

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO**  
**MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS**

**QUEM CONTROLA O SANEAMENTO?  
UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE  
SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
SANEAMENTO EM QUATRO MUNICÍPIOS DA  
BACIA DO RIO DAS VELHAS – MG**

**Ana Piterman**

**Belo Horizonte**

**2008**

**QUEM CONTROLA O SANEAMENTO?  
UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE SOCIAL DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO EM  
QUATRO MUNICÍPIOS DA BACIA DO RIO DAS  
VELHAS – MG**

**Ana Piterman**

**Ana Piterman**

**QUEM CONTROLA O SANEAMENTO?  
UM ESTUDO DO CONTROLE SOCIAL DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO EM  
QUATRO MUNICÍPIOS DA BACIA DO RIO DAS  
VELHAS – MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Área de concentração: Saneamento

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Orientador: Prof. Dr. Léo Heller

Belo Horizonte  
Escola de Engenharia da UFMG  
2008

Página com as assinaturas dos membros da banca examinadora, fornecida pelo Colegiado do Programa de Pós Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

### **Ficha Catalográfica**

Ficha catalográfica elaborada pelo Processamento Técnico BEE/UFMG

Piterman, Ana

O controle social e as políticas públicas de saneamento: uma avaliação em municípios pertencentes à Bacia do Rio das Velhas – 2008. 237 f.,

Orientador: Prof. Dr. Léo Heller

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental.

Bibliografia:

1. Controle Social, conselhos municipais, saneamento.

*"Leis são como teias de aranha: boas para capturar mosquitos, mas os insetos maiores rompem sua trama e escapam"*  
Sólon

*Vendo que o Estado encontrava-se com freqüência, dividido e que, por indiferença, alguns cidadãos se contentavam em observar os acontecimentos, Sólon estabeleceu contra eles uma lei especial: "Aquele que numa guerra civil (staziazouúzes) não pegar em armas com um dos partidos (hetéron) será atingido por atimia (degradação cívica) e não terá mais nenhum direito político".*  
Sólon - Constituição de Atenas, VIII, 5.

*"A política foi, inicialmente, a arte de impedir as pessoas de se ocuparem do que lhes diz respeito. Posteriormente passou a ser a arte de compelir as pessoas a decidirem sobre aquilo de que nada entendem".*  
Paul Valéry

## **Agradecimento Especial**

*“As reticências são os três primeiros passos do pensamento  
que continua por conta própria, o seu caminho...”.*

Mário Quintana

Ao Prof. Dr. Léo Heller, pela orientação, carinho, incentivo, paciência e compartilhamento de seus preciosos conhecimentos que me foram concedidos durante todo o processo de construção do trabalho. Mas meu orgulho e gratidão maior é poder contar com a amizade de uma pessoa que se destaca pela inteligência, talento e raros princípios éticos. A você, Prof. Léo, minha gratidão.

## AGRADECIMENTOS

*“O ruim das vitórias é que elas não são definitivas. O bom das derrotas é que elas também não são”.*

José Saramago

Agradeço a Deus por todas as oportunidades que me foram concedidas ao longo da jornada...

Aos meus pais, pelo incentivo, pelo amor, compreensão e presença em todos os momentos de minha vida....

Aos meus irmãos, especialmente Regina, pelo apoio incondicional e orientação sobre os temas jurídicos. Minha sobrinha Clarissa pela assistência irrestrita quando solicitada. O reconhecimento é estendido a todos familiares pela cumplicidade, por partilhar angústias e alegrias da vida e a felicidade de tê-los ao meu lado sempre...

Aos meus amigos de São João Del Rei Daisy, Flávio, Mabel e Otávia pela amizade carinhosa e convívio prazeroso que guardarei sempre na memória...

À Secretaria Estadual de Saúde pelo apoio institucional sem o qual a realização desta etapa tão importante na minha vida não seria possível...

Aos colegas de trabalho da Gerência de Vigilância Ambiental cujo acolhimento e convivência harmoniosa foram fundamentais para o desempenho deste trabalho. Além disso, de alguma forma vocês sempre estavam ali para me ajudar nos momentos cruciais... Obrigada, em especial à minha amiga Débora Lisboa. Aos meus colegas, Mariana, Simone, Vânia, Kátia, Adson, Thiago e outros que contribuíram com seus conhecimentos...

Aos meus companheiros de mestrado pela oportunidade de partilhar momentos tão importantes e enriquecedores. Meu apreço a todos os colegas do DESA, especialmente Anderson, Adriana, Ana Carolina (Carol), Ana Paula, Marluce e Sabrina. Também aos colegas da FACE, Faculdade de Medicina e IGC.



Aos professores do programa SMARH, cujo estímulo e auxílio só nos faz engrandecer.  
Meu carinho especial ao Prof. Rafael Tobias e Prof<sup>ª</sup>. Lisete Lange pelas ótimas aulas....

À Prof<sup>ª</sup>. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima pela confiança, incentivo e relevantes conselhos...

Aos Professores Dr. Antônio Leite Radicchi e Dr<sup>ª</sup>. Elza Machado por ter me dado a oportunidade de partilhar seus vastos conhecimentos e a alegria de assistir suas aulas que eu sinceramente amei...

À Prof<sup>ª</sup>. Paula Miranda Ribeiro e Prof. Dimitri Fazito que me auxiliaram a compreender os caminhos da pesquisa qualitativa, assim como ao Prof. Geraldo Magela Costa e Prof<sup>ª</sup>. Heloísa S. M. Costa que nos brindaram com seu saber e experiência no tema de planejamento urbano...

À Rosângela Camargos, valiosa amiga pela sua sincera solidariedade e ajuda indispensável...

A todos os participantes da pesquisa matriz “Movimentos Sociais e Mecanismos de Controle Social em Políticas Públicas de Saneamento: Uma Avaliação na Bacia do Rio das Velhas – MG” pelas suas inestimáveis contribuições...

Aos funcionários do DESA pela dedicação e esforço em todos os momentos para que tudo saísse a contento....

Aos conselheiros municipais pelo empenho e dedicação de seu tempo, pela colaboração espontânea e acolhida para que a pesquisa fosse bem sucedida...

Enfim, dedico este trabalho a todos que direta ou indiretamente auxiliaram-me a concluir esta etapa. Para vocês, todo o meu afeto.

## RESUMO

Este estudo tem como propósito realizar uma investigação sobre a inserção do tema saneamento quanto à abordagem e atuação dos conselhos municipais de saneamento, políticas urbanas, saúde, das cidades, habitação e meio ambiente, ou seja, nas instâncias municipais formais do controle social, buscando a compreensão da realidade local e do comportamento da sociedade na qualidade de agente transformador. Além disso, procura examinar a dinâmica dos conselhos municipais enquanto esfera do exercício da plena cidadania representativa no que se refere à temática do saneamento.

Inicialmente, realizou-se uma apuração sobre a existência dos respectivos conselhos em todos os municípios selecionados pertencentes à Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Para este fim, foram escolhidos quatro municípios que apresentassem uma disparidade em relação à existência de conselhos - Contagem, Nova Lima, Sete Lagoas e Vespasiano.

Foram realizadas uma pesquisa de campo de natureza qualitativa e pesquisas documentais como atas de reuniões e expedientes emitidos pelos conselhos. Foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas para obtenção da percepção dos conselheiros previamente escolhidos (presidente e representante dos usuários) sobre sua atuação e importância dada ao tema saneamento.

Os discursos foram analisados a partir das falas dos entrevistados e revelaram que os diversos conselhos municipais estão à margem do processo de implementação das políticas públicas de saneamento. Esta pesquisa apontou insuficiências e precariedades na configuração política, jurídica e administrativa dos conselhos, além de problemas de ordem estrutural. Para concluir, foram sugeridas algumas alternativas para o aperfeiçoamento e fortalecimento dos conselhos municipais como instrumento de controle social sobre o Estado tais como a necessidade de educação continuada, aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e acesso amplo à informação.

Palavras-chave: controle social, conselhos municipais, democracia, saúde, saneamento

## **ABSTRACT**

The aim of this study is to examine the inclusion of the sanitation topic when it comes to the sanitation, urban policies, health, cities, habitation and environment municipal councils's approach and performance, that is, it searches to understand the local reality and society's behavior as transforming agents within the formal municipal authorities of social control. Besides, it looks into the dynamics of the municipal councils as the arena of the full representative citizenship performance on the sanitation topic.

Firstly, the respective councils in all the selected municipalities belonging to the *Velhas* River Basin were investigated for their existence. For that purpose, four municipalities presenting disparity regarding the existence of councils - Contagem, Nova Lima, Sete Lagoas and Vespasiano were selected.

Field research of qualitative nature and documental research as minutes of meetings and paperwork issued by the councils were made. Semi-structured interviews for the acquisition of the previously chosen counselors' perception (chairman and users' representatives) on their performance and the importance given to the sanitation topic were used.

The discourse samples were analyzed considering the speech of the interviewed subjects which revealed that the several municipal councils are marginal to the implementation process of the sanitation public policies. This study points out insufficiencies and precarious premises in the political, judicial and administrative organization of the councils, besides issues of structural order.

Last, this research suggests some alternatives aiming at the improvement and strengthening of the municipal councils' dynamics as a tool for the social control over the State, highlighting not only the need to a continuous education, the perfecting of the participation mechanisms, but also broad access to information.

Key words: social control, municipal councils, democracy, health, sanitation

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental  
ACISEL - Associação Comercial Industrial de Sete Lagoas  
AESBE - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais  
ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais  
AMM – Associação Mineira dos Municípios  
ASE - Associação dos Engenheiros de Sete Lagoas  
AMAV - Associação dos Municípios do Alto do Rio das Velhas  
ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento  
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CAPS - Centro de Atenção Psico-Social  
CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas  
CESBs – Companhias Estaduais de Saneamento Básico  
CF – Constituição Federal  
CGU - Corregedoria Geral da União  
CMS – Conselho Municipal de Saúde  
CNC – Conselho Nacional das Cidades  
CNS – Conselho Nacional de Saúde  
CODEMA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental  
CODEVASP - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
COEP - Conselho de Ética e Pesquisa  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
COPAM – Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais  
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais  
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde  
DESA – Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental - UFMG  
DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
ETE - Estação de Tratamento de Esgoto  
FACE – Faculdade de Ciências Econômicas – UFMG  
FAE – Fundo Estadual de Água e Esgoto

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz  
FNNSA - Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente  
IBGE – Instituto Brasileiro Geografia e Estatística  
IDH – Índice Desenvolvimento Humano  
IGAM – Instituto Mineiro Gestão das Águas  
IGC – Instituto de Geociências – UFMG  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano  
LDNSB – Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico  
LI - Licença de Instalação  
LNSB – Lei Nacional do Saneamento Básico  
LO - Licença de Operação  
LOC - Licença de Operação Corretiva  
LP - Licença Prévia  
MC – Ministério das Cidades  
MDG - Millennium Development Goals  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MI – Ministério da Integração  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MP – Ministério Público  
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego  
MS – Ministério da Saúde  
NOB - Norma Operacional de Básica  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ODM - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa Aceleração de Crescimento  
PIB – Produto Interno Bruto

PLANASA – Plano Nacional Saneamento

PLC – Projeto Lei Câmara

PMSS - Projeto de Modernização do Setor de Saneamento

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

PSF - Programa de Saúde da Família

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SEMAD – Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - MG

SFS - Sistema Financeiro do Saneamento

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMARH – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos - UFMG

SOEICOM – Sociedade Empreendimentos Industriais Comerciais e Mineração

SUS - Sistema Único de Saúde

UBS – Unidade Básica de Saúde

TC - Tribunal de Contas

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNIFEMM – Centro Universitário de Sete Lagoas

WHO - World Health Organization

## LISTAS

### LISTA DE FIGURAS

FIGURA 3.1 - LIBERALIZAÇÃO, INCLUSIVIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO.....	51
FIGURA 3.2 - DISPOSITIVOS COOPERATIVOS DO CONTROLE SOCIAL ATUANTES NA FISCALIZAÇÃO DO PODER.....	89
FIGURA 3.3 - MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL POR VIAS JUDICIAIS.....	91
FIGURA 3.4 - MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL – CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA.....	95
FIGURA 3.5 - MODELO DE DETERMINAÇÃO DO PROCESSO SAÚDE-DOENÇA DO RELATÓRIO LALONDE.....	107
FIGURA 3.6 - DIAGRAMA CÍCLICO DO EMPODERAMENTO.....	114
FIGURA 3.7 - DIAGRAMA DE RELAÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO.....	121
FIGURA 4.1 - IDENTIFICAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES NOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES À BACIA DO RIO DAS VELHAS.....	125
FIGURA 4.2 - LOCALIZAÇÃO DA BACIA DO RIO DAS VELHAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	130
FIGURA 4.3 - LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.....	131

FIGURA 5.1 - DISTRIBUIÇÃO DE GÊNERO DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS SEGUNDO OS SEGMENTOS REPRESENTADOS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	152
FIGURA 5.2 - ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....	152
FIGURA 5.3 - FAIXA ETÁRIA DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....	153
FIGURA 5.4 - TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA NO EXERCÍCIO DO MANDATO DE CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....	154



## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 5.1 - RESULTADO DA ANÁLISE DAS ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE.....	144
TABELA 5.2 - RESULTADO DA ANÁLISE DAS ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DAS CIDADES.....	146
TABELA 5.3 - RESULTADO DAS ANÁLISES DE DUREZA DA ÁGUA NOS MUNICÍPIOS DE SETE LAGOAS E VESPASIANO.....	187

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 3.1 - TIPOLOGIA E ATRIBUIÇÕES DOS PRINCIPAIS CONSELHOS TEMÁTICOS SEGUNDO AS DIRETRIZES DOS RESPECTIVOS CONSELHOS NACIONAIS.....	85
QUADRO 4.1 - IDENTIFICAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS EM MG.....	126
QUADRO 4.2 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	138
QUADRO 5.1 - RESULTADO DA ANÁLISE DO PERFIL DOS SUJEITOS SELECIONADOS PARA A PESQUISA DOS MUNICÍPIOS ELEITOS.....	150

## **SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>2. OBJETIVOS.....</b>	<b>29</b>
2.1 - Objetivo Geral.....	29
2.2 - Objetivos Específicos.....	29
<b>3. REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>30</b>
3.1 - A formação da democracia nos países ocidentais, o papel da participação popular e o longo processo de construção da cidadania.....	30
3.2 - Os conselhos municipais: suas origens, trajetórias, definições e competências.....	67
3.3 - Outros mecanismos de controle social.....	86
3.4 - A intersetorialidade do saneamento e da saúde pública no Brasil.....	97
3.4.1 - Breve história do saneamento.....	97
3.4.2 - O processo histórico da saúde pública brasileira, influências dos movimentos sanitários mundiais e seus desdobramentos sobre a inclusão da participação popular.....	106
<b>4. MATERIAL E MÉTODOS.....</b>	<b>124</b>
4.1 - Seleção e caracterização dos municípios.....	124
4.2 - Escolha do método.....	131
4.3 - Pesquisa Documental.....	135
4.4 - Elaboração do protocolo de entrevistas.....	137
4.4.1 - Elaboração do questionário.....	137
4.4.2 - Pré-teste.....	139
4.5 - Coleta de dados.....	139
4.6 - Análise de dados (Análise de conteúdo).....	142

4.7 - Aprovação da pesquisa no Conselho de Ética – COEP/UFMG.....	142
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>143</b>
5.1 - Pesquisas documentais.....	143
5.2 - Pesquisa de campo.....	147
5.2.1 - Caracterização dos conselheiros entrevistados.....	147
5.2.2 - Resultados e discussões dos temas mais significativos abordados nas entrevistas realizadas.....	157
5.2.2.1 - Concepção de saneamento segundo os conselheiros.....	157
5.2.2.2 - Debate sobre saneamento nos conselhos.....	162
5.2.2.3 - Existência de câmara técnica específica sobre saneamento nos conselhos.....	169
5.2.2.4 - Conhecimento sobre a existência de projetos na prefeitura relacionados à implementação relativa ao saneamento básico.....	172
5.2.2.5 - Dificuldades relatadas para a implementação e universalização do saneamento.....	179
5.2.2.6 - Percepção dos conselheiros quanto à prestação de serviços de saneamento no município.....	182
5.2.2.7 - Relação entre saúde e saneamento.....	188
5.2.2.8 - Mecanismos para o exercício do direito ao saneamento pela população.....	194
5.2.2.9 - Interface com outros conselhos municipais em relação à temática saneamento.....	198
5.2.2.10 - Órgão municipal responsável pelo saneamento.....	200
<b>6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>202</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>212</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>230</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O controle social é um instrumento de importância capital para a construção e o desenvolvimento da cidadania, garantindo de forma resoluta o fortalecimento da democracia participativa e inclusiva. Seu elemento vital é a participação popular, vinculado às ações do Estado e suas práticas institucionais. Este é o tema articulador deste estudo. A atuação da sociedade civil é essencial para a preservação do modelo democrático e está em consonância direta com o processo de descentralização, mecanismo fundamental para a democratização do poder público.

O escopo deste trabalho foi examinar a dinâmica dos conselhos municipais de saneamento, políticas urbanas, saúde, das cidades, habitação e meio ambiente (CODEMA), qual seja, um espaço de exercer a cidadania de forma representativa sobre a temática do saneamento nas discussões e atuação dos mesmos. Além disso, busca a compreensão sobre a realidade local e o comportamento da sociedade enquanto agente transformador nas instâncias municipais formais do controle social. É necessário também buscar a percepção da comunidade (representado pelos conselheiros de diversas áreas) quanto à importância que a proposição suscita para a melhoria da qualidade de vida e a promoção à saúde humana.

O instrumento utilizado para a realização do trabalho foi uma pesquisa de campo de natureza qualitativa. Também foram efetuadas pesquisas documentais como atas de reuniões e expedientes emitidos pelos conselhos. Foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas para obtenção da percepção dos conselheiros previamente escolhidos (presidente e representante dos usuários) sobre sua atuação e importância dada ao tema saneamento.

Esta pesquisa integra uma pesquisa matriz intitulada “Movimentos Sociais e Mecanismos de Controle Social em Políticas Públicas de Saneamento: Uma Avaliação na Bacia do Rio das Velhas – MG: Avaliação da inserção da Temática do saneamento nas instâncias municipais formais do controle social”.

A bacia hidrográfica do Rio das Velhas encontra-se localizada na região central de Minas Gerais. Embora existam várias nascentes vinculadas ao Rio das Velhas, é no município de Ouro Preto que está posicionada sua nascente oficialmente considerada, por seu caráter simbólico e por ser a mais remota, na região da Cachoeira das Andorinhas, circunscrita nos limites da Área de Proteção Ambiental municipal. Sua foz está localizada no Rio São Francisco, na região de Barra do Guaicuí, município de Várzea da Palma. Atende a uma população de 4.406.190 habitantes (IBGE, 2000) distribuídas em 51 municípios. A Bacia do Rio das Velhas compreende os trechos segundo os cursos alto, médio e baixo.

Por se encontrar em uma região de grande aglomeração humana, sofre um forte impacto da poluição de natureza antropogênica, causando danos e prejuízos em seus ecossistemas. Dentre os principais fatores pode ser relacionados: o esgotamento sanitário sem tratamento, efluentes industriais, resíduos sólidos industriais, urbanos e domésticos, erosão, desmatamentos e loteamentos irregulares, minerações clandestinas e assoreamento, trazendo à superfície a incapacidade de vincular o crescimento demográfico, social e preservação ambiental. Atualmente a Bacia do Rio das Velhas encontra-se em recuperação através de um convênio firmado entre as prefeituras, órgãos ambientais, COPASA e CBH – Velhas. Os termos de compromisso têm como foco a Meta 2010: “Navegar, pescar e nadar no Rio das Velhas em sua passagem pela região metropolitana de Belo Horizonte”, lançada pelo Projeto Manuelzão<sup>1</sup> em 2003 (COMITÊ DA BACIA DO RIO DAS VELHAS, 2003).

Os conselhos municipais temáticos têm por finalidade o controle da sociedade sobre o Estado através de uma ampla participação da gestão de políticas públicas. O controle social, termo utilizado sob diversos prismas, aqui é definido como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações

---

<sup>1</sup> O projeto Manuelzão foi criado em 1997 na Faculdade de Medicina da UFMG com o objetivo de promoção da revitalização da bacia do Rio das Velhas. Tem como eixo de atuação, a promoção da saúde, ambiente e cidadania. Atua em 51 municípios da bacia. O projeto busca como uma das metas, incentivar a participação da população ribeirinha e seu comprometimento com a defesa da bacia. Também atua junto ao poder público e privado com o objetivo de promover a educação ambiental e pesquisa. Através da iniciativa originalmente proveniente de atividades do internato em Saúde Coletiva percebeu-se a vinculação estreita entre o meio ambiente em torno do rio e as condições sociais da existência das populações locais. A questão da água surgiu através de discussões sobre as condições do lixo, das doenças infecto-contagiosas e dos esgotos nas regiões assistidas pelo internato, tornando visível a necessidade de superar os limites das disciplinas para tratar de temas mais abrangentes como a qualidade de vida e saúde pública.

técnicas e participações nos processos de formulação, planejamento e avaliação de políticas públicas.

O conceito de controle social é utilizado para caracterizar os órgãos colegiados e paritários entre o governo e a sociedade, que foram disseminados na década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal. Adquire um significado de atuação de “setores organizados da sociedade civil” na gestão das políticas públicas no sentido de fiscalização para que estas atendam, cada vez mais, às necessidades e demandas sociais e aos interesses da coletividade (SANTOS, 2004).

Esta pesquisa busca situar o saneamento nos conselhos municipais de diversas áreas afins ao tema. Para localizar a política de saneamento brasileira adotada nos governos do período militar (década de 1960-1980) até os dias atuais é necessário esclarecer resumidamente sua história no qual será apresentado em um capítulo à parte.

No período ocorrido após o declínio do PLANASA (1986) até o ano 2002, houve um descaso por parte dos sucessivos governos em relação à política nacional no setor de saneamento. Não havia regras claras para o setor inviabilizando políticas de investimentos públicos e privados, repercutindo negativamente na economia e qualidade de vida da população, principalmente nas áreas urbanas periféricas das grandes metrópoles. Estas áreas foram ocupadas de forma desordenada, resultado do aumento da pobreza e da imigração rural.

Os serviços de saneamento compatíveis com as necessidades da população tornam-se prementes para a alteração do quadro atual. Os índices ideais recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) através da declaração dos objetivos do milênio encontra-se em um documento, intitulado "Alcançando a Meta de Água Potável e Saneamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio". Este documento propõe às nações consignadas que reduzam em 50% até 2015 o número de pessoas sem acesso aos serviços de água e esgoto.

O Brasil tem avançado no fornecimento de água potável segura, porém neste setor ainda persiste a disparidade entre a zona urbana e a zona rural. Na zona urbana, a cobertura domiciliar chega a 96% com ligação interna, a taxa de cobertura é atualmente de 91%. Na

zona rural, a cobertura de acesso à água é de 58% e com ligação na rede cai para 17%. Em relação ao esgotamento sanitário apenas 50,4 % dos indivíduos têm acesso à rede de coleta e somente 27,3% do esgoto produzido pela população brasileira é tratado. O atendimento é classificado como precário e preocupante no relatório de 2002 do SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (PNUD, 2006).

Como se pode observar, o índice de cobertura de serviços de saneamento é insuficiente para atingir um dos princípios preconizados na Lei Nacional do Saneamento Básico<sup>2</sup>, a universalização. A cobertura de coleta e tratamento de esgotos, coleta de resíduos sólidos urbanos e destino final adequados ainda não atingem grande parte da população brasileira e a distribuição de água de qualidade para o consumo humano ainda se apresenta insuficiente em estratos sociais de baixa renda nos centros urbanos e na zona rural.

Os municípios de menor e médio porte<sup>3</sup> têm algumas dificuldades em implementar uma política de saneamento adequada à sua população. Os obstáculos são provenientes de diversas ordens, tais como dificuldades para obtenção de recursos financeiros ou mesmo desconhecimento sobre quais são os órgãos fomentadores de recursos para o setor. Outra limitação é a existência de inadimplência por parte de alguns municípios perante os órgãos públicos federais, dificultando significativamente a aquisição do aporte financeiro necessário. Algumas prefeituras não possuem ainda em seus quadros, recursos humanos com suficiência técnica para uma gestão pública satisfatória.

O saneamento constitui uma questão complexa, envolvendo diversos aspectos para alcançar plenamente sua efetividade. A conjuntura social brasileira apresenta um quadro bastante diferenciado em relação ao saneamento. Esta situação exige urgentemente ações realísticas no setor, isto é, ações condizentes conjugando múltiplos fatores para a

---

<sup>2</sup> Lei Nacional de Saneamento Básico nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Altera as Leis nº- 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

<sup>3</sup> Segundo classificação do IBGE, levando em consideração o porte demográfico. Município de pequeno porte – até 10.000 habitantes, município de médio porte – de 10.000 a 50.000, município de grande porte – acima de 100.000 habitantes,



adequação de cada realidade. É imprescindível a aquisição de tecnologia compatível, financiamento coerente, políticas públicas pertinentes e controle social atuante.

O impulso de um crescente movimento social, incluindo setores populares, acadêmicos e profissionais levou o governo a criar uma agenda nacional para políticas urbanas, incluindo o setor de saneamento. Em 2003, foi realizada a primeira Conferência das Cidades, que resultou nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Como marco legal e institucional foi proposto pelo Ministério das Cidades um Projeto de Lei sobre a Política Nacional de Saneamento originando a Lei Nacional do Saneamento Básico nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007.

A referida lei instituiu as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico. A Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB (BRASIL, 2007) no capítulo I, artigo 2º, estabelece que os serviços de saneamento básico sejam prestados com base em alguns princípios fundamentais, tais como, universalidade do acesso ao saneamento básico, integralidade, disponibilidade dos serviços de saneamento, articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional com outros setores. Ainda cita a eficiência e a sustentabilidade econômica, transparência das ações, segurança, qualidade e regularidade, integração das infra-estruturas e serviços com a gestão dos recursos hídricos e controle social.

Segundo a lei supracitada, o saneamento básico é compreendido como um *conjunto de serviços e ações que promovam a melhoria de condições de vida no meio urbano e rural, compreendendo o abastecimento de água, esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais*. Ainda, constituem responsabilidade do poder público e, como serviço essencial de fundamental importância à organização, regulação e controle do Estado. Além disso, segundo a LNSB, deve ser assegurada a participação dos cidadãos através do controle social. A participação sócio-política dos conselhos municipais é estabelecida por legislação concernente e é composta por representantes da sociedade civil, pelos trabalhadores ou técnicos e respectivos membros do poder público estatal. (BRASIL, 2007).

Neste contexto, esta investigação é justificada por se constituir como uma análise de um dos princípios da Lei Nacional de Saneamento Básico. Este estudo também pretende

contribuir para um melhor conhecimento sobre os mecanismos de funcionamento das instâncias formais. Espera-se, assim, colaborar com subsídios para um efetivo fortalecimento do controle social. Ao analisar o modelo vigente percebe-se o quão é importante considerar a inserção da sociedade nos debates como consolidação do processo democrático e assim exercer uma práxis de cidadania participativa para que efetivamente possa influenciar nas políticas públicas de saneamento de acordo com as suas necessidades.

O interesse da pesquisadora em desenvolver o tema proposto foi motivado por alguns aspectos. Estudar o tema sob a perspectiva do controle social merece deferência, pois talvez seja um elemento chave para a evolução do setor. O saneamento é um setor essencial, porém não lhe é dado a devida importância, sendo objeto menor da agenda política e, portanto não é debatido o suficiente como relevante interesse público. Um controle social atuante auxilia na exigência e fiscalização por parte da população de buscar ações efetivas junto ao poder executivo. Outro fator importante é a constatação de lacunas sobre estudos relacionados ao controle social em saneamento, na literatura especializada. Como consequência, há uma ausência de avaliações mais efetivas sobre a realidade local e também a respeito do comportamento da sociedade como co-agente de mudanças que contemplem de fato suas demandas básicas para uma melhor qualidade de vida.

A pesquisa almejou averiguar o objeto saneamento quanto ao tratamento e atuação dos conselhos municipais relacionados ao tema. Algumas hipóteses foram levantadas para justificar a ausência da inserção do tema saneamento e de políticas adequadas para a sua implementação em discussões nas instâncias formais do controle social. Dentre elas, destacam-se algumas conjecturas, tais como imobilização diante dos impactos negativos na saúde da população, ausência de políticas públicas de saneamento nos municípios devido a dificuldades de recursos ou desconhecimento de como financiar o setor e desconhecimento da legislação pertinente ao tema e má administração do setor de saneamento. Além disso, pode-se considerar o desconhecimento das responsabilidades coletivas enquanto cidadania, participação social e seu efetivo papel na sociedade civil, alheamento de vontade política sobre o tema e passividade da população. Também há um visível desinteresse dos gestores em saneamento ao constatar que as obras dão “pouco retorno político” não gerando votos, talvez por isso não mobilize o suficiente a classe política.

Um diagnóstico preciso e analítico da ausência e/ou precariedade de controle social na área de saneamento é imprescindível, dadas as fragilidades estruturais e organizacionais do setor. Esta investigação sobre as formas de participação social permitiu um olhar mais apurado sobre os reflexos e determinantes do poder de atuação coletiva e seu pleno exercício da cidadania. O desafio de trazer à luz do conhecimento o comportamento dos conselheiros em suas práticas participativas é estritamente necessário para o entendimento das ambigüidades dos processos sociais em suas complexidades.

A pesquisa foi organizada em seis capítulos:

No capítulo 1 foi abordada uma prévia introdução a respeito do assunto, situando o objetivo geral do trabalho, um breve resumo do momento atual brasileiro em relação ao saneamento e as implicações da regulamentação da Lei Nacional de Saneamento Básico com suas referidas diretrizes e princípios fundamentais. Também foi introduzido um breve comentário sobre as dificuldades da prática dos conselhos municipais, as hipóteses levantadas e o interesse da pesquisadora em estudar o tema.

O capítulo 2 foi dedicado à apresentação do objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo.

O capítulo 3 é consagrado à revisão da literatura e foi dividido em três subdivisões: na primeira parte foi tratada uma reflexão sobre temas como a democracia, cidadania e participação social em suas múltiplas dimensões e seus aspectos teórico-conceituais. Também, foram apresentadas sucintamente algumas teorias sobre a redefinição das relações entre o Estado e sociedade civil e caracterização de descentralização das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988. Na segunda seção foram levantados temas relacionados aos conselhos municipais tais como suas origens, trajetórias, definição e competências. No terceiro segmento foram tratadas a questão da reforma sanitária e suas interfaces com o saneamento.

O capítulo 4 versou sobre o método utilizado para a investigação proposta. A pesquisa procurou verificar a existência de informações qualificadas das políticas públicas existentes no setor saneamento e sua inter-relação entre a saúde, meio ambiente e qualidade de vida por parte dos conselheiros. Quais são suas formas de envolvimento,

nível de compreensão e o potencial nível de engajamento em face às demandas sociais e políticas apresentadas pela sua comunidade a qual representa.

No capítulo 5 foram relatadas as análises dos resultados obtidos na pesquisa de campo, permitindo assim uma reflexão sobre a diversidade dos perfis encontrados estabelecendo elementos de comparação sobre as formas de gestão e experiências da participação popular.

O capítulo seis foi dedicado às conclusões obtidas pelo estudo e recomendações sugeridas.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral desta pesquisa é a avaliação da inserção da temática do saneamento nas instâncias municipais formais do controle social que possuam interface com o tema estudado, incluindo os conselhos municipais de saneamento, saúde, meio ambiente, cidades, políticas urbanas e habitação.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Verificação de pontos que são críticos para o envolvimento e comprometimento dos conselheiros municipais em relação às políticas públicas de saneamento dos municípios selecionados, incluindo os anseios representados pela sociedade civil nos conselhos em relação ao tema saneamento;
- Avaliação do conceito de saneamento na perspectiva dos conselheiros;
- Relação entre saúde e saneamento segundo a compreensão dos conselheiros;
- Apuração das dificuldades relatadas pelos conselheiros para a implementação e universalização relativos ao saneamento;
- Percepção dos conselheiros em relação à prestação de serviços de saneamento no município;
- Quais os mecanismos existentes, além do controle social para o exercício do direito ao saneamento pela população segundo os conselheiros, além dos conselhos municipais;
- Investigação da existência de interface com outros conselhos municipais em relação ao tema saneamento.

### 3. REVISÃO DE LITERATURA

#### 3.1 – A formação da democracia nos países ocidentais, o papel da participação popular e o longo processo de construção da cidadania

Quando os cientistas sociais de variadas correntes de pensamento se propõem a abordar a definição de democracia naturalmente têm-se como consequência, a existência de uma pluralidade de teorias políticas sobre o tema. Não existe uma única forma, mas um corpo de concepções e mecanismos de governo estudado por variados autores sob múltiplos prismas. Neste capítulo são tratados alguns destes arcabouços teóricos de forma condensada. O objetivo é vislumbrar um panorama de como se realizou o desenvolvimento da democracia, a cidadania e a participação social e ainda como estes fatos se manifestaram no decorrer da história da civilização ocidental.

Embora a democracia tenha surgido na Grécia antiga, o mundo moderno e contemporâneo presenciou um desenvolvimento em larga escala do regime democrático. Não significa, contudo, que persista uma constância identitária de seu conceito ou uma dualidade conflitiva entre as primeiras formas de democracia e aquelas atuais (GOYARD-FABRE, 2003).

Segundo vários estudiosos, a cidade grega pode ser compreendida como um centro social, econômico, religioso e político que mantinha certa coesão entre as famílias (*génos – reunião de indivíduos vinculados por nascimento comum*) ou clãs. Amaral (1998), em sua exposição sobre “*A cidadania e a revolução na política de Aristóteles*”, assinala a formação da cidade grega:

enquanto *genos* corresponderia na sua dimensão telúrica, sanguínea e somática ao nicho geográfico e à herança genética de um povo, *ethnos* por seu turno equivaleriam na sua dimensão simbólica, cultural, lingüística e animada, a uma espécie de lar espiritual. Um *genos* transforma-se em *oikos*, quando aos laços sanguíneos (que vinculam indivíduos por laços conjugais e paternais) se juntam os vínculos *servis*. Um conjunto de *genos*, por seu turno, forma uma *phratría*; um conjunto de *phratría* constitui uma *phyle*, isto é, uma tribo; um conjunto de tribos forma uma *kome*, uma aldeia. Quando várias aldeias se associam num quadro estável e coerente de crenças e costumes em vista de interesses

comuns de sobrevivência, temos lançadas as bases da polis, ou cidade-estado (AMARAL, 1998: 17).

Ainda segundo Amaral (1998), o comando era exercido pelo patriarca de cada família, o *déspotes*, cuja vontade era absolutista sobre todos os outros membros. O poder possuía um caráter despótico, isto é, era exercido por vários *déspotes* de um *génos*. Esta situação provocava um efeito de concentração do poder de alguns sobre muitos, a oligarquia. Não obstante, os enfrentamentos eram constantes entre os oligarcas, produzindo partidos divergentes e facções que disputavam o poder entre si. A consequência destes conflitos é que em algumas circunstâncias havia apenas um único vencedor e este se tornava a autoridade máxima, o tirano (*tyrannikós*).

Somente a partir de 510 a.C. Atenas passou por uma grande reforma política, depois de inumeráveis contendas. O nascimento da democracia grega é atribuído a Clístenes, um nobre ateniense que redirecionou as relações de força como um ato fundante. Instituiu o espaço político (pólis), ao agir sobre a situação que se instaurou na Grécia, após sucessivos regimes tirânicos, períodos de crise no governo grego e luta pelo poder. Atuou com a intenção de transformar uma oportunidade potencial em realidade indubitável, atingindo assim seus objetivos, ao atrair o povo à sua *hetairia* - associação política. Introduziu profundas modificações na constituição grega, realizando uma verdadeira reforma política e social baseada na isonomia, princípio pelo qual, todo cidadão tinha os mesmos direitos independentemente do critério de renda, o direito de voto e ocupação dos mais diversos cargos (PETIT, 1995; AMARAL, 2001).

A palavra democracia (*demokratia*), etimologicamente origina-se de duas raízes da língua grega - *démos* (povo) e *krátos* (força, poder) - não designando, portanto, uma função de governo e sim o princípio da própria soberania, isto é, dos cidadãos. Não é cabível a idéia que nesta concepção existia uma espécie de ausência de governo, pelo contrário, o poder do *démos* era simbolizado pela força da Lei, isto é, a primazia popular. Por isto, para a designação deste regime foi escolhido o termo *demokratia* e não *demoarkhía*, contrariamente a outros regimes políticos como monarquia, oligarquia e anarquia construídas por palavras compostas cujo final *arkhé* tinha o significado de função suprema de governo (CHAUÍ, 2002).

A democracia grega foi, singularmente, uma práxis, para se tornar posteriormente uma ideologia. Uma das explicações para a construção da democracia na pólis grega é que, sobretudo, a cidade experienciava a fragilidade e temia a instabilidade, pois os gregos viviam em territórios compostos por pequenas comunidades e eram constantemente ameaçados por vizinhos poderosos. Quando a relação de forças permitia, as cidades gregas eram dominadas e controladas por invasões estrangeiras, daí a origem da urgência em garantir um máximo de coesão interna para fazer face à ameaça exterior (TRABULSI, 2001).

Por se tratar de pequenos territórios, se constituía em *uma sociedade vis-à-vis* que se preservava através de alianças entre si. Qual é o papel das reuniões no desenrolar da vida do grupo e quais são as relações entre as pessoas reunidas? As reuniões desenvolviam-se sempre em momentos críticos, quase que de ruptura política. O chefe ou o rei necessitava do apoio do povo. Nos conselhos havia sempre uma verdadeira estratégia de mobilização política para o fim desejado (TRABULSI, 2001).

Contudo, a estabilidade era uma tarefa árdua e um objetivo difícil de ser atingido. É, pois, na pólis fragilizada que deve ser investigada a complexa causa deste fato surpreendente que é a criação, a consolidação e o alargamento da noção de cidadania. Por isso, os legisladores gregos, como Sólon e outros, insistiam na importância da criação de uma Constituição com intento programático e pragmático. O objetivo maior era criar uma lei codificada que lhes permitisse aplicar a justiça, a conciliação, harmonia e equilíbrio entre os pares, pois a saúde de um regime depende do equilíbrio (*isonomia*) proporcional das partes que constituem o corpo cívico da cidade (VERNANT, 2003).

Sólon, legislador ateniense e profundo conhecedor das leis, também contribuiu para o desenvolvimento da democracia grega. Possuía um ideal de justiça onde o direito possuía um lugar na ordem do mundo. Para ele, quando havia excesso (*hybris*) por parte dos governantes em luta cega pelo poder, via a cidade caminhar para o abismo a passos largos e assim sucedia não um castigo divino, como pestes ou más colheitas, mas se realizava de modo imanente pela desordem que toda a violação do direito gera no organismo social. Segundo Jaeger (2001), pela primeira vez intuiu-se um nexo causal entre a violação dos direitos e a perturbação da vida social, isto não era uma profecia, mas um saber político.



Para os gregos se afirmarem como cidadãos livres foram necessários muitos enfrentamentos sociais. Encontravam o terreno de luta na noção de cidadania e seus direitos. A participação política funcionava como um instrumento, sendo ela determinante para as condições de acesso aos meios de produção, pois o acesso a terra é condicionado à cidadania. Nestas lutas, o que realmente contava era a posse pela terra. Assim, os avanços sociais e as lutas do *démos* por mais participação política tinham razões muito concretas, ligadas às suas condições de vida (TRABULSI, 2001).

A civilização grega compreendia o exercício de cidadania com base na participação coletiva, ou seja, a realização da liberdade política era essencialmente pública. Dois princípios fundamentais norteavam a concepção de cidadania: a *isonomia*, igualdade de todos os cidadãos perante a lei e a *isogoria*, direito de todo cidadão de se expressar em público. Porém, é importante fazer uma ressalva: existia uma distinção de cidadania, nos quais as mulheres, crianças, escravos e estrangeiros residentes na cidade (*metecos*), cujo significado na língua grega é aquele que está além de sua casa, não eram considerados cidadãos e eram excluídos da participação política da pólis (DINIZ, 1997; CHAUI, 2002).

No entanto, eram necessárias algumas condições para o ingresso na *ekklêsia* (assembléia): ser natural de Atenas, inclusive os genitores deveriam também ser de origem ateniense, ser do sexo masculino e possuir maioridade, isto é, ter idade acima de 18 anos, inscrevendo-se nos registros do *démos*. Na verdade, o acesso a Assembléia praticamente se configurava aos 20 anos, já que era obrigatória a prestação do serviço militar aos homens durante dois anos (GLOTZ, 1988).

Na política qualquer cidadão possui os mesmos direitos e deveres, todos são competentes segundo a concepção grega. Sob esta perspectiva, exclui da política a idéia de competência ou tecnocracia. A liberdade, contudo, não significava ausência de normas e leis, mas sim de autonomia “direito de se reger pela própria lei”. A liberdade, na acepção grega, tem o significado da coincidência com a esfera do obrigatório, porém resultando na obediência à própria lei coletiva elaborada em praça pública (LAFER, 1980).

Durante a formação do processo histórico ocidental foram configuradas duas espécies de democracia: a direta e a representativa. A democracia direta foi exercitada em vários

momentos da história. Na circunstância mais paradigmática e de longa duração foi exercida em algumas cidades gregas, particularmente Atenas.

A *ekklêsia* grega constituía-se em uma reunião de cidadãos que ocorria em um lugar público, a *Ágora*. A *ekklêsia* tinha o poder deliberativo e seu propósito era apresentar ou ouvir propostas, decidir, denunciar ou pronunciar acusações e ainda eleger cidadãos competentes para liderar determinadas tarefas. Algumas de suas atribuições eram o direito de legislar, o direito de infligir a pena de morte, o exílio e o confisco, além de examinar as contas do Estado, isto é, detinham o controle do poder executivo através da nomeação e fiscalização de todos os magistrados. Também eram afetos às questões das relações exteriores, abrangendo o direito de paz e guerra através de firmar e denunciar alianças através de nomeação de embaixadores. Controlavam todas as questões militares e navais. O navio não se afastava sem um decreto do povo (BOBBIO, 2000; GLOTZ, 1988).

Esta é uma das mais importantes características da democracia direta: a delegação. A transferência de poder era uma concessão para uma determinada tarefa e não alienação relativamente ao poder decisório. Aristóteles expressava a idéia em seus escritos sobre a política, de que ninguém é obrigado a obedecer, a menos que possa comandar. *O cidadão governa e é governado*. A única superioridade admissível é a do mérito e da capacidade intelectual. (SOUZA, 2004; GLOTZ, 1988).

Glantz (1988) assegura que:

os gregos não conheciam o sistema representativo, a política não era o simples dever de depositar um voto em uma urna em longos intervalos; era para eles, uma ocupação regular, um dever de todas as horas. Exerciam uma função geral, indefinida e, por conseguinte, ilimitada (...) cada qual aprendia pela prática o seu ofício de cidadão. Acompanhando os debates, qualquer pessoa podia se por a corrente dos negócios, pesarem as opiniões diversas e assim os atenienses adquiriam bastante espírito crítico não se deixando enredar nas malhas da oratória (GLOTZ, 1988: 108).

Inicialmente, segundo Glantz (1988), as leis gregas eram protegidas pelo poder sagrado, seu guardião, o areópago, o mais augusto de todos os tribunais, cuja constituição era um conselho de membros da aristocracia ateniense. Suas principais atribuições eram o

exercício e a responsabilidade dos julgamentos dos cidadãos e, ainda, desempenhavam também o dever de proteger a cidade em tempos de guerra. No entanto, a partir da existência das leis escritas e o advento da democracia, foi necessário a imposição de um freio exterior através de restrições ao próprio poder.

O mundo das relações sociais constitui-se então um sistema coerente, regulado por relações de igualdade e simetria. A pólis apresenta-se como um espaço uniforme e ausência de hierarquia, evitando a concentração do poder em um único personagem ou em poucos escolhidos. Assim, o mundo social adquire a configuração de um universo circular e centrado em cada cidadão. Este por ser semelhante a todos os outros, terá que percorrer a totalidade do circuito, ocupando e cedendo sucessivamente, segundo a ordem do tempo, todas as posições simétricas que compõe o espaço cívico (VERNANT, 2003).

Vernant (2003) aponta a existência de duas características únicas da pólis grega: a admirável hegemonia da palavra sobre todos os outros instrumentos do poder, tornando-se instrumento político por excelência e a ampla publicização concedida às manifestações mais importantes da vida social, isto é, as práticas eram abertas opondo-se a processos secretos. A política possuía um caráter dinâmico, pois sempre era conduzida à praça pública, sujeita à crítica e à controvérsia, debates exaltados e oposição.

A discussão, a argumentação, a polêmica tornam-se as regras do jogo intelectual e político, cuja ação é sempre um exercício da linguagem tornando o processo dialético. O controle constante da comunidade se exerce sobre as criações do espírito, assim como sobre as magistraturas do Estado. A lei da *pólis*, por oposição ao poder absoluto do monarca, exige que umas e outras sejam igualmente submetidas à “prestação de contas”.

Todo o cidadão podia apresentar-se como protetor das leis, processando o autor de alguma proposta ilegal, inclusive ao que presidia o conselho se este se recusasse a colocar em votação. O acusador deveria indicar a lei que julgava ter sido violada e formular a sua queixa por escrito. Glotz (1988) elucida uma passagem ocorrida nas congregações atenienses.

(...) Quando estas assembléias aconteciam, o arauto amaldiçoava quem quer que procure enganar o povo, e também para que os demagogos fossem impedidos de abusar com a sua arte oratória... Os magistrados eram sotopostos a uma vigilância contínua (GLOTZ, 1988: 131).

No entanto, a democracia sempre foi colocada sobre a dúvida da ambigüidade que engendrava esperanças e ameaças. No mundo grego, o elogio da democracia não foi imediato nem abundante. Para alguns autores o regime aparecia como um antídoto à tirania. O regime democrático repousava sobre os três princípios primordiais: a Constituição, a lei e a cidadania. Mas também houve verdadeiros críticos do regime, como Platão e Aristóteles.

Platão concebia a democracia como uma forma de governo imperfeita. Segundo o filósofo, o governo de um povo que, antes de ser *demos*, é ao mesmo tempo multidão (*plethos*) e turba (*oclos*). E, enquanto tal pode ser arrastada pelo turbilhão da multiplicidade estando destinada à volubilidade e instabilidade. Com a liberdade degenerando em ilegalidade, ela sucumbe à tirania sempre ameaçada pela desrazão (GOYARD-FABRE, 2003).

O conceito platônico de cidade ou *sumo regime* admitia o caráter espiritual da dimensão individual e comunitária da existência humana. Porém, Platão ignora o processo histórico e por isso, sua concepção política é utópica, não no sentido *anatópico do lugar inatingível, mas no sentido do nível ainda não atingido*. Para Platão, *uma cidade ordenada é aquela onde reina a sabedoria*. O saber, não é algo externo à vida humana e não deve ser compreendido como algo que se basta, isolando o ser humano do mundo da vida. A sabedoria pode e deve estar relacionada a todas as manifestações humanas, deve determinar que o homem esteja envolvido nos problemas da cidade, próximo das coisas, agente autárquico e paciente de sua própria condição humana, isto é, de sua natureza dupla, das duas *eidé* (aquilo que se vê ou aparência de algo): a mortal e a imortal (AMARAL, 1998; ANDRADE, 1993).

Aristóteles, em sua obra, *A Constituição de Atenas*, nos revela que tudo era regulado pelos decretos e pelos tribunais onde o povo era soberano. A organização da vida pública na Cidade-Estado é essencial e, portanto, sua Constituição não precisava apresentar-se como um aparelho jurídico e solene de normas escritas. Ela representa o fundamento da política,

equivalendo à sua própria personificação. A Constituição ganha um significado de ser a ordem e a unidade da Cidade-Estado. Heráclito de Éfeso (540-480 a.C.) em suas citações dizia que “a lei está para a pólis, assim como o *logos* (razão, princípio) está para o homem”, assim em tal situação era dever do povo de lutar pela lei quanto pelas muralhas de sua cidade, pois a lei era o abrigo tutelar da vida em comum (GOYARD-FABRE, 2003; CHEVALIER, 1982).

Atenas é a Cidade-Estado onde nada se faz sem a lei, um fenômeno trans-empírico e trans-histórico. As leis representam um símbolo de uma política na qual o engajamento do povo é o caminho para a liberdade, que mais tarde será chamada de *autonomia*. Aristóteles argumentava, no entanto, que se a lei é uma ordem determinada por um acordo comum (*homologèma*) da Cidade-Estado, quando se instalava a discordância e a quebra do acordo, a democracia e a lei irrompiam em uma crise. O desvio político arrastava a Constituição e o povo cidadão em uma mesma queda, que possibilitava destinar um descrédito inevitável ao regime (GOYARD-FABRE, 2003).

Aristóteles situava o fenômeno político na dimensão histórica, realçando a importância efetiva da circunstância presente e a real possibilidade desta ou daquela experiência constitucional. A busca de Aristóteles pelo “melhor possível” superava a questão de impor tal regime ou um regime definitivo, pois que isto era um exercício da cidadania. Para Aristóteles, a cidadania transcendia aos critérios de ordenamento territorial, por isso, a concepção aristotélica de política é cívica. O indivíduo há de agir segundo uma ética da cidadania, há de realizar-se com os outros em função de um corpo cívico e há de consumir-se como cidadão na temporalidade do processo histórico (AMARAL, 1998).

A sociedade romana, ao longo de sua existência, promoveu uma ruptura com a tradição grega ao priorizar os direitos individuais e civis em oposição aos direitos e deveres coletivos. Os romanos inauguraram a fase civil da cidadania. Privilegiavam os direitos privados, familiares, econômicos e sociais, em detrimento de uma participação mais coletiva e política, despolitizando assim a sociedade, privilegiando os interesses individuais e restringindo o caráter político do cidadão como coletivo. Os fundamentos da sociedade romana aproximaram-se dos conceitos da democracia moderna e liberal, guardadas as devidas proporções. Este modelo favoreceu a despolitização da sociedade na

medida em que protegia os interesses individuais e confinou a política ao restrito espaço do Estado (DINIZ, 1997; ABRANCHES, 1985).

A história de Roma deu lugar a instituições plebéias como *concilia plebes*, *edis* e tribunos que falavam em nome do povo (*populus*) e a Lei das XII Tábuas, que continha preceitos jurídicos válidos tanto para os patrícios como plebeus. A redação da Lei da XII Tábuas foi precedida de muita resistência por parte dos patrícios e senado. Os encarregados da redação (decênviros – comissão de dez membros do magistrado) quiseram perpetuar-se no poder, porém foram derrubados por uma revolução. Finalmente, a Lei foi aprovada e afixada no fórum, à vista de todos. Sua importância é incontestável, considerada a fonte de todo o direito público e privado, além de contemplar o direito sagrado e o processo civil (CRETELLA JÚNIOR, 1987).

Contudo, absolutamente não havia indícios de que a república romana fosse uma democracia, ao menos espelhada no modelo grego. Roma não era afeita a louvar a democracia. A liderança política romana era monopolizada pelos cidadãos mais abastados, que se mantinham no poder de modo perpétuo. O senado, conselho romano, tinha como característica principal seus membros pertencerem à aristocracia, restando à assembléia popular uma função secundária. A participação efetiva era explicitamente um direito de certas elites, denominadas patrícios ou aristocratas.

O vasto território dominado pelos romanos dificultava o seu acompanhamento político, excluindo a população de um governo popular mais representativo. No entanto, era impraticável para a república romana manter sua presença através de seu sistema de governo em suas diversificadas colônias. As excessivas dificuldades eram devidas aos sucessivos conflitos ininterruptos, o que originou a precipitação e a queda do domínio romano (DAHL, 2001).

A decadência do império romano, o advento do cristianismo e a teocracia medieval não contribuíram para o despertar da consciência política de soberania popular. No entanto, a idéia democrática não perdera integralmente o seu vigor. Foi resguardado o princípio da liberdade, alcançando os povos fixados nas grandes florestas germânicas e nórdicas.

Conforme Dahl (2001), durante alguns séculos, o ideal democrático, ainda que modificado, subsistiu e foi adequado às novas realidades. Desenvolveu-se em diversos países da Escandinávia: Noruega, Dinamarca e Suécia, além da região dos Países Baixos e Suíça. Têm-se como exemplos desta época, incontáveis assembleias escandinavas protagonizadas pelos vikings. Nestes locais o regime político distanciou-se enormemente da democracia praticada na Itália, solo do império romano.

Democraticamente todo o homem livre e nobre podia aspirar a ser eleito representante do seu povo, através de uma participação direta nas assembleias locais, regionais ou nacionais onde os representantes eram escolhidos. As assembleias locais disseminadas pelos vikings no norte da Europa eram denominadas *Ting* e as nacionais, *Althing*, sendo precursora do parlamento representativo moderno. Na Suécia estas assembleias foram denominadas *riksdag* ou parlamento, reunião de representantes de diferentes setores da sociedade sueca: nobreza, clero, burguesia e povo (DAHL, 2001).

Dallari (1987) enfatiza que este modelo ainda persiste na Suíça como a sua famosa assembleia comunal, a *Landsgemeinde*. A *Landsgemeinde* surgiu na Constituição Helvética em 1291. É considerado o órgão supremo em todos os pequenos cantões na Suíça central e oriental. Trata-se de uma assembleia onde todos os cidadãos são convocados pelo Conselho Cantonal para o cumprimento do dever de votar. Reúnem-se ordinariamente uma vez por ano (primavera), com o objetivo de submeter à deliberação de assuntos tratados previamente.

A *Landsgemeinde* vota leis ordinárias, emendas da constituição do Cantão, tratados intercantonais, autorização para cobranças de impostos e para a realização de despesas públicas, além da decisão sobre a naturalização cantonal. Burdeau aponta para o caráter anacrônico desta prática, pois sua ocorrência só é possível em um colégio eleitoral muito restrito, tornando-a inviável no mundo contemporâneo (BURDEAU, 1966 apud DALLARI, 1987).

Embora a história demonstre que havia uma promessa de democracia nestes costumes, é importante destacar que havia imensos obstáculos para o que se chama hoje de regime democrático. Havia enormes desigualdades sociais, além das monarquias exercerem um forte controle sobre os parlamentos, que por sua vez, quando havia representantes do

povo, na verdade não representavam toda a população local. Apenas 5% possuíam direito ao voto, cidadãos masculinos acima de 20 anos considerados livres.

Na Idade Média, La Boétie aborda em seu *Discurso da servidão voluntária* (1548) a questão da dificuldade dos cidadãos menos favorecidos exercerem o mínimo dos seus direitos justamente pelo alheamento de consciência, pelo embotamento de seu próprio estado. O filósofo busca compreender a contradição dos indivíduos que se transformava tantas vezes em submissão. Este desejo de aproximação com a tirania reifica o ser humano, isto é, o aliena de sua própria humanidade.

Um exemplo desta concepção de La Boétie: “São os próprios povos que se deixam manietar; é o povo que se sujeita e se degola, Ao se deixar abastardar e bestificar ele é desnaturado, portanto, ele não é o que tem que ser”. O autor esclarece em seus apontamentos, que o tirano é tudo e tudo pode porque é sustentado pela passividade de todos, mas se o povo o abandonasse, perderia todo o poder e na mesma hora não seria mais nada (LA BOÉTIE, 2001:77).

A dominação e sujeição são repetidamente experimentadas na história da civilização humana. A tirania é recorrente em todos os níveis e de variadas épocas da civilização, porque a vontade de “servir” dissimula o desejo de participar da tirania. Os homens recusam a própria liberdade e empenham-se em servir ao tirano. Não é o tirano que produz a tirania, mas a própria sociedade possui traços tirânicos imbuídos dentro de si, funcionando como seu espelho. Observando a sociedade como um todo, podemos ver que seja qual for o escalão que ocupe em uma hierarquia, todos trazem um tiranete em potencial dentro de si, identificando-se como o tirano tornando-se o senhor de outro. A servidão de todos está ligada ao desejo de cada um portar o nome de *Um* perante o outro. O indivíduo obedece porque quer dominar (LEFORT, 2001).

Zeifert (2004) esclarece que os gregos já sabiam que a desmedida é uma tendência humana que deve ser combatida de forma veemente e a identificavam como um desejo voraz e excessivo (*híbris*). Eles buscavam obsessivamente a “*metron*”, pois compreendiam que isto representava a prudência e sabedoria. Não se podem esquecer os limites do poder e da ambição humana, e é, pois, dever de uma sociedade se empenhar em conter a desmedida, através de uma constante vigilância. A condição da possibilidade de



servidão é o não reconhecimento do outro, não legitimando sua existência. Em uma relação tirânica, a relação entre identidade e alteridade é negada, impossibilitando um contato subjetivo, onde o outro é apenas uma massa amorfa incapaz de autonomia.

Na Renascença, Maquiavel rompeu com a tradição medieval de pensar a história sob o prisma religioso. A política não diz respeito à justiça grega ou a graça divina dos medievais, mas ao exercício do poder. Propõe uma nova metodologia de conceber o processo histórico ao fundamentá-la nos fatos. Realizou uma pesquisa dos fatos históricos, além de valores e costumes ocorridos na Roma antiga e comparou-as com as cidades-estados italianas, especialmente, Florença e Veneza. Desta forma pôde compreender que a República Romana não tinha chance de ressuscitar em uma Itália corrompida de seu tempo e que o povo não tinha o interesse de lutar nem que fosse pela liberdade.

Em sua obra publicada em 1513, *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, Maquiavel apresenta suas idéias sobre a defesa da República: esta não implica em uma profissão de fé democrática. O mérito das instituições republicanas foi ter contado com a *virtú* de que o povo é capaz e que lhe permite dedicar-se à coisa pública. Ele explica que mesmo que o conceito de povo seja polivalente e versátil, continua sendo um paradigma poderoso que a política não pode negligenciar: por sua dimensão positiva, isto é, ele se impõe, segundo o esquema da necessidade. Por outro lado, Maquiavel argumentava que todo regime político é governado por uma minoria que é mais ardilosa do que virtuosa. Além disso, república não é sinônimo de democracia, enquanto a *res pública* ou coisa pública é um governo preocupado com o bem comum, a democracia designa um modo de governo que se utiliza de instrumentos jurídico-políticos, permitindo ao povo exercer o poder de forma direta ou indiretamente. Não são conceitos incompatíveis, mas não pertencem ao mesmo registro (MAQUIAVEL, 2007; GOYARD-FABRE, 2003).

Maquiavel compreendia as dissensões, inclusive entre as classes, e as considerava saudáveis para a manutenção do equilíbrio das forças que compõe um governo. Considerava a divergência, e não a harmonia como a causa das boas leis que almejam a liberdade. A solução política para o antagonismo proveniente da sociedade composta de forças opostas, que resulta em conflitos (aristocracia e povo), é a permanência do conflito por meio de um governo misto. A liberdade, justamente, estaria assegurada porque admitindo o conflito, é possível adquirir o potencial de superá-lo (LAFER, 1980).

Sob uma perspectiva mais ampla, pode-se atribuir o nascimento do regime representativo na Inglaterra do século XVII, a partir da rejeição do absolutismo real e a defesa do povo, através do amparo da *Common Law*, quando aristocratas ingleses obrigaram o Rei João Sem Terra, no ano de 1215, a assinar a Carta Magna jurando obedecer-lha e aceitando o limite dos seus poderes. Assim, é consagrada a idéia que o Estado deve ter *um governo de leis, não de homens* (DAHL, 2001).

Este sistema permitia uma limitação entre a autoridade do rei e o parlamento (formado pelo poder da aristocracia hereditária na Casa dos Lordes e pelo poder do povo na Casa dos Comuns), garantindo um peso e contrapeso entre as grandes forças sociais da Inglaterra. O constitucionalismo assenta-se sob três pilares: a afirmação da supremacia do indivíduo, a necessidade de limitação do poder dos governantes e a crença nas virtudes da razão, buscando a racionalização do poder. Após a separação de poderes, inicia-se o processo de publicização das sessões do parlamento, com a formação de uma opinião pública. “Assim, a base da organização do Estado deve-se a preservação dessa possibilidade de participação popular no governo (pessoalmente ou através de seus representantes), a fim de garantir seus direitos naturais” (DALLARI, 1987: 127)

Goyard-Fabre (2003: 126) afirma que “o ideal democrático que se deixava adivinhar *in statu nascendi* no final do século XVII enraizava-se no postulado da necessária limitação do poder”. Era a antítese dos dogmas do absolutismo monárquico, cujo vigor era ainda forte tanto na doutrina quanto na realidade. Além disso, a diversidade das condições sociais e históricas muito contribuiu para o processo, pois o regime monárquico absolutista viu-se confrontado em toda a parte na Europa ocidental com guerras, e, sobretudo, com o movimento econômico marcado pelo mercantilismo e desenvolvimento do capitalismo. Assim como o progresso da ciência e pelo advento de novas idéias filosóficas que modificaram radicalmente o pensamento humano como Descartes, Montaigne, Pascal e Rousseau. O esteio da moderna democracia constitucional européia foi estabelecido durante o Iluminismo, movimento filosófico, entre cujas idéias essenciais, se destacava o racionalismo. Este movimento consistiu em considerar a razão como essência do real, tanto natural quanto histórico. Sustentava a primazia da razão, podendo assim propiciar o desenvolvimento da análise científica, experimentações rigorosas que busca o domínio técnico sobre a natureza (DUSO, 2005).

Rousseau, último defensor da democracia direta, a qual, todavia reconhecia ser possível apenas em um povo de deuses, dizia na obra *do Contrato social*, sobre os ingleses: “O povo inglês, pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento: uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso, que dela faz, mostra que merece perdê-la”<sup>4</sup> (ROUSSEAU, 1983). Rousseau denominava a democracia representativa de “aristocracia eletiva ou elitismo democrático”. Rousseau colabora consideravelmente sobre o tema cidadania, ao introduzir a idéia de representatividade, que obedece a uma lógica diferente do mandato imperativo. Montesquieu em sua obra *O espírito das leis* discute a questão do equilíbrio constitucional dos poderes (divisão do poder executivo, legislativo e judiciário). Para este filósofo, esta separação é condição *sine qua non* de uma política de liberdade (GOYARD-FARBRE, 2003).

Locke, em seu *Segundo tratado sobre o governo civil* esboça sua teoria do governo civil no qual sustenta a supremacia do poder legislativo, que poderia ser exercido por vários órgãos, mas sempre sujeito ao povo. Defendia que todo governo legítimo recai sobre o consentimento dos governados, alterando profundamente as discussões sobre as teorias políticas. O pensamento político de Locke contribui para a formação das primeiras idéias sobre a cidadania moderna promovendo o desenvolvimento das instituições democráticas.

Com a afirmação do direito natural, Locke refutou a alegação de que a administração pública, especialmente a monarquia, é proveniente de uma lei divina. Todos os homens possuem direitos básicos, incluindo a vida, algumas liberdades e também a propriedade, assim como o de manter os frutos de seu trabalho. Para isso, é necessário que o Estado estabeleça leis e contratos para a defesa do bem comum da violação e prejuízos provenientes do exterior. Locke afirmava que, sempre que um governo se tornasse arbitrário e sem lei, o cidadão teria o direito de derrubar o regime e instaurar um novo governo. Locke, ao criar a teoria do direito natural, inspirou toda uma geração de filósofos e políticos, como Rousseau, na França; Hume, na Escócia; Kant, na Alemanha e Thomas Jefferson e Benjamin Franklin, nos Estados Unidos (ROVIGHI, 2002; CHÂTELET, 1985).

---

<sup>4</sup> Do Contrato Social - Parte III, cap. XV, p. 108.

Seu grande sucessor foi provavelmente Montesquieu, filósofo francês que, ao publicar “*O espírito das Leis*” (1748), defendeu a separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário como forma de garantir a liberdade dos indivíduos. Esta doutrina contribuiu para a formação da base filosófica da Constituição dos Estados Unidos. Locke e Montesquieu, influentes pensadores políticos, refletiram sobre a teoria da democracia representativa, hoje utilizada na maioria dos países intitulados democráticos, na qual fundamenta o princípio da representação legítima (ODALIA, 2005).

Na segunda metade do século XVIII, vários fatores influenciaram a determinação do aparecimento das constituições, infundindo-lhes características fundamentais, sob a influência do jus naturalismo. Doutrina que afirmava a superioridade do indivíduo no qual era dotado de direitos inalienáveis, e atribuía ao Estado a obrigação de oferecer proteção aos cidadãos. Esta concepção contribuiu de forma determinante para os ideais da Revolução Francesa e, posteriormente, a independência americana (KARNAL, 2005).

Nos Estados Unidos, precisamente no Estado de Virgínia, em 1776, treze colônias inglesas reuniram-se em um congresso continental e receberam a recomendação em assembléia para que formassem governos independentes. Encontram-se nesta declaração praticamente todos os princípios básicos da Constituição americana. Assim, foi concebida a primeira Constituição e a primeira a ser colocada em prática. Porém a Constituição francesa, criada em 1789, obteve maior repercussão e universalidade expandindo-se para outras regiões da Europa (KARNAL, 2005).

Na Idade Moderna, nasce a teoria clássica do Estado, a partir de mudanças do poder econômico e político que a Europa vivia. As teorias políticas liberais conceberam as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, especificamente na esfera econômica da sociedade. Embora no século XVIII a presença de alguns elementos democráticos fosse vigorosa, estes ainda eram insuficientes para nomear o regime como democracia tal como é definida nos dias atuais. Nem todos os cidadãos poderiam usufruir direitos iguais aos dos seus semelhantes. No plano social ainda havia uma nítida diferenciação de status em determinadas classes de pessoas (MONDAINI, 2005).

Havia uma crença de superioridade intrínseca de certas classes sociais. O homem comum desprovido de bens era considerado ignorante, ou seja, deveria ser governado e tutelado por quem tivesse maior competência e habilidade. Esta tese é duramente rebatida por Dahl por se tratar de uma verdadeira prática de exclusão da maioria. Segundo o autor “entre os adultos, não há ninguém tão inequivocadamente mais bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado. Complementando a idéia, o autor aborda uma questão: Se não devemos ser governados por tutores, quem deveria nos governar? Nós mesmos” (DAHL, 2001:89).

Bobbio (2000) especula sobre algumas dificuldades para o exercício da democracia em seu conceito mais puro. Para o autor, o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade, entendida como autonomia ou como capacidade de dar leis a si própria. Bobbio afirma que é da natureza da democracia ser o governo do “poder visível”, isto é, nada pode permanecer confinado no “espaço do mistério”. O princípio da publicidade das ações de quem detém o poder público contrapõe-se à teoria dos *arcana imperii* (mistérios do estado). O estado era um universo à parte, dominante na época do poder absoluto. Conforme a definição de Senellart, o dispositivo absolutista utilizava como instrumento *as trevas, o artifício e a fascinação*. (SENELLART, 2006: 264). O poder do príncipe seria tão mais duradouro e, portanto, mais condizente com seu objetivo, quanto mais mantivessem ocultos dos olhares indiscretos da plebe, o quanto mais é, à semelhança divina, invisível.

Le Mercier de La Rivière, representante da escola fisiocrata<sup>5</sup> francesa, publicou em 1767 o livro *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, onde elucida a importância da política trazer à luz em sua obra na seguinte afirmação:

mal percebemos essa primeira impressão de que a política cessa de ser um mistério, ela não busca mais as trevas para esconder sua deformidade, não tem mais necessidade de artifícios para escorar sua

---

<sup>5</sup> Escola fisiocrata – grupo de pensadores franceses, conhecidos como filósofos economistas, pertencentes à escola liberal. Foram os primeiros a formar uma doutrina econômica com corpo teórico sólido e compartilhado. Fisiocracia – Governo da natureza. Para estes pensadores a sociedade é sujeita às leis da natureza, comparando a ciência da sociedade com as ciências biológicas: fluxos mercantis e sistema sanguíneo. O organismo econômico, deixado por si próprio, conduz o melhor caminho. Opunham-se a quase todas as restrições feudais, mercantilistas e governamentais. É a ciência do governo da vida social que descobre suas leis naturais e indica a conduta econômica do governo e das classes, para o aumento da riqueza e o alcance da prosperidade.

fraqueza vacilante, longe de cobrir-se de um véu espesso, ela põe-se a vista, coloca-se no meio das nações (RIVIÈRE, 1767 apud SENELLART, 2006: 264).

Schmitt (1928) também elucidada o caráter público do poder como critério fundamental para a distinção entre o estado constitucional e o estado absoluto. Cita o nexo entre princípio de representação, ou seja, a representação é uma maneira de apresentar, de fazer presente, de tornar visível o que poderia estar velado. Expõe seu pensamento de forma esclarecedora,

representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A dialética do conceito repousa no fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo tempo tornado presente (SCHIMITT apud BOBBIO, 1986: 88).

Rousseau defendia a educação para a razão e a liberdade, cujo objetivo era educar para a autonomia. Kant e Piaget foram alguns dos seguidores desta doutrina. A teoria pedagógica de Piaget dividia a autonomia em dois aspectos: o moral e o intelectual. A autonomia moral diz respeito a considerar os aspectos relevantes para decisão levando em conta a inter-relação, isto é, o ponto de vista das outras pessoas. A autonomia intelectual é a capacidade de seguir a própria opinião, ao contrário da heteronomia que diz respeito a seguir a opinião do outro (ZATTI, 2007).

Kant busca a recuperação do sentido da autonomia como a totalidade do ser humano, considerando a racionalidade em sentido mais amplo que o instrumental, recuperando a concepção de dignidade humana. Utiliza o termo *Aufklärung* (esclarecimento) como uma saída do homem à sua menoridade, da qual ele próprio é culpado. A menoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo. Kant entendia que a causa da menoridade não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de decisão e coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem. Kant em sua aposta na razão e autonomia diz: *Sapere aude!* <sup>6</sup>*Tem coragem de fazer uso de teu próprio entendimento, tal é o lema do esclarecimento - Aufklärung* (KANT, 2005 apud ZATTI, 2007).

---

<sup>6</sup> Ouse saber!

O século XX foi certamente um tempo de grande debate sobre a questão democrática. Na primeira metade do século, a discussão se deu em torno da idéia da desejabilidade da democracia. Prevalecendo este desejo, a polêmica resultou em hegemonia a favor da democracia como forma de governo. Durante o período da primeira grande guerra, várias democracias representativas surgentes encontravam-se bastante fragilizadas, perante os regimes autoritários de orientação fascista notadamente em países como a Alemanha, Itália e Espanha. No período após a segunda grande guerra, a questão centrou-se nas condições estruturais da democracia e ainda foram apontados o dilema e compatibilidade entre a democracia e o capitalismo (MOORE, 1966; O'DONNEL, 1973; PRZEWOKI, 1985 apud SANTOS e AVRITZER, 2005).

A democracia representativa é uma forma de governo indireta, onde a participação popular escolhe os seus representantes através do voto. As eleições são periódicas e formais, considerado um procedimento técnico para a designação das autoridades governamentais e legislativas. Os membros eleitos por uma determinada coletividade possuem a confiança do corpo eleitoral, porém os eleitos não se consideram responsáveis diretamente pelos seus eleitores porque sua função era tutelar os interesses gerais da sociedade e não interesses particulares de uma determinada categoria, pelo menos em tese. Este seria o objetivo maior e o compromisso dos eleitos perante a sociedade (SOUZA, 2004).

Teoricamente a democracia representativa configura um instrumento pelo qual a população expressa seu consentimento e legitimidade, manifestando sua aprovação a uma determinada política governamental, participando indiretamente da formação da vontade do governo e do processo político. A democracia representativa é a forma mais adotada pelos governos democráticos ocidentais.

Para alguns autores, no entanto, a representação tem o significado de alienar o poder decisório em favor de outrem. Partem do pressuposto de que há uma inviabilidade em que todos possam participar diretamente da tomada de decisões, advogando-se a legitimidade por aqueles que, uma vez livremente eleitos pelo coletivo mais amplo, teriam o direito de decidir em nome dos demais (não só sobre os meios, mas também pelos fins). Outros autores defendem a idéia que mais que a presunção da não viabilidade de participação direta, há o inconveniente de que não haveria eficácia e eficiência, uma vez, que tanto no

âmbito executivo como no legislativo, os técnicos e políticos profissionais são os únicos responsáveis para deliberarem racionalmente qualquer ação ou lei (SOUZA, 2004).

Uma mudança no papel do Estado em seu processo de modernização e sua relação com os setores rurais, isto é, sua ruptura e o movimento em direção à urbanização e industrialização eram um dos requisitos fundamentais para que os países aderissem ao sistema democrático. Entretanto, na medida em que os países europeus rompiam estas dificuldades e que a social democracia alcançava o poder formava-se outro impasse. A democracia confere realmente uma real potencialidade redistributiva? Havia uma constante tensão entre o capitalismo e a democracia. Os marxistas sugeriam que era impossível construir um governo democrático, capitalista e redistributivo, devido à infactibilidade em democratizar a relação fundamental entre a produção material, a relação entre o capital e o trabalho. Em virtude destes conflitos surgiram outros modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: a democracia participativa, a democracia popular e a democracia desenvolvimentista (SANTOS e AVIRITZER, 2005).

Segundo Lavallo (2003), a concepção mais influente da cidadania moderna foi elaborada por Marshall (1967) em sua obra “Cidadania e Classe Social”. Lavallo assinala que para Marshall haveria um constante progresso na ampliação do conceito cidadania, enquanto status de direito atribuídos. Os direitos políticos são desenvolvidos a partir dos direitos civis e os direitos sociais são desdobrados através dos direitos políticos.

Em seu ensaio clássico sobre cidadania, Marshall (1967) aponta que é necessário um status igualitário para todos os membros de uma sociedade política cujas relações baseiam no intercâmbio de equivalentes. Para o autor,

a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status... A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade (MARSHALL, 1967: 67).

O capitalismo parte do pressuposto da distinção em relação à propriedade, os meios de produção e a força de trabalho. A sociedade capitalista é fruto das relações de luta entre as diferentes classes e atores sociais, isto é, o capitalismo está ancorado na desigualdade. O autor ainda questiona como é possível a harmonização entre o princípio da cidadania e



classe social, já que são conceitos excludentes. Ainda segundo Marshall, “a cidadania tem como constitutivos quatro elementos a) a universalidade da cidadania, cuja atribuição de um status elaborado em termos de direitos universais para categorias sociais formalmente definidas; b) territorialização da cidadania – territorialidade combinada com o elemento anterior cuja abrangência tivesse alcance horizontal; c) princípio plesbicitário da cidadania ou individualização da cidadania - generalização dos vínculos diretos entre o indivíduo e o Estado como forma legítima de reconhecimento e subordinação política; d) índole estatal-nacional da cidadania – existência de vínculo constitutivo entre a cidadania e a edificação do Estado-nação, graças à construção histórica de coincidência dupla”. Isto é, entre o território e um poder centralizado único de um lado, e, de outro, entre a população constituída como comunidade política e o Estado enquanto encarnação presuntiva dessa comunidade concebida em termos culturais (MARSHALL, 1967).

A essência da cidadania sustenta-se na articulação entre legitimidade, identidade e integração social. Contudo existe no âmago das sociedades modernas uma ambigüidade sobre o status da cidadania. Este caráter duplo dá-se em decorrência dos conflitos sociais e do imperativo da integração e também das exigências do domínio em favor da redução da desigualdade forçando a homogeneização, em favor da legítima igualdade universal e assim, suprimindo qualquer diferença como condição de estabilização do Estado (LAVALLE, 2003).

O conceito de democracia para Dahl é compreendido como *a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais* (DAHL, 1997: 25). A democratização de um país é ponderada pelo direito de participação e contestação pública. Todos os cidadãos devem ter oportunidades de formular suas preferências e expressá-las a seus concidadãos e ao governo através de ação individual ou coletiva e que estas preferências sejam igualmente consideradas sem discriminação.

Os regimes políticos também oscilam na proporção em que a população é habilitada à participação mais efetiva, em um plano que varia de intensidade em relação ao controle e a contestação à conduta do governo. Isto cria uma escala que reflete a amplitude do direito à participação na contestação pública, permitindo comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade.

O desafio de buscar o aprimoramento do regime democrático encontra em Dahl (1997) duas importantes contribuições: a definição de um marco da fundação da democracia e a possibilidade de mensuração do estágio em que as sociedades reais se encontram em termos de *poliarquização*<sup>7</sup>, contribuindo para a compreensão das características desses processos. Dahl, ao observar as controvérsias teóricas e práticas da democracia, elabora um modelo que sintetiza a viabilização e construção da democracia poliárquica.

Para o autor, a democracia poliárquica pode ser definida como um regime no qual se verifica no ordenamento político, graus mínimos de condições mensuráveis entre os períodos que antecedem e precedem o sufrágio e o momento eleitoral. O conceito de democracia para Dahl aproxima-se de um modelo ideal no qual é definido como *um conjunto de processos através dos quais os cidadãos exercem um grau relativamente alto de controle sobre as lideranças* (DAHL, 1997).

Dentre algumas das condições dalhsianas encontra-se a necessidade de democratização da informação e a possibilidade do cidadão inserir alternativas entre as apresentadas, isto é, expressarem suas preferências. Os conselhos um exemplo de instituições poliárquicas observáveis, pois são instituições representativas oriundas da liberalização da sociedade brasileira, porém admitindo-se um questionamento sobre a qualidade destas representações.

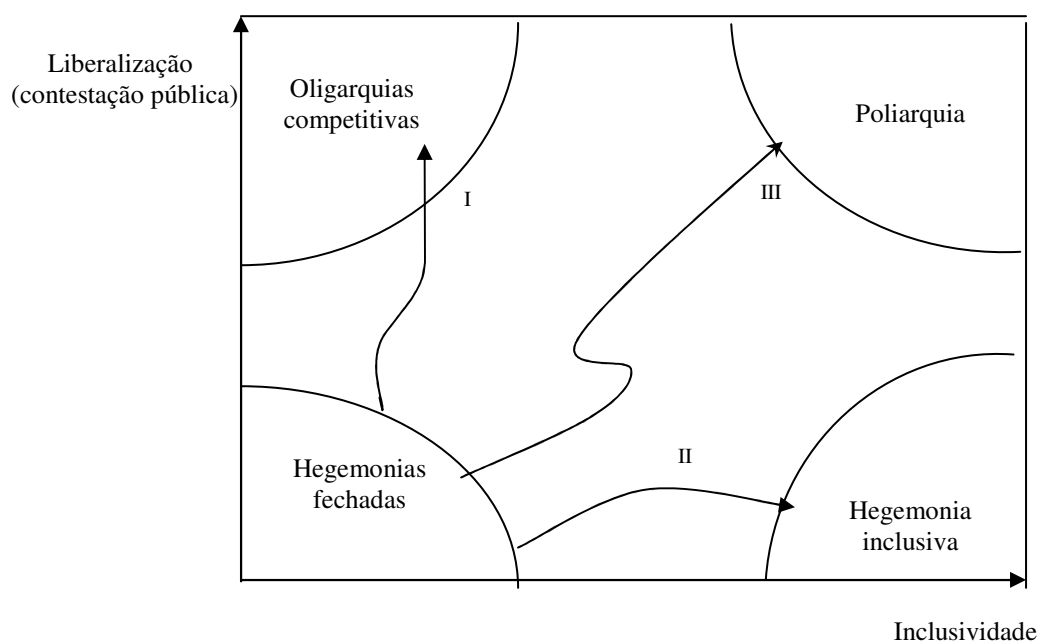
Contudo, segundo Santos (1998) as instituições não possuem uma qualidade definida à priori. Para ele, não é o mecanismo da representação, em si, que provoca débitos ou créditos poliárquicos, mas seus operadores, isto é, é a competição pelo controle da representação. Se o sistema representativo estiver sob o domínio de poucos, é oligárquico. Este sistema detém o poder monopólico sobre as decisões coletivas, descaracterizando

---

<sup>7</sup> Poliarquização – termo utilizado por Dahl para explicar a democracia representativa moderna em um Estado-Nação. Para definir um maior ou menor grau de democracia de um país, o autor utiliza alguns critérios como na verdade uma combinação de direitos e instituições que garantem sua efetividade – que poderiam ser assim dispostas: a) direito de formular preferências; b) de expressar suas preferências aos concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Dahl ainda elenca oito garantias institucionais para o funcionamento da democracia: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam das eleições e de outras manifestações de preferências.

todo o processo democrático, mesmo no âmago das instituições representativas (SANTOS, 1998 apud CORREIA, 2002).

A Figura 3.1 confere uma melhor compreensão do pensamento dahliano. A poliarquia<sup>8</sup> (representada no canto superior da Figura 1) é um conceito criado pelo autor para descrever as instituições democráticas relativas ou imperfeitas. Para Dahl, a democracia seria o regime ideal, o que não se traduz no mundo real. Neste estudo serão utilizadas para efeitos práticos as duas terminologias como sinônimas fossem. Na Figura 1 é possível acompanhar a argumentação do autor sobre seu pensamento em relação aos diversos caminhos que poderiam contribuir para a transformação de um regime político em outro (DAHL, 1997).



**Figura 3.1 – Liberalização, inclusividade e democratização**

Fonte: adaptado de Dahl, 1997.

Os regimes fechados estão representados no canto inferior esquerdo da Figura 1. Ocorrendo uma alteração através da inserção de alguma variável no sistema, o regime

<sup>8</sup> Poliarquia (governo de muitos). Na história contemporânea, os países democráticos são poliarquias estruturados por uma competição entre elites pelo poder político, por via eleitoral. Dahl utilizou a expressão poliarquia ao invés do termo democracia por entender que esta se remete ao conceito grego original, da qual era exercida a participação direta, o que atualmente é inexecutável.

hegemônico tende a efetuar uma mudança para outro formato que pode ser representado pelas rotas I, II e III. No deslocamento realizado em direção ao quadro superior esquerdo, efetuando o trajeto do caminho I, é possível inferir que este regime encontra-se acessível a uma maior contestação pública, envolvendo a liberalização do regime, tornando-o mais competitivo. Se a escolha do percurso for o caminho II, estará possivelmente em transformação para uma maior popularização, tornando-o inclusivo.

O regime político que caminhe em direção ao itinerário III amplia sua capacidade de aproximar de algum grau de democratização. O autor, porém, ressalta que nenhum sistema no mundo real é plenamente democratizado. São regimes relativamente democratizados (inclusivos e amplamente abertos à contestação pública), mas ainda assim parcialmente democráticos.

Os regimes hegemônicos e oligarquias competitivas têm dificuldades para o deslocamento em direção à democracia, pois teriam de levar em consideração os interesses e a efetiva participação de diferentes grupos nas decisões políticas. Sob a perspectiva dos governantes, esta transformação traz consigo novas possibilidades de conflitos.

À medida que aumenta o conflito entre governo e oposição, mais difícil é a tolerância de cada um para com o outro. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta no limite em que crescem os custos de sua eliminação. Quanto mais os custos de supressão exceder os custos de tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo. Quanto mais baixos os custos de tolerância, maior a segurança do governo e quanto maiores forem os custos, maior segurança para a oposição.

As transições para se chegar a um sistema viável são, no entanto, bastante difíceis. Quanto maior for o número de pessoas e a variedade e disparidade dos interesses envolvidos, mais complexa é a tarefa e maior o tempo exigido. A tolerância e a segurança mútua são mais passíveis de se desenvolver entre uma pequena elite partilhando perspectivas comuns do que entre uma coleção grande e heterogênea de líderes representando diversas camadas sociais com interesses totalmente diversos. Alguns requisitos são básicos para que uma democracia esteja alicerçada de forma plena.

Todavia, é importante ressaltar que os regimes atuais ou passados variaram amplamente na utilização mais ou menos plena de todas as exigências consideradas necessárias para um desempenho favorável da democracia. São elementos importantes: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito ao voto; elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem votos, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e manifestações de preferência.

O despotismo, geralmente uma via de mão única, teme a espontaneidade e sente uma tentação de impor aos outros uma só verdade. John Stuart Mill (1952), em sua obra *On Liberty*, explica que a supressão da liberdade de pensamento e discussão parte do princípio de que se não existe uma certeza absoluta de infabilidade, a imposição de uma verdade é uma coerção ilegítima, configurando um obstáculo na vida dos povos (MILL, 1952 apud LAFER, 1980). Outro impedimento, bastante expressivo, é a real distância entre a concepção teórica de liberdade e a vida concreta das pessoas.

Definir a liberdade é algo complexo, pois por si só não constitui uma condição homogênea e é carregada de diversos efeitos significativos. O conceito de liberdade passou por várias transformações desde a Revolução Francesa. Está relacionada à tensão e conflitos entre os cidadãos e diferentes grupos de uma sociedade. Também a liberdade pode ser compreendida como um potencial a ser vivenciado e a realidade da vida diária impõe condições ideais para o seu exercício. Macpherson (1973) explica a idéia de impedimento para o exercício da liberdade distinguindo a liberdade positiva e a liberdade negativa. A liberdade positiva encontra-se no cerne da tradição democrática, coincidindo a idéia de liberdade com autonomia. É direito dos cidadãos participarem e contribuir na escolha e nas decisões coletivas, agindo com autonomia sem a influência de outrem. A liberdade negativa é a escolha individual do cidadão sem interferências por parte de quem quer que seja, isto é, proteger o foro privado da intervenção pública. Para Bobbio, a liberdade positiva diz respeito aos direitos políticos e a liberdade negativa, aos direitos civis (MACPHERSON, 1973 apud LAFER, 1980; MARTUCCELLI, 1996).

Mill (1981) define a democracia como o regime político que melhor proporciona a “educação pública dos seus cidadãos”. Este sistema concede uma participação mais abrangente da cidadania não somente em processos eleitorais como também nos espaços

da estrutura pública, tais como os conselhos, participação na administração local, orçamento participativo e outros.

O regime democrático possibilita um aprendizado pedagógico da política, procurando o aperfeiçoamento do espírito da cidadania, que geralmente atua dentro de um círculo estreito de relações e apenas percebe sua participação nos seus problemas cotidianos, ignorando a coletividade. Assim, sua participação efetiva na vida pública viabiliza uma educação para a cidadania ampliando seu conceito do que é efetivamente ser membro de determinada sociedade (MILL, 1981).

A democracia tem apenas uma finalidade: a qualificação dos cidadãos para a liberdade. Ela ensina os cidadãos a serem livres. Segundo o autor, o que distingue a democracia de qualquer outra forma de governo é esse cuidado com o aprimoramento da práxis da cidadania, cujo sentido é a educação para a autonomia. O homem emancipado é o homem consciente de seus limites e possibilidades em relação ao outro. Para que haja consciência, é importante existir uma conjuntura social cujas condições econômicas, políticas e culturais propiciem seu progresso. As instituições democráticas podem assegurar este ambiente (BOBBIO, 1987).

Ainda, segundo o autor, as diversas formas de participação existentes e o crescimento das formas de organização de massa, cuja organização coletiva influencia direta ou indiretamente algum domínio político, podem ser analisados não só no sentido do Estado influir na sociedade como a sociedade intervir nas políticas do Estado. Assim, ambos atuam em dois momentos diferenciados, porém interdependentes no sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna.

Mill e Bobbio exprimem o propósito do regime democrático de forma complementar. Para o primeiro, a educação humana na democracia dá-se através da superação da ignorância e autocentrismo, abrindo novas perspectivas de raciocínio dos sujeitos no seu agir orientado pelos interesses da coletividade. Bobbio destaca que a cidadania desenvolve-se a partir da superação da ausência de consciência dos homens quanto à suas possibilidades e limites em relação ao outro. Somente quando adquire consciência da liberdade, os homens livres serão responsáveis como cidadãos (BRANDÃO, 2001).

A expressão sociedade civil é derivado do latim *societas civilis* que por sua vez originou-se do conceito aristoteliano *Politike Koinonia*, correspondendo ao significado comunidade pública ético-política, possuidora de um ethos compartilhado pelos membros que a constituem. Para os pensadores jusnaturalistas como Hobbes, Locke e Kant, a sociedade civil é entendida como oposição à natureza, isto é, a civilidade, a superação do estado selvagem. Hobbes, assim como Locke, perceberam um duplo aspecto da sociedade civil: mo de sociedade política e sociedade civilizada. Somente no século XIX, Hegel eleva o conceito de sociedade civil construindo um arcabouço teórico efetivo. Hegel a localiza entre as esferas da família e do Estado. Assim, sociedade civil incorpora tanto o sistema de necessidades (a esfera econômica), como o aparelho jurídico, a administração pública e a corporação (GOHN, 2005).

Hegel, Marx e Gramsci também abordaram o tema, tendo Gramsci criticado Hegel por sua idéia de sociedade civil reduzida à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade, isto é, para Gramsci, Hegel concebia a sociedade civil a partir da estrutura. Gramsci aponta no sentido inverso, pois percebia a política e a administração judiciária como instrumentos de defesa da dominação de classe. Gramsci também avaliou a posição de Marx que reduzia a sociedade a uma idéia econômica de classes. Segundo Gramsci, a sociedade seria o lugar por excelência da organização da cultura, tendo sido um dos intelectuais que primeiramente propôs a idéia de sociedade moderna interagindo as estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação. Contudo, nenhum dos autores acima consegue oferecer uma idéia de sociedade civil localizada em sociedades complexas e multidiferenciadas (AVRITZER, 1994). O espaço público contemporâneo vivenciado por uma sociedade pós-industrial é bastante complexo. Abrange diversos problemas que desafiam cada vez mais o controle sobre as dificuldades gerando conflitos multifacetados e, muitas vezes, sem solução a curto prazo.

Gramsci introduziu uma profunda inovação na concepção de sociedade civil. Compreendeu o espaço da sociedade civil como o espaço de organização da cultura. Para ele, a sociedade civil está na superestrutura social. O autor destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política, num plano onde há táticas e estratégias denominadas guerra de posição e guerra de movimento. Trata-se de organizar a sociedade civil para democratizar o Estado e seus aparelhos - a sociedade política (BOBBIO, 1982; GOHN, 2005).

Habermas, por sua vez, conceitua o mundo da vida como um reservatório de tradições implicitamente conhecidas e de pressupostos automáticos, que estão imersos na linguagem e cultura, e de alguma forma é utilizado na vida cotidiana pelos indivíduos. O mundo da vida é composto por três componentes estruturais distintos, a saber: a cultura, a sociedade e a personalidade. Os indivíduos, ao serem orientados a partir da internalização valorativa de uma determinada sociedade, adquirem competência para agir e desenvolver identidades individuais e sociais. Estas dimensões do mundo da vida abrangem sistemas comunicativos de transmissão da cultura e interação social. No entanto, existe o aspecto estrutural do mundo da vida manifestado através de instituições na reprodução de tradições, solidariedades e identidades (ARATO e COHEN, 1994).

No conceito habermasiano, a sociedade capitalista compõe um aspecto complexo com inúmeras facetas que pressupõe uma relação entre dois subsistemas distintos, a saber, o Estado e o mercado. Habermas considera a sociedade civil como depositária de formas institucionais permanentes, com o objetivo de limitar as ações do Estado e mercado. Estes subsistemas operam com princípios diferenciados constituindo inevitavelmente lugares de tensão. No entanto, os atores dos movimentos sociais reagem incessantemente a uma tendência de coisificação<sup>9</sup> e burocratização dos domínios de ação institucionais. Assim, perfazem um círculo contínuo e são novamente atualizados os princípios éticos e políticos da democracia, potencializando seu fortalecimento (JACOBI, 2000).

Em sua Teoria da Ação Comunicativa, é reforçada a idéia de uma sociedade democrática a partir de três variáveis fundamentais: i) a liberação da ação comunicativa dos processos administrativos e econômicos; ii) o reforço da arena societária através da conquista de um grupo de direitos que limitariam a abrangência dos processos de burocratização e mercantilização; iii) o estabelecimento de espaços reflexivos que conduzam à compatibilização entre a lógica estratégica do sistema e a dinâmica interativa da sociedade (AVRITZER, 1994).

---

<sup>9</sup> Lukács define a coisificação como um conjunto das formas de emergência da vida social, começando pelo Estado, pela administração, pela Justiça e pelo Direito. Trata-se de uma homogeneidade estrutural, calculado racionalmente segundo regras sólidas como um trabalho previsível efetuado por uma máquina. Faz uma crítica feroz ao caráter inumano e reificado dessa racionalidade administrativa puramente formal e a sua depreciação crescente da essência qualitativa das coisas (LUKÁCS, 2003: 231) Adorno e Horkheimer elucidam que a racionalidade burguesa submeteu-se à execução dos interesses particulares do capital, havendo um processo de reificação do pensamento, pois a exigência clássica de pensar o pensamento foi alijada. O pensamento se manteve cativo à mera imediatez (ADORNO; HORKHEIMER, 1985).



Existe uma dificuldade em conceituar cidadania pela representação que dela se faz, nem sempre correspondendo a uma postulação mais rigorosa. Em alguns momentos, a cidadania faz referência à nacionalidade do sujeito, em outra perspectiva é tratada como juízo de valor, associada ao aspecto positivo da participação social em contraste com a negatividade da não cidadania, a marginalidade. A cidadania confere um duplo significado na identidade humana. Na esfera individual cada ser é único e incomparável. Na esfera pública, o ser é um cidadão semelhante a todos os outros considerados. A noção de cidadania implica em expressar a igualdade dos homens em termos de sua vinculação jurídica a um determinado Estado (FERREIRA, 1993; DALLARI, 1984).

Ferreira (1993) depreende três pressupostos sobre a cidadania: ontologicamente, não é um fim em si e busca uma identidade social dos indivíduos em relação a um determinado Estado; seu determinante histórico-social é a existência de classes e, por último, está situada no interior das relações sociais. Pertencem ao domínio da ordem simbólica, representando realidade e disponibilidade, valores e significações socialmente estabelecidas.

A criação de novas formas de envolvimento do cidadão teve origem em vários aspectos aos quais se pode destacar dentre outros: a tangível desilusão com as instituições políticas verificadas em várias democracias liberais ocidentais desde os anos 1960. Os arranjos corporativistas e os governos tecnocráticos influíram decisivamente na determinação das políticas públicas (CÔRTEZ, 1996). As instituições públicas funcionavam de forma centralizadora no planejamento e decisões de políticas públicas e os cidadãos encontravam-se distantes do processo político.

No período após a II Guerra Mundial, houve um intenso desenvolvimento científico e expansão de pólos industriais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Implementou-se a instituição do *Welfare State*<sup>10</sup> como proteção social graças à existência do crescimento da oferta de trabalho assalariado. A remuneração do trabalhador garantia fundos ao Estado que assegurava o bem estar daqueles inscritos na ordem do trabalho e também minimizar a situação dos excluídos do mercado de trabalho. A universalização

---

<sup>10</sup> Welfare State – Estado do Bem Estar Social ou Estado-previdência. É uma política social governamental que surgiu nos EUA nos anos 1930 e na Europa no final do século XIX, com o objetivo de ser agente da

dos serviços sociais assumiu um status de direito social. O estado capitalista da possuía um caráter centralizador, regulador e provedor (BALTAZAR, 1996 apud MATOS, 2007).

A recessão econômica mundial a partir da década de 1970 promoveu uma forte crise no modelo de Estado do Bem Estar Social. Houve um declínio da atividade econômica e um crescente endividamento público impôs limites sobre a arrecadação do governo e com isso houve uma forte pressão para a diminuição de despesas, afetando as políticas de bem estar social (CÔRTEZ, 1996).

A crise atingiu uma escala mundial afetando as relações entre os países, favorecendo a onda neoliberal. Este período foi marcado pela intensificação do processo de globalização, crise ambiental, transformações no mundo do trabalho e mercado internacional. Os governos conservadores implementaram políticas em torno da idéia de aumento da capacidade de resposta dos serviços privados e públicos às demandas dos participantes vistos como consumidores. Neste contexto, o Estado perdera sua eficiência como interventor das políticas públicas abrindo mão da centralização de decisões, dando lugar à gestão descentralizada (MATOS, 2007).

No Brasil, a perda de legitimidade do regime militar durante os anos de 1980 e o acirramento da crise econômica contribuiu para o fortalecimento de projetos que visavam a racionalização da administração pública e redução de gastos. O neoliberalismo foi implementado aos países emergentes através da atuação de organismos financeiros internacionais. Foram desmontadas as políticas de bem estar social do Estado, suscitando dúvidas sobre os efeitos redistributivos atribuídos a democracia. No cenário político foram restabelecidas formas democráticas de representação e expressão política, liberdade de imprensa e associações político-partidárias (CORTÊS, 2005).

As privatizações assegurariam que situações de monopólio seriam submetidas à competição do mercado. As políticas neoliberais têm orientado os processos de reformas e adaptação da globalização, separando as instâncias econômicas do poder político e assim, aumentando a expansão do capital. Esta situação inaugura uma estrutura atomística do trabalho: trabalho em células e redes possibilitando um poderoso aumento da

---

promoção social e buscar o estímulo para a economia. Cabe ao Estado do Bem Estar Social garantir serviços públicos e proteção à população.

produtividade do trabalho que se expande na medida em que novas formas tecnológicas são inseridas, além da amplificação do acúmulo de capital. Já os governos social-democratas enfatizam a idéia de uma reforma nas organizações públicas, aumentando as oportunidades para que os cidadãos e usuários expressassem sua opinião, visando uma participação efetiva nas políticas públicas (SANTOS, 2005).

Estas contradições encorajam uma democracia, que embora seja perseverante, tenha um perfil de baixa intensidade e grande extensão. Situando a América Latina, pode-se considerar que os processos políticos contemporâneos estão em uma encruzilhada perigosa e grave. É importante sublinhar, que existe um surpreendente aviltamento das práticas democráticas. Uma pesquisa de opinião mencionado no Relatório PNUD/ONU (2004) evidenciou que grande parte dos latino-americanos retiraria o apoio ao regime democrático se este não fosse capaz de resolver os problemas econômicos que a população enfrenta.

Bessa (2006) explica que este perfil denota um campo fértil para que os governantes populistas tenham adesão da população para assumir práticas clientelistas e assistencialistas, que solapam a construção da democracia, mantendo um padrão político de descrença no regime democrático. A agenda latino-americana sobre a democracia inicia novas discussões em relação ao desenvolvimento e sustentabilidade e os limites da desigualdade e injustiça.

A ineficiência no cumprimento de direitos fundamentais à existência humana (saneamento, segurança, entre outros) tem-se difundido nos regimes democráticos da América Latina. Com raras exceções, a maioria dos países apresenta um quadro de desequilíbrio social, pressupondo-se que, mesmo não havendo risco iminente à ordem interna, as democracias existentes, permanecerão frágeis e de baixa qualidade democrática, na medida em que não impulsionem uma efetiva democratização das estruturas de desigualdade e dominação social (BESSA, 2006).

A organização da sociedade brasileira e seu processo de modernização foram sustentados pela centralização político-administrativo e patrimonialista da Colônia. Outro fator relevante para a formação social brasileira foi o desenvolvimento da economia agrária latifundiária e escravocrata. Esta cultura favoreceu ao Estado o desenvolvimento de

relações paternalizadas, cuja concepção dominante é a figura do Estado-pai. Sempre foi caracterizada pela experiência do mando, do favor, do privilégio e como consequência a exclusão. Esta forma de relação deu espaço para regimes populistas e autoritários. A cidadania brasileira sempre foi muito mais passiva do que ativa, cujo processo é a exclusão das classes populares em tudo o que diz respeito à tomada de decisões. A tradição brasileira não retém um histórico de apego às virtudes políticas. Ao contrário, desde o império a aristocracia dominou os latifúndios possibilitando uma ampliação da desigualdade nas relações econômicas e sociais (FERREIRA, 1993).

Ribeiro (2000) faz uma interessante observação ao examinar a linguagem utilizada, existe uma diferenciação entre os termos: sociedade e social. O termo sociedade é empregado nos discursos dos políticos e economistas como sinônimos de elite ou classes dominantes. Assim, a sociedade é ativa, manda e sabe o que quer. Quer funcionar com autonomia, sem a tutela do Estado. O termo social, nestes mesmos discursos, designa a uma política que busca reduzir a miséria das classes mais desfavorecidas social e economicamente. Nos ministérios ligados à economia prevalece a idéia de que o social é perdulário e arcaico e a economia é importante e séria, portanto, o governo deve privilegiar na ajuda de instituições financeiras em detrimento de políticas sociais.

O social e a sociedade não dizem respeito aos mesmos meios sociais, à mesma integração nos processos produtivos, no acesso aos bens, ao mercado e ao mundo do direito. O social refere-se à classe carente, a sociedade, à classe eficiente. A sociedade é herdeira daquela que no século XVIII era denominada “*la société*”, isto é, classes abastadas que giravam em torno da corte. No entanto, seu poder não se definia tão diretamente pela economia. Atualmente, é o seu poder sobre a economia que a distingue. Ela negocia e decide. Esta situação transmite subliminarmente a idéia de que a sociedade é ativa enquanto economia, e passiva enquanto vida social e assim configura-se uma cisão esquizofrênica, com a imagem do país vivendo duas realidades paralelas. A economia está apartada das políticas sociais, como se uma fosse independente da outra (RIBEIRO, 2000).

Segundo Mendonça (1989), a violência das elites encontra-se diluída em todo o processo histórico brasileiro (populismo, ditadura ou mesmo na formal democracia). Ainda impera a conduta do senhor de escravos, embora perdidos os escravos, a oligarquia se mantém através da domesticação das consciências e do ocultamento das relações de exploração.

Ainda que se busque a introdução da modernidade nos projetos econômicos e políticos do país, alcança-se somente a modernização. A modernidade produz uma revitalização de todo o corpo social através de processos coordenado pelas classes dirigentes. A modernização, ao contrário, está a serviço da manutenção dos benefícios dos setores dominantes e a domesticação das classes subalternas.

A introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um avanço para a remoção de obstáculos contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista. Todavia, os costumes mantidos pela sociedade ainda sinalizam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular. A busca de uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente os princípios de reconhecimento, participação e redistribuição, sinaliza o momento atual de uma busca de articulação entre inovação social e institucional. Existe uma opção em torno de consensos estratégicos, onde as políticas sejam negociadas pelos diferentes atores sociais envolvidos no processo e cujos interesses sejam afetados (FERREIRA, 1993).

Arretche (1999) assinala que, a partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, proporcionando sua soberania e sua autoridade em sua circunscrição. As relações intergovernamentais foram modificadas em razão da atual Constituição Federal, sinalizando um novo marco no *modus operandis* do poder estabelecido.

Sob este aspecto, a Constituição Federal revolucionou de modo significativo a estrutura de poder, possibilitando uma política de descentralização aos estados e municípios. No entanto, pode-se perceber que houve avanços maiores em alguns municípios do que em outros, através da implementação de políticas públicas que avançaram em maior grau em alguns locais. O fundamento da descentralização encontra-se alicerçado na seguinte aceção:

em Estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999: 47).

Mais que uma estrutura formal, a municipalização concretiza a descentralização e é facilitadora desse processo de reordenamento do sistema descentralizado, assim como no reconhecimento do nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão das políticas públicas. Efetivamente, a descentralização político-administrativa, como forma de ampliar os espaços de participação democrática, reconfigura essa política em um novo patamar no âmbito municipal, buscando a inclusão social nas esferas locais, sem perder de vista a integração nacional.

O reconhecimento da autonomia da esfera local não exclui as responsabilidades do nível federal pela direção e condução geral da política e por sua integração nos diversos níveis de governo. Esse processo contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população.

Para que as administrações locais assumam determinadas funções de gestão na área social, a descentralização das políticas públicas deve ser acompanhada dos incentivos financeiros oferecidos pelos níveis do governo interessado na transferência das atribuições. A autora esclarece que *o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem* (ARRETCHE, 1999: 119).

A municipalização é o compartilhamento de poder entre governo e a sociedade civil e é nesse sentido que carrega consigo a idéia de avanço democrático e de fortalecimento da cidadania dos habitantes do município. A municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional (YAZBEK, 2004).

A descentralização da gestão das políticas públicas favorece a redefinição das relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas. Os conselhos gestores de políticas públicas são uma das principais inovações neste campo. É essa dinâmica societária que fortalece a idéia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação

de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político (RAICHELIS, 2006).

É importante alinhar as reflexões sobre a importância do processo histórico da democracia ocidental. A democracia moderna tal como é concebida atualmente é bastante recente, evento posterior às duas grandes guerras mundiais. Marshall (1967) demonstra que existe uma constante pressão para o estabelecimento dos direitos no sentido moderno da expressão, havendo uma gradativa expansão dos direitos dos cidadãos, oriundo da conquista incessante dos direitos civis, políticos e sociais.

Dahl transmite uma importante contribuição sobre o arcabouço teórico da democracia. Ao explicitar suas idéias sobre os trajetos possíveis de como uma não poliarquia pode ser transformada em poliarquia. Os possíveis caminhos seriam uma combinação cultural, histórica, econômica ou acidental? Por que algumas nações européias ocidentais encontraram este caminho. Quais os fatores decisivos para se chegar a esse termo? Em seu arcabouço teórico, Dahl propõe a conclusão de que a poliarquia é fruto de duas variáveis: a inclusão da população no processo político e o aperfeiçoamento institucional, do qual se presume que a democracia é um processo dinâmico e uma sucessão de acontecimentos infinitos e complexos.

Segundo Kelsen (1993) o sistema democrático não é em absoluto, o ponto final da evolução política, sempre é passível de revisão. As transformações das democracias e os seus dilemas vividos sistematicamente pedem equilíbrios diferentes e recorrentes na tênue linha divisória. A maioria pode tornar-se, por um voto a menos, a minoria. É o acordo entre a aspiração à liberdade total (liberdade anárquica) e a necessidade de coerção social.

Os temas democracia, deliberação e participação são a cada instante, novamente reinscritos em acaloradas discussões. Uma multiplicidade de atores sociais, participantes de movimentos sociais, partidos políticos, representantes governamentais e instituições, esforçam-se para buscar uma melhor definição sobre o assunto e a melhor maneira de utilizá-lo como práxis cotidiana na construção de uma sociedade mais justa.

O discurso, no entanto, adquire um matiz diversificado segundo a crença e por que não a conveniência de cada grupo representado, originando resultados opostos para a agenda

democrática. Para determinados grupos, a democracia ideal é o engajamento dos cidadãos no processo de tomada de decisões, para outros, os espaços democráticos são uma oportunidade para promoção de uma extensa transformação social. Há, ainda, os que entendem a democracia como um arranjo institucional a serviço de diversos fins, um instrumento útil para salvaguardar a liberdade de mercado e o desenvolvimento econômico da sociedade.

Para Habermas, o debate contemporâneo sobre a democracia fundamenta-se basicamente sobre dois modelos normativos: o republicano e o liberal. Habermas propõe um terceiro modelo alternativo denominado democracia procedimental. O modelo republicano e liberal são representantes de duas formas opostas e incompatíveis. O modelo republicano é inspirado em Aristóteles, no humanismo político do Renascimento, privilegia o direito da autonomia pública dos cidadãos aos direitos privados. Para o modelo republicano, a cidadania somente é atualizada na prática de autodeterminação coletiva. O processo democrático é produzido por uma elaboração consciente do elemento de solidariedade social, valorização do espaço público e do parlamento legitimando o poder político ao próprio processo de discussão e deliberação (NOBRE, 2004).

A tradição liberal inspirado em Locke presume a precedência dos direitos humanos em relação à vontade do povo e denuncia o perigo representado pela maioria tirânica. Sustenta a idéia que os indivíduos possuem direitos inalienáveis, direitos individuais, proteção diante de qualquer regime e maioria. A democracia é um instrumento que media as relações do aparelho estatal como representante da administração pública do outro lado, a sociedade, como sistema estruturado na economia de mercado.

A democracia procedimental apresentada por Habermas propõe justamente a superação da contradição existente entre o modelo republicano e liberal. Para tal, articula do modelo republicano a formação da opinião e vontade popular, mas sem entendê-la como algo secundário ao Estado. Também respeita os limites do Estado e sociedade sugeridos pelo modelo liberal, porém compreendendo a sociedade civil como a base social de espaços públicos autônomos. Habermas sugere reorganizar a vida democrática em torno de instituições e regras suficientemente estáveis que permitam a participação legítima dos cidadãos nas decisões públicas.



A democracia procedimental respalda-se no plano ético, sob o princípio da discussão. Harmoniza a soberania popular com a exigência constitucionalista da democracia de direito. Desafia deslocar o centro de gravidade da democracia para os espaços públicos autônomos diversos e em procedimentos de formação democrática da opinião e vontade política. Os espaços públicos autônomos são palcos de disputa política, emergindo assim, os processos emancipatórios, quando este for capaz de afastar-se cada vez mais do conflito determinante entre o poder financeiro e o poder administrativo.

Benevides (1998) explica que no Brasil, ainda vigora a descrença da atuação política, herdeiros de uma prática distorcida de democracia: o coronelismo e o clientelismo. Os representantes eleitos utilizam a sutileza do engodo, onde a fórmula *todo poder emana do povo e em seu nome é exercido* é dita de forma quase mântica - esta frase foi cunhada pela primeira vez na Constituição belga de 1831. No entanto, o eleitorado anônimo e crédulo permanece à margem do processo de participação ativa.

Ribeiro (1987) considera que a distância entre o povo soberano e seus governantes, decorre da crença que a política é uma forma de redenção ou salvação e também é resultado do interesse dos representantes em manter a despolarização popular. A consequência é uma forma de alienação política de parcelas significativas da população. A única forma conhecida de participação é pelo voto, permanecendo um sentimento popular de não pertencimento da comunidade cívica (RIBEIRO, 1987 apud BENEVIDES, 1998; MOISÉS, 1990).

Para fortalecer o regime democrático é necessário o fortalecimento das regras e controle explícito sobre quem governa. A manutenção de regras ambíguas em uma esfera de poder fechada e corporativa impede a soberania popular. Para que haja legitimidade dos resultados é essencial garantir a validade dos procedimentos. A prática democrática demanda a aceitação da multiplicidade de idéias, o pluralismo partidário, a organização sindical e associativa de forma ampla, acesso à justiça, além de garantia da liberdade de expressão e acesso à informação. Também é importante a educação política e aperfeiçoamento das discussões sobre os assuntos pertinentes à coletividade.

Porém, é importante ponderar que, para além da aparente evidência que acompanha o conceito de democracia, isto é, afirmar que o regime democrático é um sistema de governo

em que todos os cidadãos participam é apenas uma parte da verdade. Esta controvérsia demonstra que o conceito traz em seu bojo discussões conflituosas nas construções teóricas e na práxis política cotidiana. Afinal, de qual participação falamos? Para quê? Como? Quem realmente participa? São questões que deve estar sempre no horizonte das reflexões sobre o tema.

Sposati e Lobo (1992) apontam a necessidade de ser desenhada uma nova cultura política democrática que ao colocar em prática de fato a distribuição de poderes no sentido horizontal possa realmente trazer a alteridade para o âmago do controle social. Este conceito de alteridade, ou da presença do *alter* (o outro) cedido da psicologia, propõe um novo paradigma de alternância de poder, distinguindo assim de situações em que estão presentes sempre os mesmos conselheiros. “O que se quer marcar é a presença de um sujeito que se contrapõe e que tem força e presença para pressionar e ter protagonismo, isto é, ser sujeito e não sujeitado”. (SPOSATI; LOBO, 1992: 372).

O conceito de alteridade representa a oposição em presença, isto é, alteridade não possui o significado de presença física dos conselheiros. Estes devem ter a capacidade de influir, de se contrapor na perspectiva da defesa dos interesses coletivos. Para que isto, de fato, ocorra, é necessário que os representantes tenham real acesso à informação e ao conhecimento. Devem ser protagonistas e sujeitos de ação.

A abordagem adotada neste capítulo pretendeu construir uma breve e ampla investigação do desenvolvimento da democracia ocidental com o intuito de avançar nos planos analíticos e teóricos. Este esforço tem como propósito buscar uma maior compreensão do problema da representação política nas organizações sociais e civis. O resgate histórico do regime democrático, suas variadas formas de apresentação, lutas e avanços são fundamentais para a elucidação do propósito deste estudo: a participação cidadã em espaços públicos autônomos.

### 3.2 – Os conselhos municipais: suas origens, trajetórias, definição e competências

Os conselhos ou assembléias coletivas organizadas da sociedade civil foram utilizados largamente na história desde as remotas sociedades. A partir destes agrupamentos humanos surgiram as tribos, os clãs e pequenas vilas. A fundação da cidade é uma consequência destas associações, das quais é o coroamento.

Fustel de Coulanges descreve que a família, fratria, tribo, cidade são sociedades perfeitamente análogas e nascidas umas das outras por uma série de federações. Os antigos nunca conceberam qualquer organização social além da cidade. A religião fazia de cada cidade um *corpi*, sem possibilidades de associação a nenhum outro: o isolamento era a lei da cidade. Assim tinham grande respeito pela independência religiosa e civil das tribos e famílias. O espírito municipal é descrito por Fustel de Coulanges como “*Toda a cidade tinha em grande apreço a sua autonomia, dava-se este nome (autonomia) a todo cidadão, compreendendo o culto, o direito, o governo e toda a independência religiosa e política da cidade*” (FUSTEL DE COULANGES, 1975: 164).

A cidade grega possuía uma estrutura de organização administrativa e gozava de grande autonomia. A pólis é o espaço onde decorre a mais excelente experiência humana de vida em comunidade. A partilha simbólica e existencial da mesma língua, costumes, cultos e estatutos cívicos, sob um mesmo regime (*politéia*) e em vista a um interesse comum (*sympheron*) formam a comunidade política (*Koinonia politike*). Aristóteles afirmava que:

uma cidade é uma daquelas coisas que existem por natureza e que o homem é por natureza, um ser político. Aquele que, por natureza, e não por acaso, não tiver cidade, será um sobre humano, tal como o homo condenado por Homero como “sem família, nem lei, nem lar” (ARISTÓTELES, 1995: 14).

Embora, Aristóteles fosse um homem pertencente a um determinado grupo social, concebia o ser humano como um ser político por excelência, pois entre os gregos não se distinguia o político e o social. Para Aristóteles, a vida na *pólis* não é fruto de uma decisão ou escolha, e sim uma tendência natural, a realizar-se necessariamente caso não haja obstáculos externos. É um traço inato e independe da escolha humana, pois o homem é o mais gregário dos animais e só pode exercitar suas habilidades em grupo. A *pólis* era a sociedade por excelência. Ao explicar o caminho histórico da construção da sociedade

humana, Aristóteles defende que a *pólis* é a comunidade mais elevada abrangendo todas as outras que a antecederam. A cidade é o apogeu da coletividade, porque é autárquica. No entanto, Hobbes (1642) contesta a tese de Aristóteles ao afirmar que a sociedade é fruto de uma escolha e não obra da natureza, e desta forma, o homem não nasce apto para a sociedade, mas assim pode se tornar através da disciplina. A formação da *pólis* depende de instrução prévia e escolha humana, através de um pacto e um tratado entre os indivíduos (FRATESCHI, 2008). Bobbio (2000) elucida que Aristóteles ocupou-se dos grupos sociais, das sociedades particulares, que hoje constituem o objeto principal da sociologia. São Tomás traduziu a expressão “*politikón zóon*” por “*animal politicum et sociale*”. “A sociedade política ou civil foi durante séculos a sociedade por excelência. A ela se contrapunha não uma sociedade natural, mas o estado de natureza *a-social*, com se entre a sociedade sem Estado e o Estado não houvesse uma escala intermediária. A única sociedade intermediária conhecida era a família” (BOBBIO, 2000: 393).

O município, tal qual se conhece hoje, teve origem no Império Romano cujo significado é originado a partir de palavras latinas *múnus* (encargo), *eris* (privilégios) e *capere* (receber) – aquela entidade que obteve privilégios. Com a queda romana e a invasão visigótica houve uma mudança na forma de administrar as cidades, isto é, no período feudal os municípios assistiram a uma grande centralização, em decorrência do poder senhorial (RIBEIRO, 2004).

Durante os séculos XI e XII houve um impulso à municipalidade, ou seja, houve um movimento de descentralização em resposta ao período feudal. Em Portugal, os municípios eram denominados “*concelhos*” (grafia da língua portuguesa empregada neste período histórico), órgãos locais de governo e sua estrutura constituída de: a) um alcaide com funções administrativas e judiciais; b) juízes, escolhidos entre os homens bons, para ajudar o alcaide na deliberação e julgamento; c) homens bons (indivíduos experientes, idôneos, sérios) formando um órgão consultivo; d) os almotacéis (do árabe *almuhtasib* – mestre de aferição) com função de fiscalização, policiamento, pesos e medidas, e tributos; e) almotaçaria (tribunal local para dirimir dúvidas fiscais); e) procuradores (representantes) do conselho junto à Corte. Com o final da idade média, a centralização volta ao cenário diminuindo a importância do município (GOHN, 2002; RIBEIRO, 2004).

Os representantes da Coroa de Portugal utilizaram os “conselhos” como forma político-administrativa nas colônias, inclusive no território brasileiro. Este sistema de gestão foi bastante utilizado nas câmaras e prefeituras brasileiras. No Brasil, a criação do município precede a do Estado, sendo o fundamento da nação brasileira. Nesta época, os municípios eram constituídos por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Aguillar acrescenta que:

Portugal delegou à iniciativa privada atribuições que seriam classificadas como essencialmente públicas e, portanto naquela conceituação criticada, indelegáveis. O exemplo marcante disto são as capitânias hereditárias, instituídos por D. João III, no Brasil Colônia. Este sistema consistia na transferência de verdadeiros poderes majestáticos aos donatários, responsáveis não apenas pela exploração econômica do país ainda intocada, também por atribuições jurisdicionais e policiais sobre os colonos, aborígenes e invasores estrangeiros. Os historiadores viram nesta situação traços característicos da concessão dos serviços públicos (AGUILLAR, 1999: 118).

No Império, surge a primeira Constituição brasileira, dedicando-se à criação das câmaras municipais, e na República surge uma nova Constituição, que estabelece o princípio de autonomia dos municípios. No entanto, na prática esta autonomia não se efetivou. Durante 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 houve um avanço do centralismo, através da figura do “coronel”, político que comandava de forma autoritária em seus domínios. Na Constituição de 1988 houve um enorme avanço ao integrar o município como ente federativo e ampliar sua autonomia (RIBEIRO, 2004).

Neste processo de emancipação do município, pode-se destacar o avanço da cidadania decorrente dos fortalecimentos de novos atores sociais. Com a criação e disseminação dos conselhos municipais houve um expressivo aumento de busca de participação direta da sociedade na gestão municipal. Ferrari (1998) destaca que:

um dos traços característicos de nossa Federação é a inclusão do município como parte integrante do Estado Federativo do Brasil, reconhecendo que ele tem a mesma dignidade da União e os Estados Membros compartilhados o exercício de sua soberania entre três ordens jurídicas distintas (FERRARI, 1998:32).

Hannah Arendt afirma que toda grande luta desenvolveu-se a partir de rudimentos de uma forma completamente nova de governo, fora das experiências de ação e fora do desejo resultante dos atores em participar do ulterior desenvolvimento dos assuntos públicos. Segundo a autora, esta nova forma de governo são os conselhos, que embora “através da história percessem em todo o lugar e em toda época, destruído diretamente pela burocracia dos estados-nações ou pelas máquinas dos partidos” (ARENDR, 2006:199). Estes configurariam uma nova forma de gestão da coisa pública, sendo não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado: o Estado-conselho. Porém, conquanto se afigure uma pura utopia do povo, os conselhos parecem ser uma alternativa possível de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania (ARENDR, 2006).

Os conselhos são as vozes ativas da comunidade. Arendt comenta, “as cabines das urnas são muito pequenas, só há lugar para um”. Os partidos, de um modo geral, são completamente impróprios, isto é, embora seja um instrumento essencial no regime democrático, na vida real é um espaço que mantém o eleitorado manipulado e alienado. São convocados para somente aceitar ou recusar os homens indicados a governar. Então restariam os conselhos. Este seria um espaço para pequenos grupos debaterem uma idéia, construindo uma formação racional de opinião, além disso, elegeriam quem seria o melhor representante do conselho. Este representante levaria ao conselho seguinte, de uma esfera mais alta, onde os pontos de vista seriam esclarecidos pela influência de outros pontos de vista, revisados e os possíveis erros demonstrados. Nem todos os cidadãos se interessam por assuntos políticos, estes teriam que se satisfazer com o fato de outros decidirem por eles, mas deve ser dada a cada pessoa a oportunidade (ARENDR, 2006).

Outra contribuição de Hannah Arendt no campo da teoria política foi sua concepção de poder. O conceito arendtiano sobre o poder é que este seria a capacidade humana de agir em conjunto, derivando da concordância de muitos quanto a um curso comum de ação e tem, na aptidão persuasória da iniciativa, um dos seus elementos fundamentais. O poder, neste sentido, é inerente à condição humana e situa-se no campo da ação do espaço público. É o poder que mantém a existência da esfera pública, o espaço potencial da aparência entre homens que agem e falam. Enquanto a força é o poder de um, a qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando agem juntos. Ainda segundo a autora,

o único fator material indispensável para a geração de poder é a convivência entre os homens. Estes só retêm poder quando vivem tão próximos um dos outros que as potencialidades de ação estão sempre presentes. A fundação das cidades só foi possível a condição prévia da existência do poder mantendo viva a coesão da comunidade. O poder preserva a esfera pública e o espaço da aparência e como tal, é um princípio fundamental ao artifício humano que perderia sua suprema *raison d'être* se deixasse de ser palco da ação e do discurso, da teia dos negócios e relações humanas e das histórias por eles engendradas (ARENDR, 1987: 213).

Está presente no pensamento arendtiano a questão que: se a política é um produto da ação qual é o significado do verbo agir? “Agir deriva de verbos latinos *agere* – por em movimento e *gerere* – trazer, criar, cujo sentido pode ser analisado através do participípio passado *gestum*, originando a palavra *gesta*” (ARENDR, 2007: 214). A criatividade da ação política, cujas características podem ser explicitadas como mutáveis e imensuráveis é o exercício contínuo da liberdade pública, que faz avançar e viver as instituições.

É importante assinalar que a mobilização política não é um fim em si. Age-se, em certas condições concretas, na medida das possibilidades do momento, em vista de algum resultado. O agir não é, portanto, dissociado dos móveis da ação. O esforço estimado necessário e o cálculo das possibilidades de sucesso são permanentemente avaliados em relação aos resultados esperados (TRABULSI, 2001).

É de importância capital para a sobrevivência da democracia a efetiva participação política e os conselhos apresentam-se como um instrumento inovador, superando as antigas modalidades de práticas políticas. Independente da esfera do governo (federal, estadual ou municipal) na qual eles são criados, é conferida aos conselhos a natureza de órgão público de caráter consultivo e/ou deliberativo, de funções permanentes, autônomo e de composição paritária (MOREIRA, 2002).

No Brasil, os primeiros conselhos municipais foram implementados durante o período do Império, na área da educação. Estes, porém, constituíam de indivíduos nomeados que tinham a função de deliberar sobre diretrizes e julgar conflitos na educação. Até a década de 1970, existiam alguns tímidos mecanismos de participação institucionalizados nos

setores da educação e previdenciário. No setor previdenciário, os trabalhadores participavam como conselheiros em instâncias administrativas e fiscalizatórias nas primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões e aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Porém, a independência destes conselhos variou de acordo com a instituição e período (CORREA, 2000; CÔRTEZ, 2005).

Durante o regime militar, as instituições públicas foram desenhadas a partir um poder centralizado (político, administrativo e financeiro). Constituiu-se um padrão autoritário de administração pública, com o planejamento e a gestão baseados em decisões técnico-burocráticas. Suprimiram-se, assim, os canais de participação popular.

No entanto, o regime ditatorial sofreu um enfraquecimento a partir de 1974, com a diminuição do ritmo do crescimento econômico (“milagre econômico”). O regime político demonstrou algumas preocupações em promover a expansão de políticas sociais com novas estratégias de planejamento social. Uma das diretrizes era promover a extensão de cobertura de serviços básicos na área de saúde e educação fundamental através de planos elaborados pelo governo federal e impostos aos estados e municípios. Ao mesmo tempo, o acesso aos serviços de saúde mais complexos, principalmente hospitais de natureza privada, foram subsidiados pelos recursos públicos assim como a educação de ensino médio e superior.

Alguns governos municipais estimularam mecanismos de participação, principalmente governados por opositores ao regime militar. Buscaram efetivar políticas sociais mais equitativas e universais com acesso da população aos bens e serviços públicos. Os usuários e cidadãos foram incentivados a participar no processo de decisão política, embora o nível de envolvimento fosse bastante variado (CÔRTEZ, 2002).

Os conselhos municipais surgiram dentro das novas propostas de democratização e descentralização das políticas sociais, respaldados pelas leis orgânicas. Pode-se dizer que são mecanismos de democracia semidireta<sup>11</sup>. A existência dos conselhos nas três esferas

---

<sup>11</sup> Democracia semidireta é uma forma em que se configuram e se mesclam as formas clássicas da democracia representativa e a democracia direta. É um sistema misto guardadas as devidas proporções. Não se pode esquecer que existe uma impossibilidade de se alcançar a democracia direta idealizada e praticada pelos gregos no Estado contemporâneo. Em linhas gerais é próximo do governo representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir diretamente na elaboração de leis e em outros momentos decisivos no funcionamento do Estado. Garante ao povo efetivar uma intervenção e poder de decisão de última instância, definitivo e incontestável. Existem



governamentais e em diversas áreas de políticas públicas configurou uma nova realidade de gestão envolvendo vários atores. Apesar de suas contradições e fragilidades, o espaço democrático conquistado é essencial para a construção da participação da sociedade nos destinos das políticas públicas e os recursos utilizados pelos gestores (CORREIA, 2005; SANTOS, 2004).

Para a psicanálise<sup>12</sup>, termo criado por Freud, o controle social é concebido na dimensão do superego (parte da estrutura mental que tem a função de reprimir e censurar, funcionando como freio à impulsividade). Atua como instância de absorção de normas sociais pela estrutura da personalidade, solicitando ao indivíduo introjetar o modelo e padrão da cultura pertencente (CARVALHO, 1995 apud CORREIA, 2005).

No campo das ciências sociais o conceito de controle social é utilizado para caracterizar os instrumentos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Para Durkeim, o controle se imporia pela intensidade das obrigações ou pressões morais impostas ao indivíduo pela sociedade.

Nas ciências políticas e econômicas, o termo controle social é ambíguo, podendo levar às múltiplas concepções baseadas na definição diversa de Estado e de sociedade. Nesta acepção pode-se entender que a idéia de controle social é construída a partir da relação do Estado e sociedade civil. Existem duas vertentes a partir desta compreensão na relação Estado-sociedade.

---

alguns institutos representativos da democracia semidireta que até hoje são conhecidos e praticados: 1) *referendum* - (consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo legislativo somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, os aprova; 2) *plebiscito* - consiste numa consulta pública prévia à opinião popular; 3) *a iniciativa popular* - o parlamento é obrigado a elaborar uma determinada lei, se certo número de eleitores se manifestarem a favor da necessidade de certa lei; 4) *o veto popular* - pressupõe uma lei já feita pelo parlamento e não obrigatória pela Constituição. Se um número determinado de cidadãos pedir que seja submetida ao referendunum e o povo repudiar a lei, tem-se o veto popular; 5) *recall* - instituição norte-americana, que tem aplicação para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo e também para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade da lei (AZAMBUJA, 1998; DALLARI, 1987).

<sup>12</sup> A psicanálise, disciplina fundada por Freud podendo ser definida como uma teoria psicológica que investiga essencialmente a evidência do significado inconsciente das palavras, das ações, das produções imaginárias (sonhos) de um indivíduo. Também estuda a estrutura e funcionamento da mente humana através do método psicanalítico de investigação e um método de análise dos motivos comportamentais do ser humano (LAPLANCHE, 1986).

A primeira conceituação diz respeito ao controle do Estado sobre a sociedade. O Estado controla a sociedade em favor da classe dominante implementando políticas sociais para amenizar os conflitos de classe. Esta visão entende o Estado como “Estado restrito”, isto é, Estado como administrador dos negócios da classe dominante.

Outra corrente de pensamento entende o controle social a partir da sociedade sobre as ações do Estado. Assim, a sociedade teria possibilidades de controlar as políticas sociais em favor dos interesses de classes desfavorecidas. Sob este aspecto estaria a idéia de “*Estado ampliado*” citado por Gramsci. O Estado pode ser considerado como um espaço contraditório que perpassa por vários interesses de classes. Apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, também reúne as necessidades das classes excluídas (CORREIA, 2005).

No conceito gramsciano, o Estado exerce uma função coercitiva através da sociedade política e também têm uma atribuição de manutenção do consenso de uma classe sobre a outra por meio dos aparelhos de hegemonia existente na sociedade civil. O conceito de Estado recebe uma configuração mais ampla por incorporar a sociedade política e a sociedade civil, isto é, o Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados. Para o autor não há separação entre o Estado e a sociedade civil, mas uma unidade orgânica e indissociável.

Correia (2005) elucida em seu estudo a complexidade da sociedade civil, um espaço de lutas de interesses contraditórios. Estes conflitos não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores representantes do capital e do trabalho e seus desdobramentos desta contradição. Citando alguns exemplos, como a exclusão de gênero, etnia, religião, defesa de direitos, preservação do meio ambiente etc. Estes grupos detêm um potencial transformador, pois neles também se processa a organização dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas na busca da direção político-ideológica.

Para Dias (1996) é importante desmistificar a sociedade civil, pois se apresenta repleta de contradições e não necessariamente possui uma qualidade progressista. É um plano que se revela como um campo de lutas e não apenas como cenário de pactos sociais (DIAS, 1996 apud CORREIA, 2005). A economia capitalista demanda formas de controle social para a

aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade. As políticas públicas e programas sociais incluem em seus projetos, as instâncias participativas, pois é parte dos mecanismos de controle social em busca de consenso em torno da reprodução do capital.

Os conselhos expressam um processo de capilarização da democracia. Estes podem contribuir para as diversas dimensões do indivíduo como ser social - trabalhador, usuário, consumidor, cliente – possam se encontrar ou integrar na condição eixo de sujeito-cidadão. Assim, contribuir para uma reforma do Estado que sirva para reorientar a economia para que esta sirva à cidadania (GOHN, 2001; CARVALHO, 1997).

Há algumas necessidades e lacunas que devem ser apontadas, como definição mais específica sobre competências e atribuições, elaboração de instrumentos jurídicos de apoio as suas deliberações, necessidade de capacitação dos conselheiros (participação qualificada) e outros. A participação, para se tornar plenamente efetiva, necessita de uma qualificação permanente. É necessário que haja informações e conhecimentos das estruturas estatais para que possa haver uma interlocução adequada entre os representantes e uma intervenção nas políticas públicas com propriedade (CARVALHO, 1997).

Na mesma linha de pensamento, Gohn (2002) argumenta que a discussão sobre os conselhos gestores tem ainda algumas questões a serem debatidas. Por exemplo, quais seriam a sua função e sua natureza, se devem ser consultivos e/ou deliberativos, e ainda há a questão da representatividade e paridade que deveriam ter uma definição mais precisa. Os participantes têm um perfil bastante heterogêneo produzindo uma assimetria na efetiva igualdade de condições entre os participantes. A autora ainda questiona sobre o que fazer para alterar o cenário da atuação dos conselhos e suas realidades. É fundamental a institucionalização das práticas de participação popular, pois esta tem o mérito de corrigir as possíveis distorções existentes, permitindo assim que o povo passe a se interessar e interagir com assuntos que lhes dizem respeito.

Infere-se também, que a não participação totalmente plena é produzida pela ausência de tradição participativa da sociedade civil, havendo uma vacuidade de efetivo exercício. Além disso, existe um desconhecimento por parte da população sobre a existência destes canais participativos o que fomenta um espaço livre para ser ocupado e utilizado por

indivíduos oportunistas que se utilizam destes instrumentos para operacionalização de objetivos pré-definidos criando um campo de disputa e tensões.

Doimo (1995) faz uma importante observação sobre o fato de que nos últimos anos existe uma fala genérica sobre a crise dos movimentos sociais. A autora atribui este fenômeno:

ao efeito político dispersivo provocado pelo restabelecimento dos canais tradicionais de participação política e o suposto aumento da sensibilidade do Estado em relação às demandas populares, como se estes movimentos tivessem sido um mero fenômeno conjuntural, de resistência ao autoritarismo político (DOIMO, 1995: 201).

Entretanto, outros estudiosos declaram que existe um fenômeno denominado “refluxo”, onde novos sujeitos parecem possuir autonomia, utilizando a melhor maneira possível seus recursos para entrar no campo de batalha de embates políticos. Retraem-se em suas ações, sujeitando-se a uma imobilização e invisibilidade, à espera de novas conjunturas na história que lhes sejam mais favoráveis para implementação de projetos políticos de caráter modificador da realidade.

Esta crise tem uma explicação mais profunda que deveria ser buscada na intersecção entre a condição estruturalmente ambígua dos movimentos de ação direta e as conexões ativas que os atualizaram conjuntamente no campo ético-político referido ao popular. Os resultados foram evidentes, como a gradativa desagregação das redes movimentalistas locais, com sensível decréscimo do volume de reivindicações de ação direta, sucessivas desarticulação do universo cognitivo e simbólico, mediante desativação dos programas organizativos e mobilizadores de educação popular. Esta versão dos movimentos sociais tem como consequência a perda de condições de sustentabilidade e legitimação dos aparatos políticos e administrativos (DOIMO, 1995).

O planejamento de ações envolve vários segmentos como órgãos públicos, comunidade, mídia e outros atores. Esta articulação torna possível uma construção de políticas públicas congruentes e apropriadas para as condições de vida, valores culturais e sócio-econômicos de determinada população, em consonância com as diretrizes das políticas públicas nacionais de saneamento.

O processo de descentralização e municipalização das políticas públicas sociais instigou novos desafios na esfera dos governos locais. O cenário de democratização exigiu uma estratégia de um paradigma modificador, trazendo a população para o centro das atividades das agendas públicas. Este novo espaço público é compreendido como organizações da sociedade local participando ativamente de uma co-gestão pública, modificando profundamente a forma de gestão e naturalmente provocando uma cidadania mais participativa e não apenas passiva e regulada pelo poder público.

As finalidades dos conselhos podem ser apreendidas em três dimensões que interdependem entre si: conscientização, modificação e função administrativa. A conscientização tem como objetivo buscar a promoção de ampliar a compreensão dos cidadãos sobre seus direitos e poder de influência nas políticas públicas. A transformação é fruto da primeira dimensão. Esta se dá através do exercício das funções reguladora e controladora do modo de atuação do governo. Por último, a função administrativa é o cumprimento de imposições administrativas gerais ou específicas previstas em seu regimento interno, decorrentes de seus fins institucionais (MOREIRA, 2002).

Um estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais”, realizado pelo IBAM/IPEA (1997) conforme Tatagiba (2002) caracteriza os conselhos gestores em três espécies diferenciadas: os Conselhos de Programas, os Conselhos de Políticas e os Conselhos Temáticos:

- Os Conselhos Programáticos são vinculados a programas governamentais concretos, associados às ações emergenciais bem delimitadas quanto ao escopo e clientela. São exemplos os conselhos municipais de Desenvolvimento Rural, Alimentação Escolar, Habitação, Emprego e Distribuição de Alimentos;
- Os Conselhos de Políticas são ligados às políticas públicas mais amplas e estruturadas em sistemas nacionais. São previstos em legislação nacional podendo ou não ser de caráter obrigatório. Tem atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, além do caráter fiscalizatório. Nesta tipologia estão os Conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação, Saneamento, Meio Ambiente.

- Os conselhos temáticos estão mais vinculados à esfera municipal por iniciativa local, por força de alguma peculiaridade de perfil política ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda pública. Neste grupo estão incluídos os Conselhos Municipais de Direito da Mulher, Urbanismo, Esporte e outros.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e os conselhos estaduais e municipais do meio ambiente foram instituídos pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – nº. 6938/81. São órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. São funções do CONAMA: implementar a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecer um conjunto articulado de órgãos e entidades com regras e práticas responsáveis pela proteção da qualidade ambiental e garantir a descentralização da gestão ambiental através do compartilhamento entre os entes federados (União, Estados e Municípios) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998)

A Resolução nº. 237/1997 editada pelo CONAMA regulamenta a atuação dos órgãos integrantes do SISNAMA na execução do licenciamento ambiental. Esta legislação teve como objetivo reafirmar os princípios de cooperação da política ambiental, explicitando os critérios de competências correspondentes nos três níveis governamentais para a execução de licenciamento ambiental.

O Conselho de Política Ambiental – COPAM/MG, foi criado em 1977 e exerceu o papel de órgão superior e responsável pela formulação e execução da política ambiental de Minas Gerais até em 1995, com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD. Atualmente, é composto por representantes de instituições governamentais e representantes da sociedade civil. Posteriormente, foi criado o CONAMA pela Lei nº. 6.938/81, instituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998)

Os conselhos estaduais e municipais são órgãos colegiados representativos e desempenham atribuições como a deliberação de normas, padrões e regulamentos ambientais. Os conselheiros são representantes da sociedade civil e governo (JACOBI e BARBI, 2007). A partir da instituição destes espaços foi incentivado a participação da sociedade civil nas ações de proteção ambiental e o desenvolvimento da legislação ambiental. Entretanto, quando existentes nos municípios e estados, sua atuação ainda é

muito diferenciada, mas aos poucos este será um importante instrumento para mudanças de comportamento da sociedade quanto ao meio ambiente e assim auxiliar na implementação de políticas públicas de saneamento.

Os Conselhos Municipais de Saúde foram criados a partir da Constituição Federal de 1988 que abriu novas perspectivas quanto à participação social, oferecendo instrumentos que possibilitaram ao cidadão a inserção nas tomadas de decisões das políticas públicas em saúde. Através do capítulo da seguridade social, artigo 198 foi previsto canais de participação social e posteriormente em 28 de dezembro de 1990 foi promulgada a Lei 8.142/1990 que assegura a criação dos conselhos municipais de saúde através da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde.

Dois instrumentos foram elaborados para definir as regras de funcionamento do SUS, as Normas Operacionais Básicas do SUS - NOB 93 e NOB 96. A primeira definiu as regras de habilitação estadual e municipal e suas condições de inserção no sistema.

A NOB 96 amplia as responsabilidades dos municípios prevendo duas modalidades para a gestão, a gestão plena de atenção básica e a gestão plena do sistema municipal. Apesar da criação da NOB 93, a descentralização caminhou lentamente e a efetivação do processo acelerou-se em 1996 quando a partir da NOB 96 foram oferecidos incentivos significativos para os gestores municipais. Esta estratégia teve como objetivo trazer o controle dos cuidados de saúde próximo ao cidadão e ao território da cidade (ARRETCHE; MARQUES, 2002).

Segundo Côrtes (2005), embora houvesse resistências para o cumprimento das leis em vigor, no ano 2000, 97,04% dos municípios brasileiros aderiram ao programa de municipalização da saúde pública, principalmente a rede ambulatorial básica e os serviços de vigilância em saúde. Nesta mesma época, apenas 8,97% dos municípios engajaram-se no controle de todos os serviços de saúde que recebiam repasse financeiro do governo federal, isto é, ofereceriam a média e alta complexidade quando possível.

Boindstein (2002) aponta que embora não haja um automatismo entre descentralização e maior *accountability* e controle social, o processo de descentralização constitui-se em um

avanço no processo dialógico<sup>13</sup> entre as políticas públicas e a sociedade. O município ao assumir seu papel constitucional traz uma série de benefícios para a população, como a busca de negociação e um consenso a partir dos interesses do contexto local, mesmo sabendo dos problemas e dificuldades enfrentados para a efetivação de respostas mais eficientes às demandas sociais. Também há uma maior proximidade das dificuldades a enfrentar e melhor acessibilidade dos usuários aos serviços públicos, maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais, melhor utilização dos recursos e mais eficiência na implementação de políticas; maior visibilidade e conseqüentemente mais transparência das tomadas de decisões, e democratização dos processos decisórios e de implementação, favorecendo a participação da população envolvida e as condições para negociação de conflitos.

De acordo com Moreira (2002), “os conselhos independentemente da esfera de governo (federal, estadual ou municipal) tem uma natureza de órgão público de caráter consultivo e/ou deliberativo, de função permanente, autônomo e de composição paritária” (MOREIRA, 2002: 22). Foi delineado pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de a sociedade exercer a cidadania e ter influência dentro de suas competências conferidas pelas respectivas leis nas políticas públicas do Estado. Ainda segundo a autora,

os conselhos não podem deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas. Os conselhos são instituídos como braço normativo das políticas sociais e co-responsáveis pela sua eficácia. Possuem caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não afasta o monopólio estatal da produção do Direito, mas sujeitam o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada com a sociedade civil (MOREIRA, 2002: 23).

A criação dos conselhos dá-se por meio de lei específica de iniciativa privativa do chefe do Executivo, segundo o artigo 61, parágrafo 1º, II e da Constituição Federal. A lei que cria o Conselho deve definir a duração do mandato dos conselheiros. O conselho desfruta de prerrogativas próprias, tais como a eleição da mesa diretora, elaboração de seu

---

<sup>13</sup> Paulo Freire, em sua obra *Pedagogia do Oprimido*, expressa que a ação de educar deve ser alicerçada no diálogo em contraponto à concepção de educação tradicional, que o autor denomina de educação bancária, isto é, os alunos são depositários passivos de todo o conteúdo repassado pelo professor (FREIRE, 2005).



regimento interno, organização dos seus serviços e deliberação autonomamente sobre seus assuntos internos.

O conselho é formado por integrantes de diversos segmentos eleitos ou indicados, conselheiros que se reúnem em plenário, e idealmente deveriam dispor de instância diretiva representada por uma mesa diretora, comissões técnicas permanentes e especiais de estudos e assessoria ao plenário e à mesa, além de ter serviços auxiliares, com pessoal administrativo próprio ou cedido pelo Executivo.

No que concerne à composição dos conselhos por representantes, tanto do poder público como da sociedade civil, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões, embora na prática a paridade muitas vezes não é respeitada. A paridade implica em correlação de forças e em luta pela hegemonia, para se consolidar um determinado projeto ou proposta de encaminhamento no Conselho.

A representação governamental nos conselhos é feita, no geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do poder executivo. A representatividade dos conselheiros titulares, por parte do poder público, é definida por meio de nomeação, e em tese, é prevista pelos regimentos internos da maioria dos conselhos. Em geral, os regimentos definem também que a presidência dos Conselhos deve ser exercida pelos secretários municipais das pastas a que eles se vinculam, ou melhor, por profissionais que ocupam cargos públicos de direção e/ou por funcionários gabaritados e atuantes nas áreas dos conselhos.

Sobre este aspecto, vale chamar atenção para certa incoerência desse tipo de normatividade considerando as condições objetivas das atividades dos gestores do primeiro escalão de governo. Um fato constatado, e de suma relevância para o ponto em enfoque, refere-se ao processo deliberativo dessas instâncias co-gestoras. Verifica-se que, por razões de agendas e compromissos, grande parte dos secretários municipais não comparece às reuniões. Além disso, quase sempre eles são titulares também de outros conselhos gestores, sejam eles municipais ou estaduais. No geral, são enviados seus respectivos suplentes, geralmente membros de segundo e/ou terceiro escalões da

administração municipal, que na maioria das vezes, não possuem poder de negociação para definir e deliberar sobre as questões em pauta, o que acaba por esvaziar a potencialidade do espaço criado.

A sociedade civil, geralmente, é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto ou simplesmente é indicada por alguma entidade (TATAGIBA, 2002).

Assim como ocorre com os conselheiros do poder público, é fato comum entre muitos dos representantes da sociedade civil, a participação em mais de um conselho (às vezes dois ou três). Com isso, é criada, inevitavelmente, uma expectativa quanto à atuação destes membros que nem sempre cumprem ou podem cumprir todas as responsabilidades. Isso pode ocorrer, seja pelo fato de, às vezes, coincidirem as datas das atividades e reuniões de mais de um conselho, ou pela falta de capacitação destes para participação nos diversos conselhos em que têm assento, ou ainda, pela não discussão com as suas instituições e segmentos de origem antes e depois dos encontros.

Tatagiba (2002) elucida a questão da remuneração dos conselheiros, assim como em relação à natureza das reuniões e funcionamento dos conselhos. Por ser definida como atividade de “relevância pública” a função de conselheiro, esta não deve ser remunerada, à exceção dos membros de conselho tutelar. As reuniões do conselho devem ser públicas, abertas à comunidade, que não tem, contudo, direito a voto.

A definição das principais regras de funcionamento é expressa através do regimento interno dos conselhos: municipal, estadual ou federal. O estatuto prevê as normas de funcionamento, as condições de negociação, o procedimento para a tomada de decisões, assim como estabelece seu desenho institucional, ou seja, as disposições quanto à composição, às competências e atribuições, e ainda, se o conselho é deliberativo ou consultivo (TATAGIBA, 2002).

Uma vez criado o conselho, e após a escolha de todos os representantes, é convocada uma primeira reunião para fins de definição e aprovação do regimento interno. E o planejamento das atividades para o curso da gestão — em geral, a gestão possui duração de dois anos, podendo-se renovar o mandato por igual período — é elaborado no início de cada mandato.

Em relação ao tipo de participação no processo decisório, os conselhos podem ser consultivos e deliberativos. São órgãos de caráter consultivo quando têm toda uma organização destinada exclusivamente a dar pareceres ou emitir opiniões sobre negócios de interesse do Estado, ou instituição que o criou. Não possui poder deliberativo ou poder de decisão sobre questões ou matérias, sendo incapazes de obrigar ou criarem direitos. Assim, a atuação é dirigida de modo a assistir o poder público local quanto ao planejamento de políticas pertinentes às respectivas áreas de atuação. São instâncias de caráter deliberativo quando têm poder de atuar de forma direta na formulação de diretrizes e parâmetros, bem como na aplicação de políticas pertinentes a cada área de atuação, de forma a exercerem um papel coadjuvante e propositivo e, ao mesmo tempo, articulador, fiscalizador e criador de direitos.

Os conselhos gestores são instâncias de participação institucionalizada. Estes fazem parte do processo de inclusão no arcabouço institucional do Estado de estruturas de representação direta da sociedade, investidas de algum nível de responsabilidade de governo. Atuam neste espaço contraditório, possibilitando que os segmentos que defendem os interesses das classes subalternas neles representados influenciem de alguma forma os rumos das políticas sociais (CARVALHO, 1995 apud CORREIA, 2005).

Para conduzir as atividades internas dos conselhos é, em geral, prevista pela legislação de criação destes órgãos, a figura do secretário executivo. Trata-se de um funcionário, com cargo comissionado, geralmente cedido pela Prefeitura, mas que não faz parte do conselho. Tem a função de cumprir tarefas essenciais para o conselho como se responsabilizar pelas atribuições administrativas como atas, pautas e publicações das resoluções. Além disso, deve providenciar cópia da atas anteriores para serem lidas e aprovadas nas próximas reuniões, convocações de reuniões e de zelar pela organização dos documentos do conselho, divulgando aos conselheiros os conteúdos dos mesmos, de acordo com cada conselho.

O Quadro 3.1 mostra as principais atribuições dos conselhos municipais estudados a partir das diretrizes dos conselhos nacionais citadas nas orientações para a criação dos Conselhos Municipais da Cidade, da Saúde, do Meio Ambiente e outros. São citados os conselhos relacionados às Políticas Públicas estruturais de cunho mais amplo, com exceção do Conselho de Habitação que está inserido na classificação como Conselho Programático. Segundo a tipologia estabelecida por Tatagiba (2002), os Conselhos de Políticas estão prenunciados em legislação pertinente apresentando ou não caráter obrigatório. Atualmente, o Conselho Nacional das Cidades recomenda que o município localize os principais conselhos existentes relativos à política urbana – habitação, saneamento, e outros com o objetivo de ter suas estruturas adaptadas às especificidades do Conselho Municipal da Cidade. Ainda, o Ministério das Cidades explica que cabe a cada município nomear o referido Conselho, podendo ser chamado de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, das Cidades, Políticas Urbanas. O fator mais importante é que se agreguem todas as temáticas envolvidas na questão urbana.

Conselhos Municipais/ Atribuições	Conselho Municipal de Saúde	Conselho Municipal de Saneamento	Conselho Municipal do Meio Ambiente	Conselho de Políticas Urbanas	Conselho Municipal das Cidades	Conselho Municipal de Habitação
<b>Caráter</b>	Consultivo Deliberativo	Consultivo	Consultivo Deliberativo Normativo	Consultivo	Consultivo Deliberativo	Consultivo Deliberativo Fiscalizatório
<b>Formação</b>	Tripartite*	Bipartite	Bipartite	Bipartite	Bipartite	Bipartite
<b>Funções</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formulação de estratégia e controle da execução da política municipal de saúde;</li> <li>- critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;</li> <li>- propor a convocação e organização da Conferência Municipal de Saúde a cada quatro anos ou extraordinariamente quando o Conselho assim deliberar;</li> <li>- estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde em função das características epidemiológicas e organização dos serviços;</li> <li>- acompanhar a execução do cronograma da transferência de recursos financeiros consignados ao SUS para os municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participar da elaboração e execução das políticas municipais de saneamento;</li> <li>- acompanhar o cumprimento das metas fixadas por Lei, por parte das empresas concessionárias;</li> <li>- participar e deliberar sobre os planos diretores de saneamento;</li> <li>- promover estudos destinados a adequar os anseios da população quanto ao saneamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propor a política ambiental do município e fiscalizar seu cumprimento;</li> <li>- analisar e, se for o caso, conceder licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras em âmbito municipal;</li> <li>- promover a educação ambiental;</li> <li>- propor a criação de normas legais, bem como a adequação e regulamentação das leis, padrões e normas;</li> <li>- receber e apurar denúncias feitas pela população sobre degradação ambiental, tomando medidas cabíveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propor e elaborar o Plano Diretor do município;</li> <li>- acompanhar o cumprimento da Lei do parcelamento e Lei do uso e ocupação do solo;</li> <li>- elaborar e fiscalizar o zoneamento ambiental, os planos urbanísticos regionais;</li> <li>- elaboração do IPTU;</li> <li>- Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propor políticas públicas de habitação;</li> <li>- elaborar plano de Saneamento ambiental do município;</li> <li>- propor políticas de transporte e mobilidade urbana;</li> <li>- elaboração do planejamento territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- construção de mutirões;</li> <li>- construções de conjuntos habitacionais;</li> <li>- regularizações fundiárias;</li> <li>- programa de urbanização das favelas.</li> </ul>

**Quadro 3.1 - Tipologia e atribuições dos principais conselhos temáticos segundo as diretrizes dos respectivos conselhos nacionais**

Fonte: BRASIL, 2008. Elaboração própria a partir das orientações obtidas para a criação dos conselhos municipais nos sites do CONAMA, CNS, CNC.

\* Conselho Municipal de Saúde – Segundo a Lei 8.142/1990, a composição dos conselhos é paritária, distribuída de forma equilibrada: 50% das vagas são de usuários, 25% de trabalhadores da saúde e os 25% restantes são divididos entre prestadores de serviço e gestores.

### 3.2.1 – Outros mecanismos de controle social

O acesso à justiça deve ser considerado um requisito basilar, o mais essencial dos direitos humanos, do qual o sistema jurídico moderno pretende garantir, e não apenas proclamar o direito de todos. A atuação positiva do Estado através do sistema judicial é fundamental para assegurar os direitos individuais e sociais básicos. O direito ao acesso efetivo tem cada vez mais sido reconhecido como um avanço importante da sociedade. Contudo, o conceito de efetividade, é por si só, considerado algo vago. Capalletti e Garth (1978) conferem uma importante contribuição neste sentido:

a efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade é naturalmente utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? (CAPALLETTI e GARTH, 1978: 15).

Outra dificuldade existente para o pleno acesso a justiça, são os custos processuais. Em causas que os interesses difusos conceituados como interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável ou à proteção do consumidor. Um exemplo clássico à barreira do acesso à justiça é a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas ou nenhuma terão qualquer interesse financeiro direto em jogo. Além disso, os indivíduos podem não ter interesse suficiente para o enfrentamento de uma demanda judicial complexa. Embora estes cidadãos tenham legitimação ativa, eles estão em posição análoga à do autor de uma pequena casa, para quem a demanda judicial é antieconômica (CAPALLETTI e GARTH, 1978).

Esta situação evidencia uma tarefa difícil a ser transposta. Estes novos direitos da sociedade moderna exigem novas estratégias como mobilizar os indivíduos para fazer valer seus direitos. Os problemas de acesso são complexos e são inter-relacionados, por exemplo, se eliminarmos a representação por advogados em certos procedimentos, pode-se diminuir os custos, mas para litigantes de baixo nível econômico e escolaridade terão

pouca capacidade para a representação de seus próprios casos, diminuindo a eficiência para que a causa seja bem sucedida.

Ao lado desta dificuldade, a Lei Maior assegura o direito do cidadão em acionar o Poder Judiciário, que no exercício de sua jurisdição, cabe intervir, desde que haja plausibilidade de ameaça ao direito, pois a indeclinabilidade da prestação judicial é o princípio básico que rege a jurisdição. Desta forma, pode-se concluir que as garantias dos direitos traduzem-se, quer no direito dos cidadãos exigirem do poder público, a proteção que lhes cabe, quer no reconhecimento dos meios processuais adequados a essa finalidade (MORAES, 1999).

A participação da sociedade civil não se dá apenas nas instâncias formais, como os conselhos municipais. Além destes espaços, podem fiscalizar as ações do poder executivo através de notificação em vários órgãos, cuja função é justamente promover a fiscalização das ações governamentais. Existem outros mecanismos de controle social, além dos conselhos, por exemplo, o Ministério Público, que age em defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais, homogêneos, sendo que o cidadão pode lançar mão de denúncias inquérito civil e ação popular.

Outro instrumento são as comissões parlamentares previstas no artigo 58 da Constituição Federal (CF), que dentre as competências fixadas, estão a de receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridade ou entidades públicas. A criação de ouvidorias e outros mecanismos para o acolhimento de denúncias ou demandas individuais expressam a disseminação do espírito participacionista.

Sabe-se que a mídia reconfigura os padrões do discurso político e as relações entre os representantes e representados. Ela é uma das principais instâncias onde os líderes expõem suas atividades e assim buscam adesões e procuram conquistar suporte público no jogo político. Por outro lado, os cidadãos comuns necessitam de informações para tomar decisões e agir na esfera política – escolher os representantes e conhecer e avaliar as políticas públicas, para a construção de mecanismos de controle social sobre os governantes (MAIA, 2006).

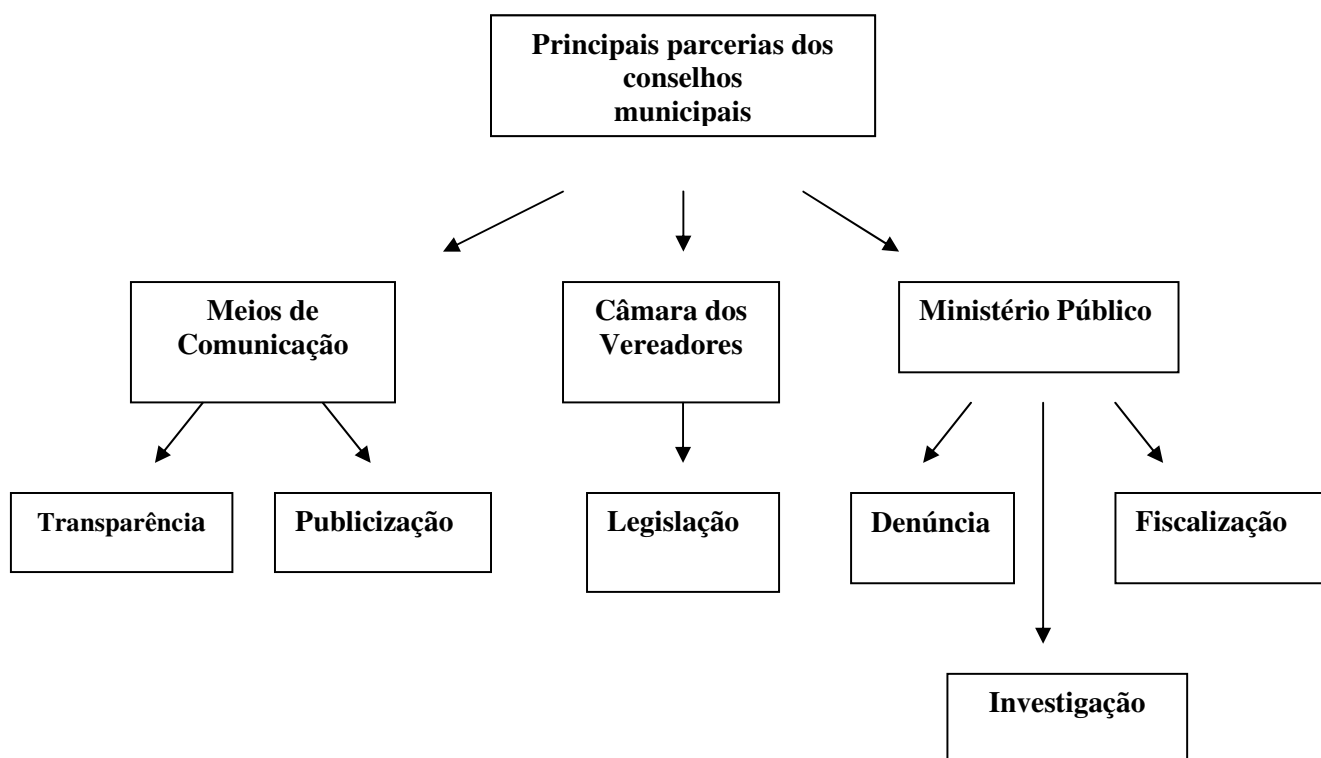
A Câmara dos Vereadores também é um defensor determinante no fortalecimento das políticas públicas municipais e sua implementação, através de formulação de projetos de leis municipais e fiscalização do poder executivo. É importante discernir o real papel da Câmara dos Vereadores e dos conselhos. Como é bem lembrado por Moreira (2002) existem dúvidas a respeito da possibilidade de participação dos parlamentares nos conselhos.

Esta prática é inadmissível à luz do princípio da separação e independência dos Poderes (CF, art. 2º), sendo os Conselhos órgãos deliberativos ligados ao Executivo, a presença de parlamentares em sua composição viola o princípio de independência dos Poderes e afronta à vedação do exercício de funções simultâneas em mais de um poder. Isto também vale para o Poder Judiciário (MOREIRA, 2002: 25).

A adoção de determinada política pública poderá produzir benefícios consideráveis para grande parte da comunidade. O Ministério Público é uma instituição independente e autônoma. A Constituição Federal de 1988 destinou a MP o papel de defensor da sociedade, desempenhando a guarda da promoção da cidadania, democracia, justiça, moralidade, além de destaque na sua atuação de tutela dos interesses difusos e coletivos. Uma peculiaridade que o diferencia do poder judiciário, é que este age apenas mediante provocação, enquanto o MP pode intervir sempre que considerar os interesses sociais esteja ameaçado. Além disso, o MP atua como órgão fiscalizador, ouvidor e advogado da população, inclusive com a titularidade do inquérito civil e ação civil pública.

Os conselhos municipais possuem uma interface ampla com os meios de comunicação, a Câmara dos Vereadores e o Ministério Público. Os meios de comunicação são essenciais no processo de co-gestão pública, para que as tomadas de decisões tenham maior divulgação e transparência perante a sociedade civil, além de proporcionar uma propagação de informações possibilitando assim um melhor entendimento entre os conselheiros e o segmento que representa através da publicização de suas ações. A Figura 3.2 ilustra as principais parcerias dos conselhos municipais na fiscalização das ações do poder executivo funcionando como entes participantes na co-gestão pública.





**Figura 3.2 – Dispositivos cooperativos do conselho social atuantes na fiscalização do poder executivo**

Fonte: Adaptado de Oliveira, 2008.

Frischeisen (2002) esclarece que o Ministério Público é uma instituição a quem cabe atuar na defesa dos interesses sociais e na defesa de ordem jurídica e ainda zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos gestores das políticas públicas, diretrizes e ações aprovadas. As leis federais que regulamentam a implantação dos conselhos prevêm que o Ministério Público zelará pelos direitos assegurados nas referidas leis.

O Tribunal de Contas também é um importante parceiro, já que a Constituição Federal estabelece que o Tribunal de Contas no parágrafo 2º artigo 74 é de sua competência receber denúncias de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, de irregularidades ou ilegalidades verificadas contra o patrimônio público. É parte integrante do Poder Legislativo e atua na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial destinadas aos municípios para a efetivação das políticas públicas em qualquer esfera governamental (União, Estados e municípios). Além de entidades da administração pública direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Esta atividade recebe o nome de controle externo.

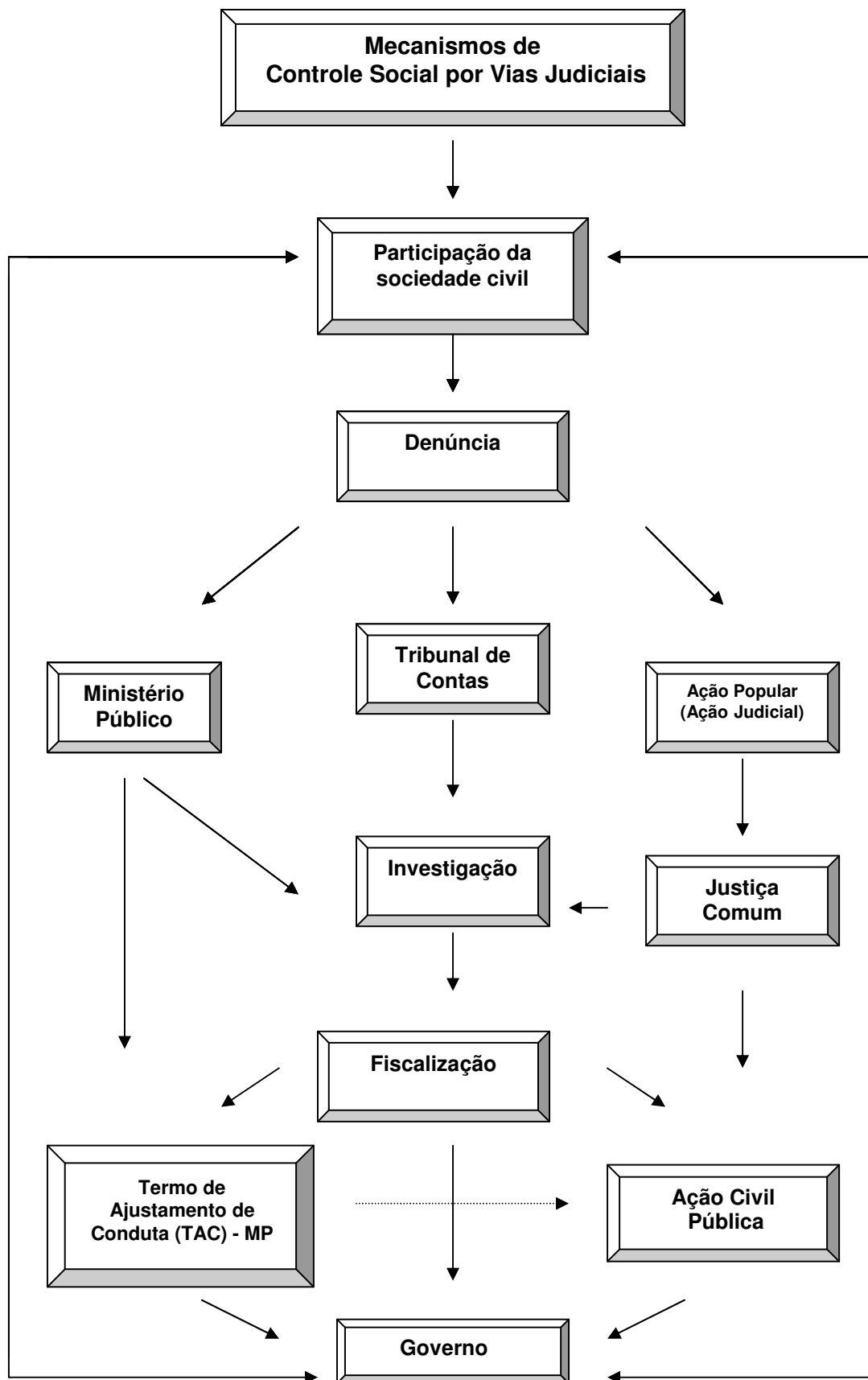
Os requisitos e procedimentos para que as denúncias sejam acolhidas pelo Tribunal de Contas estão disciplinados nos artigos do Regimento Interno do mesmo. Se a denúncia é acolhida, é determinada a adoção de providências necessárias para a apuração dos fatos denunciados, que vão desde a diligência para solicitação de informações ao órgão denunciado, até inspeções e auditorias “in loco”. Apuradas irregularidades graves são indicadas medidas saneadoras e as sanções aos responsáveis (ordenadores de despesa) e posteriormente representa ao Ministério Público. Ao TC, cabe a fiscalização dos atos que envolvam a utilização de recursos públicos.

No setor saúde, atualmente, o aporte financeiro federal e estadual são repassados aos municípios diretamente para o gestor municipal de saúde, processo chamado fundo a fundo. Ainda, existem programas de saúde que são contemplados como verbas específicas e não podem ser desviadas para outros fins. Por isso, o papel dos conselhos municipais é de fundamental relevância, pois tendo acesso às contas correntes dos fundos, pode detectar irregularidades e acionar o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Assim, são parceiros efetivos no papel de fiscalização das políticas públicas da administração pública federal, estadual ou municipal.

Na Figura 3.3 observam-se as diferentes instâncias que o cidadão ou associações pode utilizar como canais de defesa dos interesses da comunidade. A sociedade civil, através de denúncias pode se fazer representar no Ministério Público. Este, através de instrumentos investigatórios (inquérito civil) e fiscalização, e, produzidas provas que configuram uma malversação ou omissão do poder público, o MP pode entrar com uma ação civil pública contra o poder executivo. Também podem optar pela realização de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), para que sejam tomadas providências cabíveis e, assim, restabelecer o ato considerado lesivo ao erário, sob pena de aplicação de sanção ao dirigente do órgão. Outra ação cabível é a ação popular. A ação popular é impetrada na justiça comum, gerando uma ação judicial perante a administração pública, requerendo junto ao Estado-Juiz<sup>14</sup> medidas saneadoras e sanções, se necessário for.

---

<sup>14</sup> Estado-Juiz é o sujeito (juiz representante do Estado) da relação processual que estando no exercício da função jurisdicional ocupa uma posição de supremacia e equidistância entre as partes. A imparcialidade é requisito essencial para que se possa ter como legítima a atuação estatal no processo (CÂMARA, 2002).



**Figura 3.3 – Mecanismos de controle social por vias judiciais**

Fonte: Elaboração própria

O Tribunal de Contas atua mais precisamente na fiscalização da utilização de recursos públicos como já foi elucidado no texto. A Justiça Comum é acionada quando há controvérsia ou *lite* entre os litigantes. O poder Judiciário divide-se em Justiça Especial: Justiça Militar, Eleitoral e Trabalhista. Além disso, existe a Justiça Comum, constituída pela Justiça Civil e Penal que operam na instância federal e estadual. Quando envolver interesses da União, se recorre a Justiça Federal. No caso de Estados e municípios, cabe buscar a Justiça Estadual.

A Constituição Federal brasileira prevê ainda que “qualquer cidadão é parte legítima para propor uma ação popular que vise anular o ato lesivo ao patrimônio público ou entidade que o Estado participe. Cumpre preservar a moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico cultural, ficando o autor da proposta, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (BRASIL, 1988). Assim a ação popular pode ser considerada mais um instrumento para que o cidadão participe da vida pública, exercendo a o direito à cidadania.

A Constituição Federal prevê que apenas e tão somente os cidadãos brasileiros “*quisque ex populo*” (qualquer um do povo) podem ajuizar uma ação popular, como representantes da sociedade como um todo, para a defesa de interesses difusos. No art.1º parágrafo único da CF rege: “*Todo o poder emana do povo*”. Então, é conferida aos cidadãos a possibilidade de interferência na administração pública, como forma de legítimo exercício de direitos políticos, diretamente e em clara manifestação da soberania popular. Portanto, é um direito cívico-político do cidadão. A ação popular tem como essência basilar, a participação político-democrática do cidadão (COSTA, 2006). Também estão previstas na Constituição Federal garantias individuais e coletivas, dentre as quais se destacam: direito de petição<sup>15</sup>, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, *habeas data*, direito dos consumidores e ação popular.

---

<sup>15</sup> **Direito de petição** – É o direito de peticionar ao Estado, pretendendo uma providência, a ser realizada através da utilização do poder, em atendimento a um interesse público, particular ou coletivo.

**Mandato de segurança coletivo** - Mandado de segurança ‘coletivo’ é ação de rito especial que determinadas entidades, enumeradas expressamente na Constituição (partidos políticos, sindicatos, entidades de classes.), podem ajuizar para defesa, não de direitos próprios, inerentes a essas entidades, mas de direito líquido e certo, para com seus membros, ou associado, ocorrendo, no caso, o instituto da substituição processual.

**Mandato de injunção** – é o meio constitucional posto à disposição de quem se considerar prejudicado pela falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Pode-se afirmar que na ação popular está imbuído o espírito de participação democrática. O cidadão é convidado a contribuir para a fiscalização da moralidade administrativa, sendo que esta atividade seja de natureza jurídica e política. A ação popular está destacada no art. 5º inciso LXXIII da CF. Conceitualmente, pode ser compreendida como um expediente constitucional que ampara os cidadãos para que estes controlem os atos ou contratos administrativos considerados ilegais ou lesivos ao patrimônio público. Qualquer ação judicial que envolva interesses metaindividuais<sup>16</sup> tem uma acentuada conotação política, por influenciar, direta ou indiretamente, a vida de inúmeros componentes da sociedade.

Outro dispositivo de atuação e compartilhamento do poder bastante relevante é o orçamento participativo (OP). Conforme Wampler (2005: 39), “este instrumento é uma das construções institucionais mais inovadoras, permitindo aos cidadãos se envolverem diretamente nas questões públicas, e, também é uma oportunidade para promoção de *accountability* societária e vertical, através de distribuição de autoridade, poder e recursos”. O orçamento participativo tem sido teorizado como espaço público não estatal, democracia direta, participativa e deliberativa. Além disso, traz em seu bojo a questão da instituição redistributiva, ou seja, a delegação de poder com esperança de justiça redistributiva.

---

**Habeas data** – é o meio constitucional posto à disposição de pessoa física ou jurídica para lhe assegurar o conhecimento de registros concernentes ao postulante e constante de repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, para retificação de seus dados pessoais.

**Direito dos consumidores** - Todas as pessoas são consumidoras de bens e de serviços. A Política Nacional de Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo. A Lei nº. 8.078, de 11/09/90, em vigor desde 11/03/91, protege e defende o consumidor. O capítulo III, art. 6º trata dos direitos básicos que incluem dez incisos como a proteção da vida, saúde, educação, divulgação, informação adequada, a proteção contra publicidade enganosa e abusiva, acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurando a proteção jurídica e administrativa aos necessitados. Adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral e outros (MEIRELLES, 2007).

<sup>16</sup> São interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (ex. interesse à pureza do ar atmosférico. A quem pertence e interessa o ar que respiro? *Matéria de proteção ao meio ambiente, fauna e flora e ainda matéria de tutela de interesses na preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, espiritual da sociedade*), podendo, às vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (ex. direito dos consumidores, em se tratando de propaganda enganosa ou venda de algum produto danoso à saúde). Caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto,

Nos anos 1980, os conselhos populares debatiam como eixo central o caráter da participação popular. Esta foi definida como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. A criação de múltiplos conselhos a partir da Constituição Federal de 1988 representou um avanço segundo uma perspectiva de implementação de políticas sociais públicas de caráter universalista.

A participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar as políticas públicas em sua formulação, execução, fiscalização e avaliação dos serviços essenciais em diversas áreas sociais, como a saúde, a educação, o transporte, o saneamento básico, a habitação e outros. No Brasil, a participação popular incide sobre temas ligados mais especificamente à sobrevivência imediata e às carências da comunidade (VALLA, 1998). A Figura 4 explica os vários mecanismos de controle social existente e como a sociedade civil pode interagir com os entes públicos para fazer valer seus direitos.

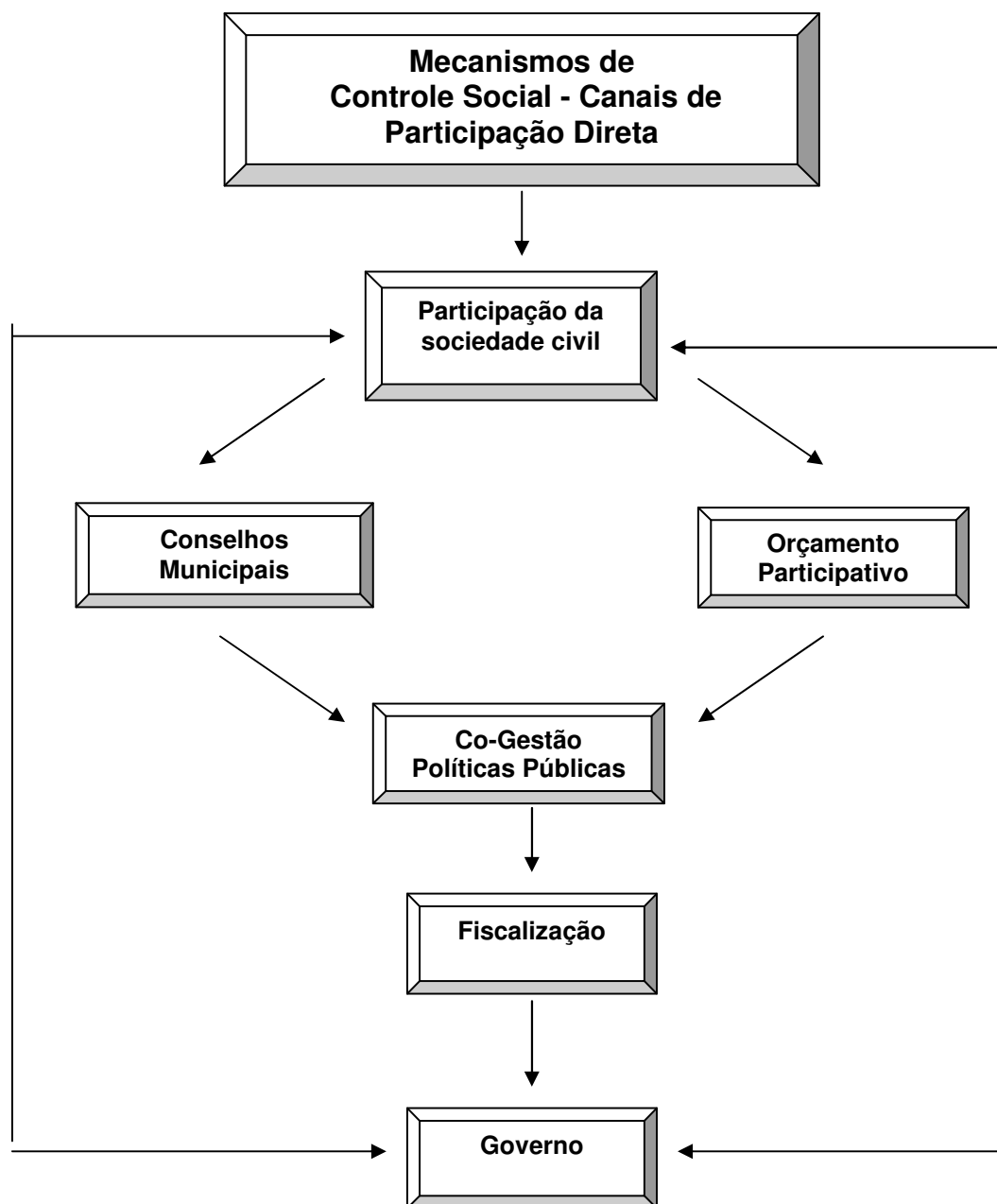
Demo (2001) adverte que a participação é um processo dinâmico no qual a sociedade é instigada a se apoderar dos seus direitos e exercer a cidadania. Não há sociedade, pelo menos as conhecidas, que não tenha se movimentado em torno do poder, que se organiza, se institucionaliza e se supera. O fenômeno da dominação, que historicamente é sempre um governo de poucos comandando a maioria, traz como consequência direta, a desigualdade social. O poder concentrado apresenta um modelo institucional onde se afigura a idéia de condescendência para com os desfavorecidos socialmente. É uma relação de paternalismo, onde a condição de participação popular é considerada como uma dádiva. No entanto, o direito à participação não deve ser entendido como uma permissão e sim, como uma prerrogativa, uma conquista. “O processo de participação pressupõe compromisso, envolvimento e presença nas ações, por vezes temerárias, uma verdadeira disputa de poder” (WESTPHAL e BÓGUS, 2002: 45).

A Figura 3.4 apresenta as duas formas de participação direta que os cidadãos podem utilizar para se fazer representar suas aspirações cívicas. O orçamento participativo possibilita ainda a delegação de autoridade através da seleção de representantes, nos quais

---

por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transação ou mutação no tempo e no espaço (VIGLIAR, 2001).

são inseridos em comitês que definem os aspectos mais específicos sobre os projetos de obras públicas e o seu monitoramento. Diferenciam-se da função do legislativo, sendo o OP constituído por cidadãos participantes, não pagos, cuja base encontra-se em nível local (WAMPLER, 2005).



**Figura 3.4 – Mecanismos de controle social - Canais de participação direta**

Fonte: Elaboração própria

Silveira (1999) aborda uma questão bastante pertinente sobre a participação popular. É possível que a atuação dos conselhos municipais seja legítima o suficiente para revigorar a

administração pública sem se burocratizar? O limite entre a institucionalização da participação e a colaboração dos participantes parece ser frágil. A atuação não constitui um fim em si mesmo. Ela deve trazer para a instituição dos conselhos as demandas legítimas e propostas das comunidades às quais representam.

Os resultados obtidos pelas instâncias participativas dependem primariamente do apoio e energia dispensados pela gestão executiva municipal. Os cidadãos devem contribuir e monitorar as decisões sobre as formulações de políticas públicas garantindo assim que as regras sejam cumpridas e os projetos de políticas públicas implementados. As instituições participativas devem fazer um esforço para a superação de um complexo de adversidades que envolvem a administração pública como ineficiência na prestação de serviços sociais, corrupção e a baixa responsabilização sobre os gastos públicos. Estes fatores solapam os ânimos e zelo pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia.



### **3.4 - A intersetorialidade do saneamento e da saúde pública no Brasil**

#### **3.4.1 – Breve histórico do saneamento no Brasil**

As políticas de saneamento sofreram profundas modificações ao longo do processo político brasileiro. Com a ascensão dos militares no governo federal na década de 1960 foi engendrado um novo arcabouço para as políticas públicas de saneamento. O governo priorizou a política de centralização das ações de saneamento e, para atingir o intento, instituiu o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971, fortalecendo a criação das Companhias Estaduais de Saneamento (CESBS). A centralização foi arquitetada em processo fechado de decisão e poder centralizado pelos burocratas federais (COSTA, 1994).

A implantação do PLANASA representou a inserção do Estado na estratégia macroeconômica do desenvolvimento industrial brasileiro. Ainda que na década de 1970 houvesse uma crise econômica internacional provocada pelo aumento dos valores do petróleo, o poder público mantém sua política de recursos e financiamento para implementação e manutenção dos sistemas de abastecimentos de água. Foram definidas as fontes de recursos para o financiamento, além do papel da União e Estados e os programas a serem desenvolvidos.

Os municípios estavam bastante empobrecidos após a reforma tributária de 1965. Os governadores nas décadas de 1960 e 1970 eram nomeados pelo presidente da república e os prefeitos das capitais eram nomeados pelos governadores através da instauração dos atos institucionais, AI-2 e AI-3<sup>17</sup>. Por isso, o ambiente era bastante favorável para que os governos municipais transferissem os serviços de saneamento às companhias estaduais. O governo federal apresentou a justificativa de que a transferência tinha como objetivo uniformizar a política nacional de saneamento, sendo a centralização das ações um instrumento eficiente para a eliminação do peso das pressões locais, que impediam a adoção de tarifas realistas. Assim a definição das políticas de saneamento ficou concentrada nos

---

<sup>17</sup> O AI-2 deliberava a extinção do pluripartidarismo e a implementação do bipartidarismo. O AI-3 determinava que a eleição de governadores e vice governadores seria indireta, executada por colégio eleitoral estadual, os prefeitos das capitais e das cidades de segurança nacional não seriam mais eleitos e sim indicados por nomeação pelos governadores.

governos federal e estadual, que passaram a controlar a totalidade dos recursos federais disponíveis para o setor. Portanto, a alocação dos recursos passou a ter como parâmetro o retorno dos investimentos, relegando a saúde pública a um plano secundário (REZENDE e HELLER, 2002).

Os municípios que tinham contrato de concessão da prestação de serviços para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) e quisessem reverter o quadro para novamente prestar serviços à população, deveriam romper unilateralmente seus contratos de concessão com as empresas estaduais. Isto implicava em uma longa batalha jurídica com alto risco de insucesso do ponto de vista legal. Porém, se viessem a ser bem sucedidos teriam que arcar com a parcela de endividamento assim como negociar os termos de transferência do patrimônio instalado e recursos humanos. Deveriam investir vultosos recursos arcando com elevados custos financeiros e custos jurídicos para a obtenção da transferência das funções. Na verdade não houve qualquer incentivo por parte do governo federal para que os municípios oferecessem os serviços de saneamento básico. Ao contrário, as companhias estaduais de saneamento atuaram de modo a preservar seus mercados através de uma política mais agressiva de renovação dos contratos de concessão, através do subsídio cruzado, financiamento e contrapartida dos fundos estaduais (ARRETCHE, 1999).

Conforme os autores Rezende e Heller (2002) os recursos do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) foram obtidos através dos seguintes mecanismos de financiamento: (i) esfera federal – BNH - através do FGTS, da caderneta de poupança e letras imobiliárias; (ii) âmbito estadual – FAEs – com 50% dos recursos tributáveis; (iii) nível municipal – através de contrapartidas dos municípios (geralmente a fundo perdido) ao BNH e aos FAEs (REZENDE e HELLER, 2002: 237).

A dependência do Sistema Financeiro do Saneamento de recursos externos vinha se acentuando desde 1974, quando deixam de existir as transferências da União para aquele sistema, passando o Banco Nacional de Habitação (BNH), a mobilizar a ajuda de empréstimos externos. O maior volume de recursos aporta no país via Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), sendo aplicado no PLANASA através do BNH, que concedia os recursos às unidades federadas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

Segundo a citação de Rezende e Heller (2002) “o PLANASA entrou em declínio em 1986 com a extinção do BNH, ficando o saneamento em estado de indefinição e de inércia. Em

1993, o Congresso Nacional aprovou o PLC 199, que dispunha sobre a Política Nacional de Saneamento e seus instrumentos”. No entanto, este foi vetado integralmente pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, com a justificativa de que contrariava o interesse público. O governo apresentou então o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), que seria financiado pelo BIRD, nos moldes da doutrina neoliberal (REZENDE e HELLER, 2002: 254).

Segundo os autores supracitados, podem ser destacadas algumas conquistas alcançadas durante a vigência do PLANASA. O aumento da capacidade técnica dos profissionais da área de saneamento, planejamento de mananciais em escala regional, controle da qualidade da água e cobrança dos serviços prestados com base em critérios de monitoramento normatizado. Além do desenvolvimento de tecnologias de controle de perdas e a existência de uma estrutura sólida de ação em entidades como a ABES, a ASSEMAE e sindicatos de trabalhadores da categoria.

Todavia, é importante ressaltar que o PLANASA priorizou notoriamente o abastecimento de água em detrimento da coleta e tratamento de efluentes sanitários. Além disso, embora as companhias estaduais fossem empresas estatais não se pautavam pela universalização dos serviços, isto é, tinham limitado alcance social.

O Brasil, durante a década de 1980, sofreu um processo de redemocratização. Porém, no Setor Saneamento ocorreu o inverso devido à impermeabilidade das agências formuladoras e executoras das políticas públicas de saneamento que impossibilitavam a participação e controle da sociedade. Sucedeu também uma centralidade no setor, além de uma redução de investimentos federais no saneamento, habitação e infra-estrutura urbana que se manteve até 2002 (MELO, 2002).

Costa e Melo (1997) elucidam que, em 1997, a Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), propôs o fortalecimento dos municípios na execução das ações de saneamento, visto ser de sua alçada a titularidade dos serviços, portanto é de sua responsabilidade fornecer os serviços de saneamento para a população. A ASSEMAE defendia a idéia de que houvesse um rearranjo institucional para que os municípios assumissem as tarefas que lhes competem, tais como, o saneamento, políticas urbanas, saúde e meio ambiente. Os municípios deveriam buscar amparo na legislação do seu estado e do próprio município. A ASSEMAE defendeu um Plano Municipal de Saneamento norteador

por alguns princípios como a universalidade, equidade, integralidade e participação da população a partir da realidade local.

Na década de 1990, houve um deslocamento de relevância dos serviços públicos atribuídos ao Estado. Deu-se início a um esvaziamento das funções do Estado, através do processo de privatizações de empresas estatais. Por conseguinte, constituiu-se um novo aparato regulatório formado por agências de regulação, que têm em tese, como função garantir a satisfação do interesse público regulando setores em que, até então, as empresas estatais detinham o monopólio de prestação direta destes serviços.

A comissão de desenvolvimento urbano e interior da Câmara dos Deputados elaborou a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA em Brasília, no ano de 1997. Esta frente nacional teve a participação de 17 entidades da sociedade civil organizada e um dos objetivos era a organização da luta em defesa da gestão pública do saneamento como direito humano fundamental e bem público. Além disso, também lutou para construir mecanismos de controle social através de realização de conferências de saneamento ambiental nos três níveis de governo garantindo assim a participação popular na definição de políticas públicas do setor (OLIVEIRA FILHO, 2002).

Conforme Oliveira Filho (2002), entre os anos de 1997 a 1999, foram realizadas 38 conferências municipais, uma metropolitana, duas estaduais e uma nacional. A I Conferência Nacional de Saneamento realizada em 1999 discutiu e aprovou a política nacional de saneamento e previu conselhos de caráter deliberativo dispendo da representação dos usuários (50%), gestores e prestadores de serviços (25%) e de trabalhadores (25%). Outra discussão levantada foi o regulamento do setor, definindo regras e normas como direitos e deveres das partes envolvidas na prestação e utilização dos serviços.

Em 1999, o governo federal apresentou ao BIRD, o documento “Regulação do Setor de Saneamento no Brasil. Prioridades imediatas” que apontava uma estratégia de transferência para o setor privado, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que fossem viáveis economicamente, restando aos municípios arcar com os serviços de baixa rentabilidade.

No contexto da reforma do Estado, o modelo de agência de regulação adotado no Brasil possui quatro características distintas: (i) independência decisória do órgão administrativo colegiado; (ii) ampliação do poder regulamentar de órgãos que compõe a administração indireta; (iii) realização do interesse público a partir, principalmente, dos princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor e do princípio da eficiência na administração pública; e (iv) mecanismos de *accountability* e controle social na prestação de serviços públicos. O conceito de *accountability*, termo da língua inglesa, podendo ser compreendido como uma idéia de responsabilização ou de responsabilidade com o dever de prestação de contas (MATTOS, 2002).

Alochio (2007) esclarece que o saneamento é constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável. A Lei 11.445/07 aborda a real condição desta espécie de saneamento. O que dele se exige não é água apenas, mas abastecimento integral para a população e potabilidade. Portanto, a água não é objeto, tampouco produto, para transformação industrial; é conceituada como uma prestação de serviço essencial e por eleição legal, serviço público<sup>18</sup>. Carvalho (2002) complementa que, na doutrina clássica dos serviços públicos, três princípios sintetizam a importância dessas atividades: universalidade, igualdade e continuidade da prestação.

Há uma preocupação explícita em destacar o desafio da regulação, num ambiente pós privatizações, isto é, como conciliar a lógica privada do lucro com a prestação de serviços públicos? Como criar mecanismos rígidos de universalização dos serviços que garantam uma regulação de conteúdo redistributivo? A universalidade do serviço público, isto é, servir a todos sem distinção de renda ou local geográfico, é ainda uma meta social distante

---

<sup>18</sup> Os serviços públicos representam atividades associadas à satisfação de necessidades sociais, principalmente quando se configuram como redes de infra-estrutura, à garantia de suporte à atividade econômica e ao atendimento de requisitos específicos de produção. Existe uma grande divergência teórica jurídica sobre a conceituação de serviços públicos (MEIRELLES, 1991: 289). O serviço público “é um modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, e quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida” (CAETANO, 1989: 265). O serviço público “é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público” (DI PIETRO, 2008: 90).

Na doutrina clássica dos serviços públicos, três princípios sintetizam a importância dessas atividades: universalidade, igualdade e continuidade da prestação (CARVALHO, 2002: 17). O serviço público prestado por meio de infra-estrutura relaciona-se a duas idéias conexas: essencialidade e altos investimentos iniciais. O autor comenta que “a distribuição de energia elétrica, serviços de telefonia fixa, saneamento básico e distribuição de gás podem ser citados como exemplos de serviços públicos ao qual toda a população, independentemente da renda, deve ter acesso indistinta e ininterruptamente mediante o pagamento de tarifas acessíveis” (COUTINHO, 2002: 70).

em países como o Brasil. É necessária a realização de investimentos financeiros, saneamento, gestão adequada, e o equacionamento das condições econômicas e sociais da população.

A reforma regulatória ainda é insuficiente no que diz respeito à construção de um canal de comunicação efetivo entre os cidadãos usuários dos serviços públicos recém-privatizados e as agências reguladoras. Os usuários, como destinatários dos serviços, devem ser ouvidos em suas demandas e reivindicações, tais como pleitos de universalização e repressão de abusos. Eles são os maiores prejudicados quando há tarifas abusivas ou serviços prestados de má qualidade, por isso o controle social é extremamente relevante para tal fim (COUTINHO, 2002).

Embora alguns autores apresentem as privatizações como instrumento técnico neutro, não se pode deixar de perceber um caráter essencialmente político e ideológico do modelo, como a defesa do mercado em relação à regulação dos direitos privados dos recursos hídricos, sem que sejam preservados os direitos coletivos e públicos pré-existentes. Também se argumenta em favor do setor privado, a eficiência e, além disso, os usuários da água que são convertidos em consumidores e clientes (HELLER e CASTRO, 2007).

Após 20 anos de ausência de uma política urbana nacional, a criação do Ministério das Cidades foi um importante avanço nas políticas urbanas. Nos governos anteriores o planejamento urbano era bastante centralizado sob domínio de técnicos (arquitetos, posteriormente economistas e outros). A orientação era tecnicista e totalmente dissociada dos movimentos sociais. Como consequência, as políticas públicas do planejamento urbano não incluíam os anseios populares como uma demanda legítima e a sociedade eram excluídas dos poderes de decisão governamentais.

O Conselho das Cidades foi uma conquista dos movimentos de reforma urbana desde os anos 1980. Este conselho possui uma agenda baseada em princípios como a institucionalização da gestão democrática das cidades, municipalização da política urbana, regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária e inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos. Um dos principais objetivos da criação do Conselho é a participação social através de movimentos populares, organizações não governamentais, segmentos profissionais e poder público (SANTOS JUNIOR, 2005).

Para a construção de uma agenda de políticas urbanas de caráter nacional foi realizada, em 2003, a I Conferência Nacional das Cidades. Esta conferência abriu um novo capítulo na história de políticas públicas para a infra-estrutura no Brasil, através de aprovação de princípios e diretrizes para as ações das políticas urbanas. Também foram aprovados a estrutura, o funcionamento e a composição dos Conselhos das Cidades. Este conselho tem como objetivo auxiliar no delineamento e articulação intersetorial de ações específicas para as políticas de habitação, saneamento ambiental e transportes (mobilidade e trânsito), que historicamente encontrava-se fragmentadas em vários órgãos e secretarias.

O Conselho das Cidades foi instituído pelo decreto nº. 5031/04 e, em seu primeiro artigo, é estabelecido que o Conselho seja um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Sua finalidade é a proposição de diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposição no Estatuto das Cidades. Os autores fazem algumas pontuações, sobre o fato de que, embora haja um avanço na construção do Conselho Nacional das Cidades, existem algumas dificuldades a serem consideradas. Dentre estas pode ser evidenciado que setores essenciais não estão representados no conselho, como os movimentos ambientais. Ainda é precária a articulação intersetorial e há uma ausência expressiva de participação dos estados e municípios (SANTOS JUNIOR, 2005).

O grande desafio é o envolvimento dos municípios e estados para a construção desta nova forma de gestão das cidades. Dentre as políticas implementadas pelo atual Ministério das Cidades está uma construção de política de estado para as políticas urbanas. Estas políticas contemplam uma nova política nacional do saneamento ambiental com ampliação de investimentos e regras claras para contratações com critérios de seleção com divulgação pública, nova política nacional de habitação, regularização fundiária, incentivo sobre o plano diretor participativo, marco regulatório dos transportes e incentivo para uma participação democrática popular (MARICATO, 2006).

A Lei Nacional de Saneamento Básico nº. 11.445/07 foi publicada no Diário da União em 04 de janeiro de 2007 e retificada no dia 11 de janeiro de 2007. Denominou-se Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB). Seu propósito é a reestruturação das políticas públicas de saneamento, que exige a cooperação e atuação de todos os níveis de

governo, a participação da sociedade e a construção de parcerias. A aprovação da lei demonstrou a possibilidade e a capacidade do setor em superar suas divergências.

Nela são explicitados os princípios da universalidade e da integralidade, que dizem respeito à exigência dos serviços adequados de saneamento em todos os domicílios e que todos os usuários possam usufruir em conformidade com suas necessidades. Existe também uma preocupação com as peculiaridades locais e regionais. Além disso, deve haver uma articulação com as demais políticas públicas, a sustentabilidade econômica, a busca de uso de tecnologias adequadas, a transparência nas ações de controle social, o reforço na questão da regulação, o planejamento e outras.

O princípio do controle social (art. 2º, inciso X) diz que a transparência é o cerne do controle social. Por meio deste princípio, podem ser discutidas as opções tomadas pelos gestores dos serviços de saneamento. Se anteriormente, os serviços de saneamento eram invisíveis para a população, estes mesmos serviços terão possibilidade de serem acompanhados de perto pelos usuários para correção de qualquer equívoco.

Por outro lado, a Declaração do Milênio aprovada pela Organização das Nações Unidas - ONU (2000) e assinada por um conjunto com 191 países membros pactuaram o compromisso de desenvolver oito macro-objetivos, 18 metas de desenvolvimento até o ano de 2015. Um destes objetivos é garantir a sustentabilidade ambiental, propondo reduzir pela metade a proporção da população sem acesso permanente a água potável e as condições adequadas de esgotamento sanitário urbano e rural. Segundo estudos da rede de laboratórios acadêmicos para acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) ou *Millennium Development Goals (MDG)* aponta que se o ritmo de queda percentual continuar estacionário, em 2015 haverá 15,4% da população sem acesso ao abastecimento de água tratada e 45,5% da população sem acesso a esgotamento sanitário.

No ano 2000, consoante o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 13% da população urbana e 90,7% da população rural não tinham acesso a água tratada, perfazendo cerca de 40,7 milhões de cidadãos. De acordo com o mesmo censo, 55,6% da população não tinham acesso à rede coletora de esgoto no Brasil, sendo que nas regiões rurais a situação ainda é mais desfavorável.



O IBGE (2004) coordenou uma pesquisa em parceria a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, onde foi realizada uma investigação sobre a correlação da ausência de saneamento básico e internações hospitalares no SUS no período de 1993 a 2004. Neste relatório, concluiu-se que algumas doenças (diarréias, febre amarela, dengue, leptospirose e outras) relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, tiveram uma redução no número de internações em todo o país. A universalidade do saneamento melhorou consideravelmente. Entretanto, ainda persistem as desigualdades regionais, com maior ausência de serviços na região Norte e Nordeste do país. A riqueza é concentrada e apropriada por uma minoria, isto é, 50% da renda nacional é aplicada em apenas 10% da população.

As dificuldades enfrentadas pela maioria dos municípios brasileiros no campo do saneamento aglutinam múltiplas facetas, tais como, a inadequação institucional, o aporte financeiro aquém da capacidade gerencial, a não cobrança de tarifas, a ausência de sistema de controle regulatório, o controle social inexistente, a vontade política e outras, cujas soluções seriam imprescindíveis para possibilitar o acesso aos serviços de saneamento básico. É fundamental a integração entre as diversas políticas públicas que possuem interface com o saneamento, como a saúde, meio ambiente, habitação, planejamento urbano e educação. O saneamento não deve ser visualizado apenas como um meio físico, excluindo sua complexidade social.

Deve-se reconhecer que, para se alcançar um estado de qualidade de vida para a população através do desenvolvimento socioeconômico, é necessário uma mudança no paradigma da prestação de serviços de saneamento. Sabe-se que, para obter um alto índice de saúde pública, é fundamental a universalização de distribuição da água, a qualidade desta e a coleta de esgotos sanitários. Os indicadores sociais e de saúde demonstram que estes estão intimamente relacionados com o acesso ao saneamento.

A formulação da avaliação do Projeto Alvorada – programa instituído pelo governo federal em 2001 - elaborou oito princípios que norteiam as políticas públicas de saneamento como a universalidade, a equidade, a integralidade, titularidade municipal, participação e controle social, intersetorialidade, qualidade de serviços e acesso universal (BRASIL, 2004).

### 3.4.2 – O processo histórico da saúde pública brasileira, influências dos movimentos sanitários mundiais e seus desdobramentos sobre a inclusão da participação popular

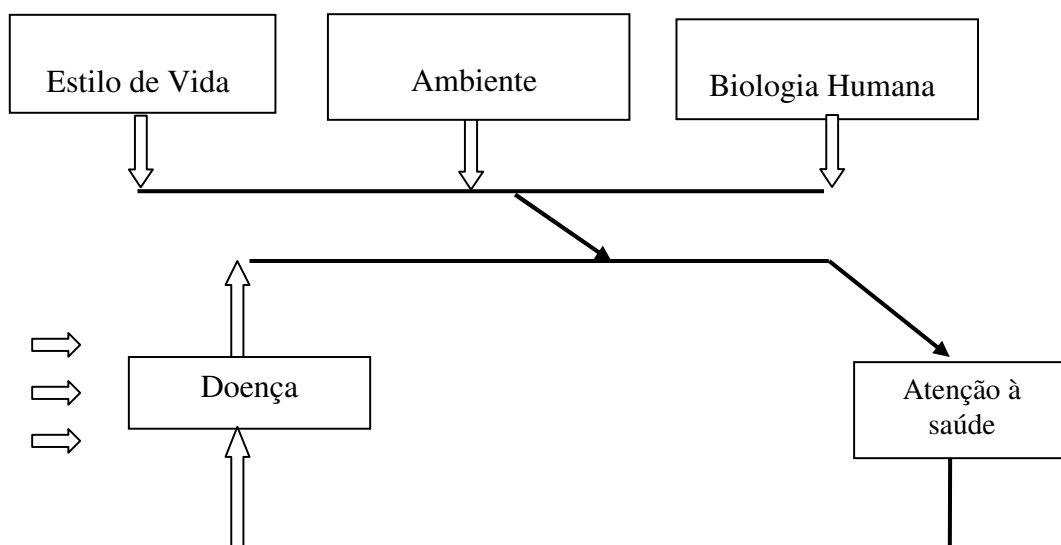
Até este ponto foi delineado um breve histórico sobre o saneamento. Em seguida, será apresentada uma descrição sucinta sobre os acontecimentos ocorridos paralelamente na história sobre o setor saúde no âmbito mundial e nacional a partir da década de 1970.

Nesta ocasião, a maioria dos países enfrentou uma profunda crise, devido aos altos custos da medicina curativa que utilizava alta tecnologia. As pesquisas apontavam que mesmo com grande aporte de volume financeiro no setor, a população não estava obtendo uma qualidade de vida desejada. Posteriormente estudos epidemiológicos realizados nos anos 1970 e 1980, entre os quais o *Relatório Black*, orientados por Sir Douglas Black contribuíram para ratificar a idéia que existe uma relação negativa entre iniquidade social e saúde (CARVALHO, 2005).

*A New Perspective on the Health of Canadians*, primeiro documento oficial a utilizar o termo “Promoção da Saúde”, foi elaborado por Marc Lalonde, ministro da saúde do Canadá em 1974. O Informe Lalonde, como ficou conhecido, propunha um Planejamento Estratégico das Políticas de Saúde Pública, que visava diminuir os custos da assistência em saúde e aumentar a sua resolutividade. Este relatório sugeria um modelo de simples compreensão para permitir aos profissionais situar qualquer problematização relacionada à saúde e, perante um diagnóstico mais preciso buscar uma estratégia para a implementação de intervenções resolutivas.

A publicação do Relatório Lalonde influenciou políticas públicas de saúde de alguns países. Na Inglaterra foi publicado um documento *Prevention and Health: Everybody's Business* (1976) e nos Estados Unidos (1979) *The Surgeon General's Report on Health Promotion Disease Prevention* (ROOTMAN, 1992 apud CARVALHO, 2005).

Na Figura 3.5 verifica-se o que o relatório Lalonde considerava como determinantes da saúde: 1) a biologia humana; 2) o ambiente; 3) o estilo de vida e, 4) a organização da atenção à saúde. Os três primeiros determinantes eram considerados os mais importantes. Para isso o Documento delineava cinco estratégias: 1) Promoção da Saúde; 2) regulação; 3) eficiência da atenção sanitária; 4) investigação e, 5) estabelecimento de objetivos.



**Figura 3.5 - Modelo de determinação do processo saúde-doença do Relatório Lalonde**

Fonte: Carvalho, 2005.

A partir da publicação deste relatório, a promoção de saúde é considerada uma estratégia para a realização do então projeto sugerido, que preconizava a regulação do Estado, investimentos em pesquisas, eficiência dos serviços e a programação dos objetivos das intervenções. As ações de saúde devem atuar, sobretudo, para atingir o propósito de proporcionar qualidade de vida aos indivíduos e ao meio ambiente. A matriz epidemiológica converte-se no eixo vital do levantamento de diagnósticos dos problemas de saúde pública, por entender que este modelo incorpora como objeto de ação os indivíduos, o ambiente e os comportamentos interpessoais (PAIM, 1998).

A construção da ética coletiva tem a possibilidade de transformar as relações entre os usuários, o sistema de saúde e o ambiente, tornando exequíveis as modificações nos fatores determinantes da saúde, e assim estimulando as pessoas a serem agentes ativos de sua própria saúde. O relatório Lalonde reafirma a correlação entre saúde e crescimento econômico. Segundo Lalonde (1974) a boa saúde é a base na qual se ergue o progresso social.

Apesar do amplo sucesso pelo olhar holístico da saúde, neste paradigma de promoção de saúde behaviorista, em seu âmbito existem contradições que limitam sua ação. Ao passar

toda a responsabilidade da saúde para o sujeito, já que a doença está no controle radical do estilo de vida, há uma “culpabilização das vítimas” (“*blaming the victims*”) promovendo uma responsabilização para a população, cujas causas encontram-se fora de sua governabilidade, como a poluição, desemprego, ausência de saneamento básico e outros. Assim exclui temas importantes como poder, sujeitos sociais, estruturas sociais, capitalismo, luta de classes além de relacionar as iniquidades sociais, desemprego, condições de trabalho, democracia, participação e direito. O relatório Lalonde, apesar do avanço, ainda aproxima-se de uma abordagem vertical e autoritária (CARVALHO, 2005).

Similarmente, em nível mundial aconteceram dois importantes eventos que contribuíram para a Reforma Sanitária brasileira. Em 1978, em Alma-Ata, capital do Kazaquistão foi realizada a primeira Conferência Internacional sobre Cuidados Primários à Saúde organizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo UNICEF. Durante o evento foi elaborada a Declaração de Alma-Ata (WHO, 1978) que conceituou a saúde não apenas a ausência de enfermidades. A promoção da saúde foi então definida como o processo de capacitar as pessoas a aumentar o seu autocontrole e a promover a sua saúde. Para alcançar um estado de completo bem-estar físico, mental e social, um indivíduo ou um grupo deve ser capaz de identificar e de realizar as suas aspirações, satisfazer as suas necessidades, mudar e adaptar-se ao seu meio (PAIM, 1998).

A saúde é um conceito positivo, enfatizando os recursos sociais e pessoais, bem como as capacidades físicas. Concluindo, a promoção da saúde não é apenas responsabilidade do setor da saúde, mas vai para além de estilos de vida saudáveis até atingir um bem-estar geral. Participaram do evento 134 países e 67 organismos internacionais se comprometeram com uma grande meta: garantir saúde para todos até o ano 2000.

A Carta de Ottawa, documento apresentado na primeira conferência internacional sobre promoção da saúde, realizada em Ottawa, Canadá (1986) propõe uma perspectiva sócio-ecológica encorajando o desenvolvimento sustentável, monitoramento de mudanças tecnológicas, trabalho, produção de energia e o processo de urbanização. Também incentiva a mudança de atitudes dos profissionais de saúde e a participação comunitária em processos decisórios no planejamento e implementação das ações de saúde. Além disso, foram incluídos outros fatores essenciais como educação, renda adequada, justiça social e equidade. Outros importantes eventos mundiais realizados em defesa da promoção da saúde foram:

- II Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde - Adelaide, Austrália (1988);
- III Conferência sobre Promoção da Saúde: ambientes favoráveis à saúde – Sundsvall, Suécia (1991);
- Conferência de Santa Fé, Bogotá (1992) sobre a relação entre saúde e desenvolvimento;
- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o desenvolvimento – Rio/1992. A agenda 21 foi um dos documentos oficiais considerados um programa de ação com intuito de promoção e desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.
- Conferência de Jacarta, Indonésia (1997), onde o tema relevante era a saúde como um direito humano fundamental e essencial para o desenvolvimento social e econômico;
- Conferência da Cidade do México, (2000). Neste evento foi elaborado um importante documento - a Declaração do México, no qual é enfatizado os determinantes sociais da saúde como primordial na melhoria da vida econômica e social das populações desfavorecidas (SOUZA e GRUNDY, 2004; HEIDMANN et al, 2006; OLINDA e SILVA, 2007).

No Brasil, pode-se dizer que a municipalização foi resultado de um prolongado curso, iniciado na década de 1950. A partir da III Conferência Nacional em Saúde (1963) surgiu o movimento sanitário. Segundo seu regimento, tinha como objetivo examinar a situação sanitária nacional e aprovar programas de saúde que colaborasse para o desenvolvimento econômico do País.

Discutiu-se a situação sanitária da população brasileira, distribuição e coordenação das atividades médico-sanitárias nos níveis federal estadual e municipal, municipalização da saúde e a fixação de um Plano Nacional de Saúde. Nesta conferência despontou o germe da municipalização dos serviços de saúde, isto é, a descentralização. Endossou-se a idéia de uma rede municipal que se adequasse à realidade de cada município e os serviços seriam oferecidos de acordo com o progresso da cidade. A III Conferência Nacional de Saúde, por seu cunho municipalista e descentralizante, contribuiu de forma inequívoca para a VIII

Conferência Nacional de Saúde, marco legal da Reforma Sanitária<sup>19</sup> (ESCOREL, S. e BLOCH, R. A., 2005).

Na década de 1970 surgiu em alguns municípios experiências de formulações de políticas locais seguindo os princípios da Conferência de Alma-Ata. O I Encontro de Secretários Municipais de Saúde do Sudeste aprovou o “Memorial de Campinas” no qual constavam dentre várias reivindicações, a descentralização financeira, o aumento da dotação tributária do erário municipal para o setor saúde e a integração interinstitucional (PESSOTO, U. C.; NASCIMENTO e P. R.; HEIMANN, L., 2001).

A VIII Conferência Nacional de Saúde (1986) foi, sem dúvida, uma referência histórica no capítulo da saúde pública brasileira. Diversos segmentos organizados da sociedade participaram efetivamente da construção de uma nova estrutura jurídico-institucional que contemplasse o conceito de saúde de acordo com os preceitos da reforma sanitária. O relatório produzido nessa Conferência serviu de referência para os constituintes que elaboraram a Constituição de 1988 (ANDRADE, L. O. M.; PONTES, R. J. S. e MARTINS JUNIOR, T. A., 2000).

As mudanças preconizadas pela VIII Conferência Nacional de Saúde introduziram uma nova concepção na qual o resultado final era entendido como a melhoria das condições de vida da população. O ideário da reforma sanitária é a de aproximação da saúde do princípio de cidadania plena, que reconhece o direito igual a todos os cidadãos, independentemente de serem ou não contribuintes do sistema, de terem acesso a bens e serviços de saúde de forma universal. Este princípio universalista apresentava um forte apelo redistributivista ao estender os benefícios de forma difusa a toda população. Escorel (2005) faz uma observação sobre a aproximação do movimento popular com o movimento da Reforma Sanitária.

---

<sup>19</sup> A expressão “*Reforma Sanitária*” foi utilizada pela primeira vez no país em função da reforma sanitária italiana. A proposta da reforma sanitária representou, por um lado a indignação contra as precárias condições de saúde, o descaso acumulado, a mercantilização do setor, a incompetência e o atraso, e, por outro lado a possibilidade da existência de uma viabilidade técnica e uma possibilidade política de enfrentar o problema. (Arouca, 1988:2). O Movimento Sanitário foi definido como um conjunto organizado de pessoas e grupos partidários ou não, articulados em torno de um projeto, cujo desenho e conteúdo foram sendo construídos ao longo do tempo a partir de um conjunto de práticas caracterizadas em três níveis: a prática teórica (construção do saber), a prática ideológica (transformação da consciência) e a prática política ( transformação social). Foi conferido ao movimento sanitário o papel de agente portador coletivo e obstinado da participação institucionalizada e permanente da sociedade na gestão do sistema de saúde, como elemento estratégico do processo de reforma da saúde (ESCOREL, 1998; CARVALHO, 1995 apud BRASIL, 2006: 41).

Todavia, para a autora, o curso da Reforma Sanitária ficou distante dos anseios dos movimentos sociais e sindicais organizados, pois falava pelas classes populares e estas não estavam presentes. A autora denominou o processo de *fantasma da classe ausente*.

No início das articulações, o movimento pela reforma sanitária não tinha uma denominação específica. Era um conjunto de pessoas com idéias comuns para o campo da saúde. Os princípios básicos da reforma sanitária, não se resumiam apenas à criação do SUS. Seus princípios básicos ampliavam o conceito de saúde, na qual estava intimamente relacionado ao trabalho, o saneamento, o lazer e a cultura. Por isso, era necessário discutir a saúde não como política do Ministério da Saúde, mas como uma função de Estado permanente (PEREIRA, 1996). A Constituição Brasileira de 1988 introduziu um conceito mais amplo de saúde, garantido por políticas sociais e econômicas que contemplam a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. Um dos aspectos mais importantes foi a construção Sistema Único de Saúde – SUS. Este sistema instituiu uma política de co-gestão, descentralização e controle social.

A postulação do direito à saúde implicava na sua reconceituação, ou seja, como concepção ampliada, incorporando os determinantes sociais do processo saúde/doença e a saúde também assumindo a condição de função pública, reafirmando as prerrogativas do Poder Público na sua regulação, fiscalização e controle. A saúde, assim, se reconceitualiza, e constitui-se como um direito de cidadania a ser garantido pelo Estado (CARVALHO, 1998; FLEURY, 1997).

Nos anos 1990, o estado brasileiro passa por uma crise fiscal atribuída, principalmente, ao processo de globalização e às políticas neoliberais, que foram responsáveis pela crise de governabilidade. Gohn (2001) esclarece a questão da incapacidade do Estado de responder às demandas sociais e manter sua legitimidade. Os movimentos sociais surgiram como resposta a esta crise redefinindo o papel da sociedade civil enquanto poder decisório e autônomo frente as suas demandas básicas.

Em 1992, foi realizada a IX Conferência Nacional de Saúde. Um dos temas centrais foi o controle social, substituindo o conceito de participação da comunidade pelo conceito de controle social. Esta passagem conceitual foi bastante significativa, implicando na

ressignificação do que seja controle social. A diferença resume-se em que, a participação social busca o envolvimento e a incorporação de grupos sociais excluídos e controle social definido no âmbito do setor saúde diz respeito ao controle que a sociedade exerce sobre a atuação das instituições do Estado. Inclui os segmentos sociais mais significativos no setor saúde, notadamente usuários, profissionais de saúde, gestores públicos e privados, em um mesmo fórum de poder deliberativo (VAN STRALEN, 2001).

A concepção desenvolvimentista de cunho neoliberal considerava a intervenção estatal como um inibidor do processo de desenvolvimento. As agências internacionais de desenvolvimento pressionaram a reforma do Estado tendo como premissas a construção de administrações governamentais que funcionem melhor e com menos recursos, ou seja, mais eficientes. Outro item da agenda de reformas diz respeito quais seriam de fato, as funções essenciais do Estado, sugerindo uma necessária refundação das responsabilidades estatais, reestruturando a organização administrativa. O papel do governo seria limitar-se à regulação do mercado, ditando as regras do jogo para garantia de um funcionamento eficiente. O objetivo principal era um maior desenvolvimento econômico, visando um incremento de renda per capita, incorporação de inovações tecnológicas para o aumento da produtividade e exploração dos recursos naturais (ALMEIDA, 1999; CORDEIRO, 2001).

Na América Latina e Caribe os ajustes macroeconômicos dos anos 1980, suscitaram efeitos socialmente perversos e gerou uma instabilidade econômica e política. Alguns países alcançaram um intenso processo de industrialização e modernização, porém a desigualdade de distribuição de renda acentuou. Houve outros impactos como a intensa aglomeração urbana, trazendo problemas ambientais e sociais, crises na balança de pagamentos e crescimento das dívidas interna e externa.

Os diferentes governos e regimes brasileiros agiram de forma muito variável quanto às políticas de saúde e saneamento. Nas últimas décadas foram assinaladas grandes transformações e turbulências globais dentre as quais uma política social desigual e excludente contribuindo para a marginalização de determinada parcela da sociedade impossibilitada de emancipação social.

Com a trajetória da construção da democracia na sociedade brasileira, aparecem as primeiras tentativas de criar espaços políticos alternativos, situados fora da instância legislativa. Assim, enfatizou-se a participação direta das lutas fomentando uma bipolaridade inerente à



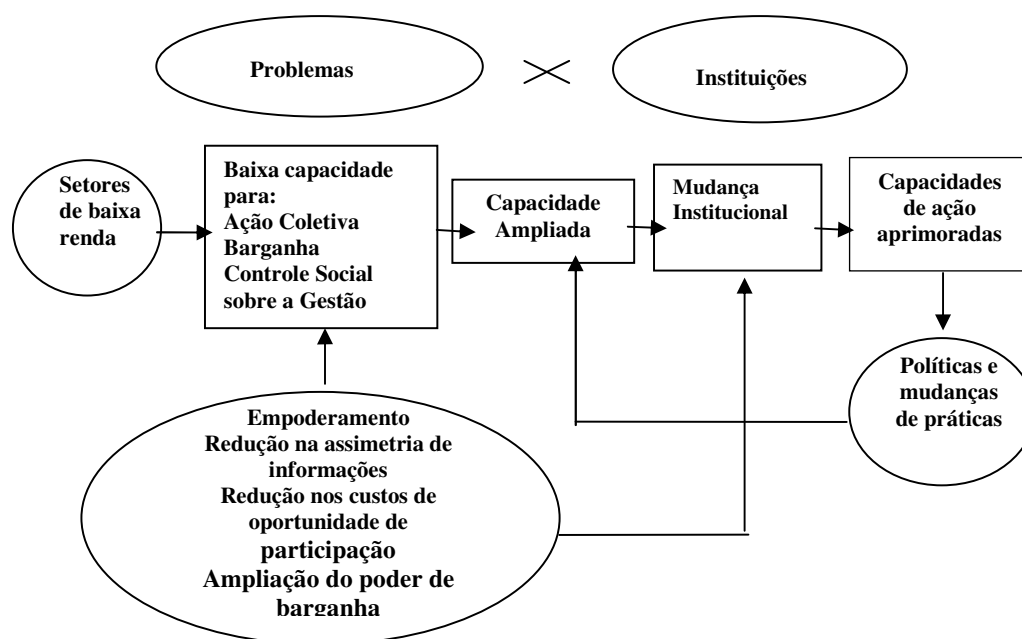
cidadania: participação versus representação. Apesar de a cidadania ser um ideal a alcançar, ela por si só não garante justiça social.

O processo constituinte em 1988 contribuiu para a redefinição dos direitos e gestão da sociedade perante as diretrizes das políticas públicas sociais. Assim houve uma onda renovadora para os novos movimentos sociais que consolidaram o direito participativo dos sujeitos coletivos.

Nos anos 1990, foram criadas duas leis infraconstitucionais: a lei 8.080/90 – A Lei Orgânica de Saúde a que vêm reforçar os princípios promocionais de saúde promulgadas na Constituição Federal e a lei 8.142/90 – que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

Concomitantemente, nesta mesma década, o poder local passa a ser definido, ora como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificamente as cidades, ora como novas formas de participação e organização social, catalisador das mudanças sociais. Estas alterações foram possíveis através da organização e participação da população em sua capacidade de influir nos processos decisórios das políticas públicas (GOHN, 2001).

Neste novo paradigma de promoção à saúde, uma das estratégias foi introduzir o conceito de “*empowerment*” ou empoderamento (tradução livre). Este termo logra acumular traduções variadas, podendo ser interpretada como o acúmulo de poder em distintos âmbitos da vida em sociedade. É um processo, e ao mesmo tempo, um resultado de ações que afetam a distribuição do poder. A participação, interação e empoderamento estimulam uma percepção de que a realidade é dinâmica e pode ser modificada perante ações propositivas. A Figura 3.6 sintetiza o processo do empoderamento. Os setores de baixa renda têm baixa capacidade para fazer valer suas necessidades básicas perante as instituições públicas. Esta situação deve-se principalmente a um processo histórico de exclusão, dificuldades em ser verdadeiramente representados nas instâncias políticas, baixa capacidade de negociação e como consequência, há uma redução das possibilidades de ser atendido em suas demandas.



**Figura 3.6 – Diagrama cíclico do empoderamento**

Fonte: Melo, 2003.

Para Lubambo e Coelho (2005), o empoderamento pode ser descrito como um movimento de consolidação dos recursos e capacidade das comunidades de baixa renda com o objetivo de favorecê-las para que estejam em condições de participar ativamente dos processos deliberativos que lhes dizem respeito. Contudo existe uma herança histórica que perpassa as instituições organizacionais. Estas tendem a “orientar” o comportamento dos indivíduos envolvidos na busca de emancipação decisória. Este comportamento resulta em uma “trajetória de dependência”.

Segundo Carnoy (1994: 217) o potencial emancipatório só se concretiza na medida em que a participação torna-se efetiva nas regras, mecanismos e processos democráticos, pois o mesmo tem um caráter subversivo no sentido em que revela o fato de não ser completo e exige um esforço contínuo para a busca da completude. À medida que a comunidade amplia seu poder de autonomia, sua trajetória vai progressivamente deixando o lugar de realizar práticas “orientadas”, ingressando em um novo degrau no jogo de conflitos, ou seja, por tomada de posição própria (BOURDIEU, 2004: 191). A emancipação passa pela ampliação e um redimensionamento da concepção e prática da democracia. O caráter e o espaço público têm uma importante função de contribuir para o restabelecimento de relações sociais voltadas para a cidadania e humanização da vida social.

Nesse sentido, a autogestão caracteriza-se em importante instrumento de emancipação coletiva e conseqüentemente de empoderamento. Trata-se não apenas de inserir-se no processo de tomada de decisão, mas principalmente fortalecer o sentimento de pertença de cada sujeito no empreendimento solidário, através da transparência, da comunicação e da co-responsabilidade.

No entanto, o empoderamento traz em seu bojo um custo, tanto do ponto de vista da ação coletiva quanto à mobilização de recursos políticos. Embora o processo de empoderamento de uma determinada comunidade possa ser induzido através de mudanças de paradigmas na gestão institucional, é necessário ter a compreensão que o fortalecimento do objetivo proposto demanda um tempo mais longo e que há uma exigência de pré-requisitos como um capital social<sup>20</sup> e condições históricas propícias.

O termo empoderamento tem sido criticado por supor uma relação vertical. O empoderamento traz a idéia de poder. Lukes (1980) explica que existe uma noção subjacente a toda questão do poder, é a idéia que A de algum modo afeta B. Porém, a aplicação deste conceito na vida social, pergunta-se: o que faz A afetar B de maneira significativa? O autor instiga que a noção de poder também estaria ligada aos interesses. O poder deveria ser algo como: o sujeito A exerce o poder sobre o sujeito B, quando A afeta B de um modo contrário aos interesses de B? As conveniências estão relacionadas às mais diversas posições morais e políticas. Também situa a existência de interesses subjacentes ou revelados de maneira indireta, na forma de preferências, desejos desviados, submersos ou escondidos.

Parsons (1957) apud Lukes (1980) considera o poder enquanto mecanismo específico operando para produzir transformações na ação de outros entes, seja individual ou coletivo, nos processos de interação social. Define o poder como:

é a generalizada capacidade de assegurar o desempenho de obrigações por parte de unidades, num sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com referência ao seu impacto sobre metas coletivas e onde, no caso de recalcitrância, há um pressuposto de

---

<sup>20</sup> Capital Social é compreendido como um conjunto de elementos da organização social como confiança mútua, reciprocidade e solidariedade. Engloba elementos estruturais como o engajamento cívico e rede de associações que facilitem a cooperação de ações coletivas para o alcance de benefícios mútuos, resultando em um sentimento de pertencimento e uma comunidade participativa. A participação reduz o nível de stress, o sentimento de exclusão social, aumentando o aprimoramento do padrão de vida comunitária (SOUZA e GRUNDY, 2004).

imposição de sanções de qualquer que seja a real agência daquela imposição (PARSONS, 1957 apud LUKES, 1980: 24)

A conceituação de poder é ligada à autoridade, consenso e busca de metas coletivas, desassociando-se dos conflitos de interesse e, em particular, da coerção e força. O poder depende da institucionalização da autoridade e é concebido enquanto meio generalizado de mobilizar engajamentos ou obrigações de efetiva ação coletiva. Ao contrário, a ameaça de medidas coercitivas ou compulsão, sem legitimação ou justificação não pode ser denominada de poder (LUKES, 1980). A origem da palavra, Poder, *potentia*, em latim, *dynamis* em grego, cujo significado é antes uma possibilidade, um potencial de ação, existente no instante em que se efetiva e se instaura. Poder é antes do mais uma possibilidade, um potencial de poder.

Arendt (2007) e Parsons (1957) compactuam a mesma visão sobre o poder. Para a autora, o poder é o apoio dado às instituições pelo povo de uma determinada comunidade através de um consenso. Considerando que a obediência é vista como uma imposição à autoridade, o conceito desta é equivocado, trazendo a idéia de imposição de poder e violência. A relação autoritária entre o que manda e o que obedece não se ajustam nem na razão, nem no poder mandatário. A hierarquia é a única convergência comum a ambos, cujo direito e legitimidade é reconhecido por um e outro e, nas quais, as duas partes possuem seu espaço estável predeterminado.

A autoridade exclui a utilização de meios externos de coerção, isto é, onde a força é utilizada, a autoridade em si mesma fracassou. A autoridade deriva do verbo latino *augere* – aumentar, e é justamente o papel da ação política no espaço público, isto é, através da palavra e da ação concebe feitos e acontecimentos, acrescenta algo na vida política da comunidade transformando as suas instituições (ARENDRT, 2007).

Existem dois pressupostos indispensáveis que defendem os processos de empoderamento. Um considera que a promoção da participação e do empoderamento são essenciais por si só, já que isto gera um processo de expansão, denominado por Sen (1999), de capacidades. Este termo inclui todas as condições que permitem ao sujeito exercerem escolhas, ampliando assim o escopo de seu conjunto potencial e capacitário (*capacity set*) (SEN, 1999 apud LUBAMBO, 2005).

Outro pressuposto parte da idéia de que a promoção do empoderamento é importante pelos efeitos que produz sobre a comunidade. Foram relatados estudos sobre o capital social, demonstrando que a participação social através do controle social promove a transparência e aumenta a eficiência das políticas públicas, reduzindo a apropriação de recursos públicos pelo setor privado.

Capital social foi um conceito bastante difundido nas últimas décadas, sendo estudado por cientistas sociais como Bourdieu, Putnam e Coleman. Nos anos 1980, Bourdieu definiu o capital social como o agregador de recursos, reais ou potenciais, que possibilitavam o pertencimento duradouro a determinados grupos e instituições. Relaciona o capital social aos benefícios mediados pelas redes extrafamiliares e às lutas concorrenciais entre indivíduos ou grupos no interior de diferentes campos sociais (espaço de correlações de forças). O autor destaca três aspectos constitutivos: (i) os benefícios obtidos pelos indivíduos através de sua participação em redes sociais e as formas de reprodução deste tipo de capital; (ii) as redes de relações sociais (família, clube, escola) que permitem aos indivíduos ter acesso aos recursos dos membros do grupo e dão a sensação de pertencimento; (iii) a quantidade (extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar) e qualidade de recursos do grupo (volume de diferentes formas de capital – econômico, cultural ou simbólico).

James Coleman estudou o papel das normas sociais como guias de ação para o indivíduo, como expectativas que expressam se nossas ações estão corretas ou não. Coleman especifica três elementos constitutivos da estrutura social: (i) as obrigações, as expectativas e a confiabilidade das estruturas; (ii) os canais de informação; e (iii) as normas e sanções efetivas. As normas ditam ações e comportamentos. São internalizadas pelas pessoas e são referenciais para o que estas consideram o que seja correto no modo de agir. O não cumprimento de certas regras sociais implica sanções para o indivíduo, o que reforça a própria norma. Estas dão sentido à sociedade, orientam as ações tornando previsíveis determinados comportamentos, além de conferir textura e densidade à sociedade. Podem assim também ser definidas como capital social, isto é, como um mecanismo de satisfação e completude para a vida social. Auxilia na promoção do desenvolvimento dos indivíduos, e conseqüentemente do capital humano (D'ARAÚJO, 2003).

Putnam (2007) explica que a cooperação voluntária é mais facilmente atingida, se a comunidade tem um bom estoque de capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e

sistemas de participação cívica. O capital social pode ser conceituado como “uma organização social que contribua para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse” (PUTNAM, 2007: 177).

Os novos movimentos sociais podem constituir em uma referência para se refletir sobre a emancipação a partir de um novo conceito de democracia que permita reconstruir a idéia de cidadania. A democracia participativa (poder local) é possível através de uma articulação com a democracia representativa (poder constituído). Estas devem combinar coexistência e complementaridade (SANTOS, 2005). Politizar significa identificar relações diferentes de poder e agir para transformá-las em relações de autoridades partilhadas.

De acordo com Fleury (1997), a essência da democracia é a convivência de um princípio igualitário. No entanto, na América Latina convive-se com o tripé democracia, pobreza e desigualdade. Como conciliar estes parâmetros? A democracia sobrevive sem a cidadania? O’Donnell (2002) classifica a democracia da América Latina como de baixa intensidade justamente por ser incapaz de atender as demandas de grupos marginalizados.

Há uma dificuldade de organização e articulação entre Estado, mercado e sociedade, favorecendo o esvaziamento do conteúdo moral da democracia enfatizando mais seu aspecto formal e procedimentos em detrimento de valores relacionados ao bem coletivo com a participação ativa dos cidadãos. Castro (2006) assinala um consenso social-político em torno da necessidade de utilizar um modelo de governança baseado em três forças de atuação: o Estado, o mercado e a sociedade civil<sup>21</sup> através de uma cidadania e participação ativa. Idealmente, seria um conselho tripartite com distribuição de forças igualitárias.

Entretanto, existe um desequilíbrio de poder entre estes entes. O Estado, em algumas circunstâncias, é refém do mercado. O Estado e o mercado compõem um espaço de contínua

---

<sup>21</sup> Segundo Bell (1989), sociedade civil denota um setor no qual instituições não políticas operam, a saber: a família, templos religiosos, grupos de vizinhanças, grupos cívicos, e inúmeras associações voluntárias. Outros estudiosos como Etzioni (1998), Bellah (1995) - grupo dos chamados comunitaristas - desta a importância da sociedade civil, visando encorajar a coesão social no local, na comunidade geográfica, além da identidade e pertencimento que atuam como fatores para a mudança social. Tocqueville entendia “a sociedade civil como um conjunto de instituições fora do Estado, ou seja, incluía o mercado capitalista e suas instituições, associações, organizações públicas e privadas, enfim todas as formas de relações sociais cooperativas que criavam vínculos de fidelidade e confiança, opinião pública, instituições e direitos legais, e partidos políticos” (GOHN, 2005: 67).

tensão, os quais se contradizem e se integram de forma recíproca, produzindo a dinâmica da *economicização* do mundo, criando assim uma subordinação total da reprodução social ao imperativo da acumulação de riqueza (KURZ, 1997 apud CARNEIRO, 2005). A concentração de decisões dá-se ao nível de grupos econômicos hegemônicos, burocratas e tecnocratas, acarretando problemas de marginalidade decisória. As grandes decisões sempre são tomadas em instâncias maiores (esferas governamentais), onde pouca importa a vontade da maioria dos cidadãos.

O Estado vem no processo histórico, ininterruptamente cumprindo a função de amplificação devido à complexidade crescente das redes socioeconômicas. Esta configuração requer uma mediação política da reprodução social. A atividade do Estado consiste em repor e gerir continuamente uma série de pressupostos que são condições mediatas e imediatas do funcionamento do sistema de produção de mercadorias: os agregados infra-estruturais e o tratamento dos entraves sociais, a problemática do meio ambiente e outros. Além disso, cabe ao Estado a prerrogativa do poder de juridificação. Este se assenta em uma superestrutura político-jurídica que zela pela codificação das relações sociais através do direito assegurado pela coação legítima e da preservação do caráter vinculatório, consolidado pelo sentimento de pertencimento cultural (CARNEIRO, 2005).

O termo políticas públicas refere-se à participação do Estado no delineamento da infraestrutura necessária ao desenvolvimento de atividades produtivas. Neste processo, de implementação de políticas públicas, surgiram contradições urbanas. A necessidade da intervenção do poder estatal para garantir a constante e crescente reprodução capitalista e para suprir os serviços de infra-estrutura para as enormes massas de população diante das novas e sempre crescentes necessidades postas à reprodução, fez aumentar a "*urbanização por expansão de periferias*". Como consequência, as classes populares dos grandes centros urbanos produziram movimentos de reivindicação para a obtenção do acesso aos serviços de saneamento, cuja carência refletia em suas condições de sobrevivência (MOISÉS, 1981).

Embora se saiba que diversos aspectos devem ser abordados para disponibilizar uma ampla cobertura de saneamento básico, tais como financiamento das ações, tecnologia apropriada, regulamentação e vontade política, estas abordagens são insuficientes quando não associadas ao *empowerment* ou empoderamento da sociedade civil. Deve ser estimulada uma verdadeira mudança de paradigma.

A população deve ser pró ativa no processo em detrimento do modelo hegemônico da tecnologia, visão empresarial e centralizadora do setor. O saneamento deve ser resgatado em sua função original enquanto prevenção e promoção da saúde, portanto um direito do cidadão. Pontes (2003) enfatiza que o saneamento pode ser compreendido como uma *ética de proteção* devido ao seu caráter essencial como necessidades básicas e aos direitos do cidadão. O controle social é um requisito fundamental para legitimar a diversidade de interesses e a apropriação dos serviços pela população (COSTA *et al*, 2006).

Heller e Castro (2007) elucidam em seu artigo a importância de um trabalho convergente entre diferentes atores sociais e esferas governamentais. A infra-estrutura urbana nos municípios e áreas rurais do Brasil aponta uma realidade complexa e perversa, cuja origem é devido às raízes históricas exigindo, para uma real mudança de paradigma, mobilização de recursos financeiros, técnicos capacitados, integração com outros segmentos que possuem interface com o saneamento e participação social.

Os autores demonstram ainda que, por serem múltiplos e intricados os fatores e suas relações entre si, para que sejam atingidos os objetivos propostos nas políticas públicas no setor, a área acadêmica também deveria dar sua contribuição para o sucesso da implementação das políticas públicas de saneamento. No Brasil, estas políticas não se encontram maduras suficientemente e requerem muitos esforços por todos os envolvidos. Um dos problemas mais graves no setor é a universalização de serviços, estando mais bem distribuído em grandes aglomerados urbanos.

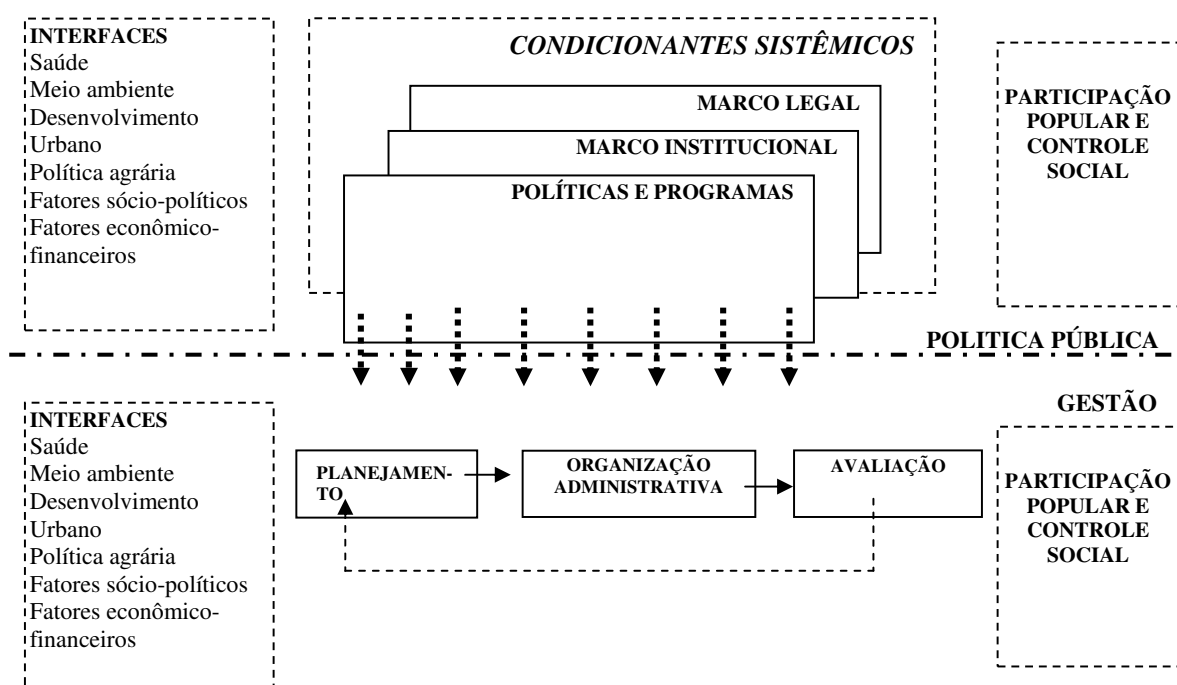
O direito à qualidade da água para consumo humano e quantidade suficiente, ao sistema de esgotamento sanitário, envolvendo a coleta e o tratamento dos efluentes, a gestão dos resíduos urbanos e a drenagem pluvial são preconizados em várias legislações e, é amplamente compreendido como fundamental para a manutenção da saúde da coletividade. Ainda existe uma assimetria gigantesca, porém este impasse ainda não foi completamente superado necessitando de um impulso por todos envolvidos nesta questão.

É fundamental que as políticas públicas sociais reconheçam a importância de fomentar a interface nas diversas áreas atuantes para que se proporcione uma melhoria da qualidade de vida da população. O setor da saúde vem buscando esta interlocução, ainda que de maneira tímida com diversos setores como o meio ambiente, educação, políticas urbanas e os prestadores de serviços de água e esgoto.



A administração pública deve buscar uma gestão organizacional alicerçada na competência, flexibilidade, inovação, eficiência e efetividade alicerçada na prestação de um serviço público com qualidade e, por outro lado, cabe ao controle social, através da participação ativa, fiscalizar as ações governamentais fazendo valer seus direitos como cidadão.

Na Figura 3.7, encontra-se expresso, através de um diagrama, uma visão macro das dimensões das políticas públicas de saneamento. As políticas públicas e a gestão são duas faces da superestrutura estatal. As políticas públicas são fundamentadas nos condicionantes sistêmicos, o marco legal e institucional. As políticas e os programas devem ser planejados de acordo com as múltiplas interfaces que compõem a demanda social (saúde, educação, transporte etc.), além dos fatores políticos e econômicos.



**Figura 3.7 - Diagrama de relações entre as dimensões das políticas públicas de saneamento**

Fonte: Heller e Castro, 2007.

Kliksberg (1999) realizou uma relevante pesquisa nos países da África, Ásia e América Latina subsidiada pelo Banco Mundial sobre a importância da participação comunitária. Investigou 121 projetos rurais de água e concluiu-se que nos empreendimentos nos quais a participação efetiva da comunidade era reduzida, somente 3% dos objetivos foram atingidos, ao contrário daqueles em que a participação social era atuante, 81% das metas foram alcançadas. Relatou que a participação comunitária produz resultados bastante positivos em

iniciativas sociais, se comparada com projetos de caráter burocrático e paternalista. Quando a participação social é solicitada na implementação de projetos, normalmente as metas são atingidas com mais facilidade e estão presentes a eficiência e sustentabilidade.

A participação aumenta a capacidade de mobilização e organização, além de proporcionar aos cidadãos envolvidos, a capacidade de aprendizado no exercício do planejamento do empreendimento. Foi detectado que quando se ignora a participação popular em algum programa social, há inicialmente um nível significativo de metas concluídas, porém rapidamente os ganhos retrocedem. “*A efetividade de curto prazo transforma-se em altos níveis de ineficiência a médio e longo prazo*” (KLIKSBERG, 1999).

A ausência de participação da sociedade local impõe algumas dificuldades apontadas por Kliksberg (1999), como falta de sentimento de propriedade do bem que a comunidade está recebendo, ocorrendo assim um descompromisso com a continuidade do projeto, causando dificuldades na recuperação dos custos. Além disso, estão presentes, sentimentos de indiferença e dependência do Estado, em que os cidadãos têm pouca ou nenhuma voz e ainda grupos com maior poder dominando o projeto em benefício próprio, causando prejuízos ao bem comum.

A participação legítima e adequada proporciona aos envolvidos uma melhor capacidade de compreensão, engendrando um maior compromisso por parte da comunidade em todas as etapas de qualquer projeto. Isto provoca uma capacidade de aprender e exercitar o processo de planejamento e gestão, propiciando um ambiente favorável à manutenção dos serviços implementados pós-financiamento.

Diversos problemas são apontados para a implementação de políticas sociais de ordens múltiplas. Estes programas são delineados, em geral, a partir de objetivos generalizados e diversificados, gerando uma dificuldade na verificação à priori das possibilidades de identificação de entraves. Outro ponto, diz respeito à descentralização operacional dos programas, que requerem, com frequência, montagens organizacionais e administrativas complexas, e cujos objetivos são implementados e executados pelos agentes que são muitas vezes despreparados levando a antever problemas de coordenação de difícil superação.

Outra dificuldade a ser superada é representada pelas regras de financiamento e repasses adotados, que, normalmente, não são integrados e estruturados de acordo com os objetivos

propostos, limitando o poder de incentivo das regras e dos mecanismos de financiamento. Além disso, a vigência dos programas sociais transcende os anos fiscais e orçamentários, submetendo os programas a restrições globais de recursos e disputas periódicas por verbas, de um lado, e de outro, em sentido positivo ou não, aos mecanismos formais de controle das atividades governamentais. Essa característica pode integrar a revisão de contratos, o monitoramento e as renegociações ao conjunto de mecanismos gerenciais dos programas. As políticas sociais devem sofrer avaliações permanentes e de forma ampla, não se delimitando apenas a questões de natureza econômica.

Para atingir uma práxis de saúde coletiva, há de se contar com a exploração de novas formas de sujeitos sociais. A urbanização moderna exige uma compreensão de que cada comunidade é exponencialmente diferente, embora à sua maneira represente o mundo. Anteriormente ao processo de globalização, trabalhava-se com as desigualdades, hoje o trabalho tem que se levar em conta o fenômeno da exclusão. O território urbano é um campo de diferenças e desigualdades acentuadas, conflitos, mas também de esperança de novos rearranjos para a busca de equilíbrio e qualidade de vida.

A saúde pública atua sobre processos complexos no intercâmbio da esfera biológica da vida com o meio. O conceito de saúde está intrinsecamente ligado ao modo de vida dos indivíduos, incluindo as relações sociais. É importante frisar que as políticas públicas de saneamento, segurança, educação e outros, ao serem planejadas e implementadas, deveriam ser alvo de observação para se medir a magnitude do impacto de suas ações sobre a qualidade de vida dos indivíduos. Desta maneira, o poder executivo seria obrigado a assumir a co-responsabilidade pelas conseqüências que estas decisões trazem à saúde e a qualidade de vida dos cidadãos. Entretanto, as atribuições de melhoria da qualidade de vida dos indivíduos não são prerrogativas exclusivas do Estado, sendo necessário trazer a sociedade para o centro das decisões. Assim, constitui-se uma nova pactuação de redistribuição de poder e responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil.

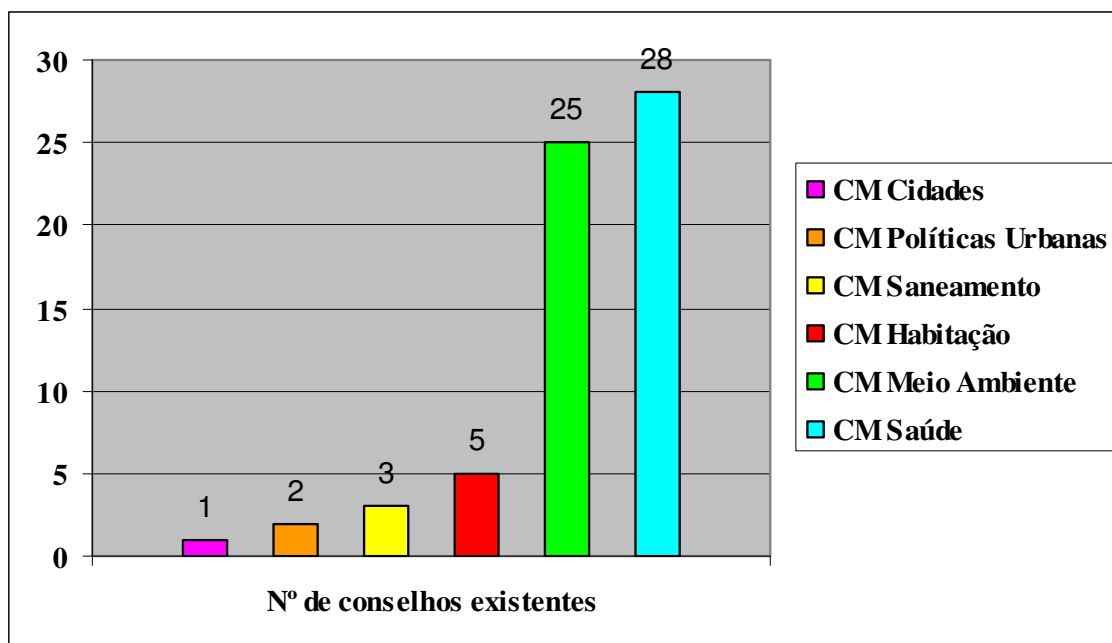
## 4. MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia aplicada constou de vários estágios para se alcançar os objetivos desta pesquisa. Em seguida, está descrito o percurso realizado.

### 4.1 – Seleção e caracterização dos municípios

Na primeira etapa do trabalho foi elaborada uma carta de apresentação dirigida às prefeituras dos municípios, contendo o nome do projeto da pesquisa, os objetivos da pesquisa, a instituição em que está vinculada, assinada pela pesquisadora e o orientador. Além da carta de apresentação, foi enviado em anexo um questionário fechado solicitando para confirmar ou não a existência dos conselhos municipais de saúde, meio ambiente, saneamento, habitação, políticas urbanas e das cidades, em seus respectivos municípios. Em seguida, foi enviada por correio e e-mails a todas as prefeituras pertencentes à Bacia do Rio das Velhas, distribuídas em 51 municípios.

Confirmada a presença de algum conselho municipal apresentado no questionário, então eram solicitados alguns itens para posterior contato, como a identificação do presidente do conselho, endereço para correspondência, telefone e e-mail. Do total de 51 cidades, apenas 28 administrações municipais responderam à solicitação da pesquisadora. Após a pesquisa inicial, foram auferidos os dados relacionados aos municípios que atenderam à requisição. Desta maneira, foram identificados quais conselhos municipais estavam implantados e em pleno funcionamento em municípios pertencentes à Bacia do Rio das Velhas, conforme demonstrado na Figura 4.1.



**Figura 4.1 – Identificação dos conselhos municipais existentes nos municípios pertencentes à Bacia do Rio das Velhas – MG, 2008**

Em seguida, foi realizada uma pré-seleção de forma fundamentada, cujas regras serão descritas a seguir. A orientação foi baseada em uma análise preliminar e também sobre a abordagem estruturada e suas disparidades em tratar o tema. Foram considerados para a seleção dos quatro municípios, os seguintes critérios:

- Localização dos municípios e distância entre os mesmos, possibilitando um menor custo para a pesquisa e também pelo tempo exigido para a conclusão da pesquisa.
- Diversidade entre os tipos de conselhos existentes em cada um deles;
- Diversidade de natureza jurídica do prestador de serviços de água e esgoto;
- Terem sido objeto de pesquisas anteriores do Programa SMARH;

Os municípios escolhidos envolvem quatro tipologias, a partir das características diferenciadas dos conselhos existentes em cada município, a saber:

- **Contagem:** Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal do Meio Ambiente (CODEMA) e Conselho Municipal de Habitação;
- **Nova Lima:** Conselho Municipal de Saúde;
- **Sete Lagoas:** CMS, CODEMA, Conselho Municipal de Saneamento e Conselho Municipal de Habitação;
- **Vespasiano:** CMS, CODEMA e Conselho Municipal das Cidades.

O Quadro 4.1 sintetiza os conselhos municipais existentes em cada um dos municípios escolhidos, além de mostrar a população existente e a caracterização do prestador de serviços de água e esgoto, isto é, se os serviços de água e esgoto são oferecidos por uma instituição estadual, instituição municipal ou mista.

Município/ Conselhos	C. M. Saúde	C. M. Saneamento	C. M. Cidades	C. M. Habitação	C. M. Meio Ambiente	C. M. Políticas Urbanas	Prestador de Serviços Água/esgoto
Contagem	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	593.419 hab. Copasa/Copasa
Nova Lima	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	64.387 hab. Copasa/Prefeitura Municipal (PM)
Sete Lagoas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	184.871 hab. PM/PM
Vespasiano	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	76.422 hab. Copasa/Copasa

**Quadro 4.1 - Identificação dos conselhos municipais existentes nos municípios selecionados. MG, 2008**

Fonte: População e Concessão Água e Esgoto – IBGE, 2005.

Os municípios de Contagem, Nova Lima e Vespasiano estão situados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que, pelo adensamento demográfico, é a maior responsável pela degradação do Rio das Velhas. A cidade de Sete Lagoas está inserida no chamado Colar Metropolitano.

A RMBH foi instituída em 8 de junho de 1973, através da Lei Complementar Federal nº. 14 e atualmente é regida pelas Leis Complementares Estaduais nº. 88 e 89 de 2006. Essas legislações estabelecem um novo marco legal para a gestão metropolitana. Esta compete à

Assembléia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo com participação da Sociedade Civil Organizada (representada por cidadãos metropolitanos eleitos em uma conferência que ocorre bianualmente) e à Agência de Desenvolvimento, além da participação de instituições estaduais, municipais e intermunicipais. Estas estão vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução. Segundo a LC/MG nº. 89/2006, promulgado pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. O art. 2º da referida Lei diz sobre os municípios que integram a RMBH.

Fazem parte da RMBH 34 municípios, entre eles, Contagem, Nova Lima e Vespasiano. O art. 3º cita o colar metropolitano e sua composição. O colar metropolitano é composto por municípios do entorno da região metropolitana atingidos pelo processo de metropolização, dentre os quais, encontra-se o município de Sete Lagoas. O art. 8º diz respeito à atuação dos órgãos de gestão e sua abrangência, incluindo no inciso IV, o saneamento básico (MINAS GERAIS, 2008). Os municípios de Sete Lagoas e Vespasiano fazem parte do trecho Médio do Rio das Velhas e os municípios de Contagem e Nova Lima estão circunscritos no trecho Alto do Rio das Velhas.

Uma região metropolitana compreende áreas onde diversas cidades interagem com frequência e intensidade, mostrando uma interdependência funcional baseada em infraestrutura urbana e na divisão do trabalho. O desenvolvimento da metrópole e metropolização identificam um processo que transcende a própria metrópole. O desenvolvimento da metrópole se faz não só pela concentração populacional, mas pelo dinamismo das atividades e volume de riquezas. Quanto à região metropolitana, é incluída mais de uma cidade, possuindo um núcleo principal.

Desses conceitos apreende-se a noção de forma e conteúdo de uma metrópole e de uma região metropolitana, bem como se percebe o fenômeno de metropolização enquanto processo inerente ao crescimento e à aglomeração urbana da metrópole. Por aglomeração urbana entendendo-se a concentração de pessoas e atividades, que torna o espaço físico relativamente reduzido, com tendências à verticalização e, simultaneamente, à expansão para territórios vizinhos, extrapolando fronteiras (AMORA, 1999; MATOS, 2000).

O objetivo de institucionalizar a região metropolitana é facilitar instrumentos de gestão das funções públicas de interesse comum aos municípios conurbados (integração física entre

áreas urbanas), a fim de melhoria da qualidade de vida nas grandes metrópoles. Empenho e esforços devem ser agregados para a construção de cooperação para o atendimento das necessidades urbanas específicas. Estes interesses estão presentes em vários temas que são comuns à área territorial e que necessitam de um planejamento e gestão inter-municipal. Estão contemplados o planejamento territorial, saneamento básico, transporte público, habitação, educação e saúde.

Importa lembrar que as regiões metropolitanas estão previstas na ordem jurídica do Brasil. No artigo 25, parágrafo 3º da CF está previsto que “cabe aos entes federativos, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamento de municípios limítrofes”. Concerne aos estados coordenar em conjunto com os municípios, os serviços e atividades de interesse supra-municipal nas regiões metropolitanas.

A RMBH é considerada a terceira maior aglomeração urbana brasileira. Sua população foi estimada em 4.939.053 habitantes em 2007 (IBGE). Apresenta 40 % da economia do Estado de Minas Gerais e 25% de sua população. A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada em 1973 pela Lei Complementar Federal n.º 14/73, e, atualmente, é regulamentada por leis complementares do Estado de Minas Gerais (LEC n.º88/2006 e LEC n.º 89/2006).

São municípios de médio porte com características metropolitanas. A maioria destes municípios possui um perfil econômico baseado na extração mineral complementado com comércio e serviços. Estão localizados bem próximos à Belo Horizonte. Possuem uma rede de saúde baixa e média complexidade satisfatória. Quanto ao saneamento, possuem água tratada e coleta de esgoto sanitário, embora ainda existam dificuldades neste setor por falta de investimentos durante anos. Estes municípios possuem um Índice de Desenvolvimento Humano situado entre 0,747 e 0,8 predominando um padrão considerado de médio para bom.

O município de Contagem possui um índice de desenvolvimento humano de 0,789. No setor saúde, conta com 6 hospitais, disponibilizando 587 leitos (SUS/MS). Os serviços de água e esgoto são prestados pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA. A drenagem pluvial e o manejo, o recolhimento e o destino final dos resíduos sólidos urbanos são de responsabilidade da Secretaria de Obras (AMM, 2008; ALMG, 2008).



O Índice de Desenvolvimento Humano de Nova Lima é de 0,821, índice próximo à Belo Horizonte e superior à média do Estado de Minas Gerais. Segundo dados do IBGE o município possui o terceiro menor índice de analfabetismo de Minas Gerais. Os principais recursos econômicos são provenientes da extração mineral, comércio, indústria e serviços. O município possui 16 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e uma policlínica que oferece 13 especialidades médicas à população. O município possui cerca de 800 nascentes e o município está implantando o projeto de Revitalização das Águas, em parceria com a COPASA. A prestação de serviços de água é de responsabilidade da COPASA e a Secretaria de Obras Municipal presta os serviços relacionados, à coleta de esgotos, à drenagem pluvial e o manejo, o recolhimento e o destino final dos resíduos sólidos urbanos (AMM, 2008; ALMG, 2008).

A cidade de Sete Lagoas está localizada a 60 km de Belo Horizonte. É a cidade-pólo da Associação dos Municípios do Alto do Rio das Velhas (AMAV) que reúne 17 municípios. Sua principal atividade econômica é industrial (extração de calcáreo, mármore, argila, areia e ferro gusa), segundo fonte do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM comércio, serviços e agropecuária. Seu IDH é de 0,791 (PNUD/2000).

O município de Vespasiano está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, situando-se a 22 km da capital. Seu IDH é de 0,747, segundo PNUD (2000). Sua principal atividade é a extração mineral (calcáreo). Existem dois hospitais com 395 leitos (SUS/MS). A prestação de serviços de água tratada e coleta de esgoto são administradas pela COPASA e os serviços de drenagem pluvial e coleta, recolhimento e disposição dos resíduos sólidos urbanos são geridos pelo município.

No decorrer desta etapa, após a escolha dos municípios, foi preparado um contato inicial com os conselhos identificados mediante telefonemas e e-mails para a obtenção da indicação dos sujeitos que seriam entrevistados. Para permitir uma maior clareza foram exibidos na Figura 4.2 e Figura 4.3 respectivamente, a disposição da Bacia do Rio das Velhas em MG e a localização dos mesmos na região metropolitana de Belo Horizonte.

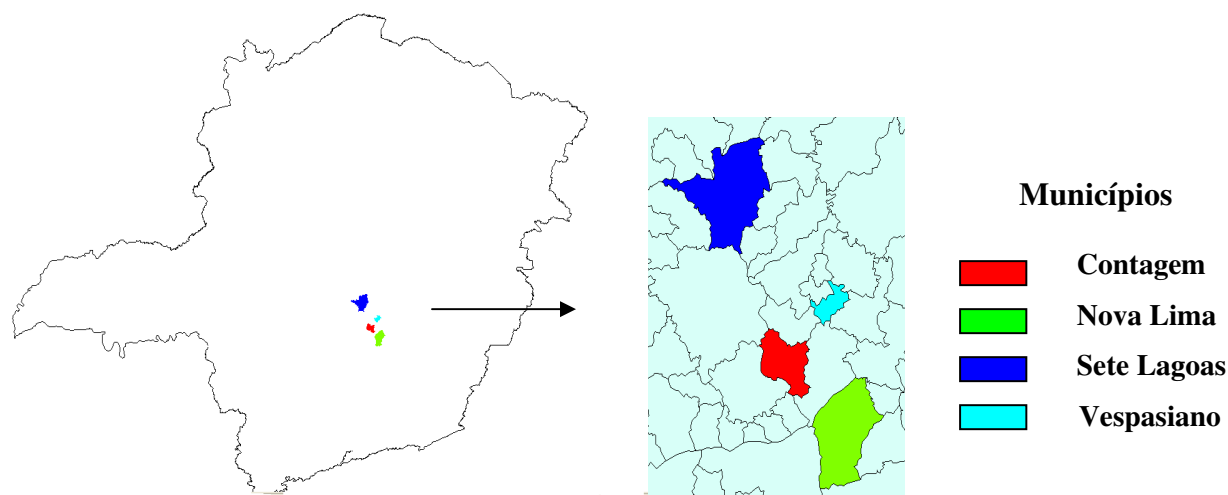


**Figura 4.2 – Localização da Bacia do Rio das Velhas no Estado de Minas Gerais, 2008.**

Fonte: IGAM, 2008.

#### ■ **BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO**

- SF 1 - CBH Afluentes mineiros do Alto São Francisco
- SF 2 - CBH do Rio Pará
- SF 3 – CBH do Rio Paraopeba
- SF 4 – CBH do entorno da represa Três Marias
- SF 5 – CBH do Rio das Velhas
- SF 6 – CBH dos Rios Jequitaiá e Pacuí
- SF 7 – CBH da Sub-bacia mineira do Rio Paracatu
- SF 8 - CBH do Rio Urucuia



**Figura 4.3 – Localização dos municípios selecionados na região metropolitana de Belo Horizonte. MG, 2008**

Fonte: Elaboração própria a partir do software Tabwin<sup>22</sup>/DATASUS, 2008.

#### 4.2 - Escolha do método

Esta pesquisa buscou uma investigação sobre o objeto saneamento quanto ao tratamento e atuação dos conselhos municipais de saneamento, políticas urbanas, saúde, das cidades, habitação e CODEMAS. Inicialmente realizou-se uma apuração sobre a existência dos respectivos conselhos em todos os municípios selecionados pertencentes à Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. A abordagem adotada procurou compreender como se organizam as relações nos conselhos municipais, bem como o sentido que conferem aos atos e decisões tomadas e suas relações de poder. A metodologia qualitativa, em função de seu caráter dialógico, proporciona um vínculo integrado entre o mundo objetivo e a subjetividade do entrevistado propiciando um diagnóstico mais fidedigno da realidade estudada.

A pesquisa social inicialmente foi aplicada no campo das ciências sociais em duas áreas, a Antropologia e a Sociologia. Sendo hoje, largamente empregada em vários campos da

<sup>22</sup> Este programa foi criado a partir do aplicativo Tabnet, desenvolvido pelo DATASUS que auxilia os profissionais de saúde a realizar operações aritméticas e estatísticas nos dados da tabela gerada ou importada pelo Tabwin, elaboração de gráficos e mapas, além de outras operações ajustando-a as suas necessidades. Facilita a construção e aplicação de índices e indicadores de produção de serviços, de características

ciência. Tem principalmente como objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social, reduzindo a distância entre indicador e indicado, entre a teoria e os dados e ainda entre o contexto e a ação.

Godoy (1995) ressalta um conjunto de características fundamentais para identificar uma pesquisa de caráter qualitativo. São elas: a) um ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; b) o caráter descritivo; c) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; d) o enfoque indutivo (GODOY, 1995 apud NEVES, 1996).

O método qualitativo busca o aprofundamento e abrangência da compreensão de um determinado grupo social que seja representativo e capaz de refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões, como os valores, aspirações, crenças e significados simbólicos. A ênfase da pesquisa qualitativa é nos processos e nos significados. São representações dos atos e expressões humanas, propiciando, assim, uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configuração das estruturas sociais, dada a incapacidade da estatística de dar conta de fenômenos únicos e complexos (MINAYO, 2004; GODOI e BALSINI, 2006; HAGUETTE, 1987).

A escola da interação simbólica envolve concepções da sociedade como um processo do indivíduo e da sociedade como estreitamente inter-relacionados. Blumer (1969) foi um dos destacados estudiosos dessa vertente. Conduziu um estudo meticuloso sobre a abordagem interacionista elucidando sobre a natureza da interação simbólica humana. Seus aspectos da vida em sociedade, a natureza dos objetos, da ação humana e a ação conjunta. Segundo o autor, o interacionismo simbólico pressupõe que o ser humano age com relação às coisas na base dos sentidos que elas têm para ele, incluindo os objetos físicos, outros seres humanos, instituições, idéias e outras situações cotidianas. O sentido dessas coisas é derivado da interação social que alguém estabelece com seus pares. Estes sentidos são manipulados e modificados através de um processo interpretativo usado pela pessoa ao tratar as coisas que ela encontra (BLUMER, 1969 apud HAGUETTE, 1987).

Lazarsfeld (1969) reconhece a importância do método qualitativo em três situações:

---

epidemiológicas (incidência de doenças, agravos e mortalidade) e dos aspectos demográficos de interesse (saneamento, educação, renda e outros) por Estado e município (BRASIL, 2008).

---

a) onde a evidência qualitativa substitui a simples informação estatística relacionada a épocas passadas; b) situações nas qual a evidência qualitativa é utilizada para captar dados psicológicos reprimidos ou não facilmente articulada como atitudes, motivos, pressupostos; c) situações nas quais simples observações qualitativas são utilizadas como indicadores do funcionamento complexo de estruturas e organizações complexas, que são difíceis de se submeter à observação direta (LAZARFELF, 1969 apud HAGUETE, 1987: 64).

A técnica de análise de conteúdo tem como propósito fornecer conhecimento e uma representação de fatos, através do processamento de informações científicas. Este processamento se caracteriza pela análise dos conteúdos manifestos e latentes destas informações, ou seja, a análise de conteúdos não é somente a contagem de qualidades (palavras, atributos), nem só um método para extrair conteúdo de informações como se estivesse objetivamente nelas contido. A análise de conteúdo é um procedimento de pesquisa que se situa em um delineamento mais amplo da teoria da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem (FRANCO, 2005).

Conforme Minayo (2004), a análise temática é processada em algumas etapas:

a) Pré-análise: é baseada na escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação de hipóteses e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final. É decomposta em três partes, descritas a seguir,

- *Leitura flutuante*: consiste em ler o conjunto das comunicações, tomando contato exaustivo deixando-se impregnar pelo seu conteúdo. O objetivo da leitura flutuante é buscar uma dinâmica entre as hipóteses iniciais, as hipóteses emergentes e as teorias relacionadas ao tema, tornando a leitura progressivamente mais sugestiva e capaz de ultrapassar a sensação do caos inicial;
- *Constituição do Corpus*: é a escolha dos documentos, através da organização do material para que este responda a algumas normas de validade. Podem ser citados os seguintes critérios para validação do material escolhido: *exaustividade* (contemplando todos os aspectos levantados no roteiro), *representatividade* (que contenha a representação do universo pretendido), *homogeneidade* (que obedeça a critérios precisos de escolha em termos de temas, técnicas e interlocutores) e

*pertinência* (os documentos analisados devem ser adequados ao objetivo do trabalho);

- *Formulação de hipóteses e objetivos*: Uma hipótese é uma formulação provisória que se propõe verificar (pode ser confirmada ou não), recorrendo aos procedimentos de análise.

b) *Exploração do material*: é uma etapa fundamentada na operação de codificação, transformando os dados brutos em um texto compreensível.

c) *Tratamento dos resultados obtidos e interpretação*: a abordagem da análise temática trabalha os resultados através dos significados dos textos produzidos, ao invés de inferências estatísticas.

O pesquisador analisa as mensagens para produzir algumas inferências sobre as características do texto, as causas e/ou antecedentes das mensagens e os efeitos da comunicação. Quando direcionado à indagação sobre as causas e os efeitos da mensagem analisada, o significado é altamente enriquecido, exigindo um maior conhecimento por parte do investigador.

Franco (2005) afirma que existem pressupostos básicos que sustentam o ponto de vista do produtor da mensagem. A comunicação pode ser verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. Para a autora “*toda mensagem falada, escrita ou sensorial contém, potencialmente, uma grande quantidade de informações sobre seu autor, tais como, suas filiações teóricas, concepções de mundo, interesses de classe, traços psicológicos, representações sociais, motivações e expectativas*” (FRANCO, 2005: 21). Toda a comunicação envolve um emissor, um processo codificador que resulta em uma mensagem, um receptor da mensagem e a decodificação desta pelo receptor.

O encadeamento da comunicação envolve a idéia do produtor da mensagem ser um selecionador e esta seleção não é arbitrária. O emissor seleciona o que considera importante dentro de uma multiplicidade de manifestações da vida humana e traz consigo toda uma bagagem de sua história de vida. O autor expõe sua concepção de realidade e constrói a sua teoria. Esta concepção é filtrada mediante seu discurso e resultam implicações extremamente importantes para quem se propõe a fazer análise de conteúdo.

Necessariamente a mensagem expressa um significado e um sentido. Varlotta (2002) explicita em sua tese que a mensagem não pode ser considerada um ato isolado, “pois os diferentes modos pelo qual o sujeito se inscreve no texto correspondem a diferentes representações que tem de si mesmo como sujeito e do controle que tem dos processos discursivos textuais com que está lidando quando fala ou escreve” (VARLOTTA, 2002 apud FRANCO, 2005: 13).

Também é importante destacar as interpretações latentes, ou seja, podem existir temas subjacentes às mensagens, passíveis de observação por parte do investigador. Mahl (1969) coloca como exemplo, frases interrompidas, repetições, frases incoerentes e associados às suas respectivas frequência de ocorrências transformam-se em indicadores do estado emocional subjacente do emissor (MAHL, 1969 apud FRANCO, 2005).

Bardin (2004) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

### **4.3 - Pesquisa Documental**

De acordo com Ferreira (2004), documento é um termo de origem latina (*documentum*) cujo significado é “qualquer base de conhecimento, fixada materialmente e disposta de maneira que se possa utilizar para consulta, estudo ou prova”. Na pesquisa qualitativa, a análise documental constitui uma das técnicas essenciais, pois revela o mérito de complementar as informações obtidas através de outras técnicas, além de revelar novas características do objeto estudado. Através da coleta de informações dos documentos obtidos, o pesquisador pode ser direcionado para as especificidades do material selecionado (LUDKE & ANDRE, 1986; LAVILLE & DIONE, 1999).

Estes documentos têm sua devida importância pelo fato de ser em alguns casos, a única fonte de registro de objetivos e de determinadas ações que foram norteadas pelos órgãos públicos. Os documentos revelam as concepções subjacentes de quem os concebeu e, além disso, em tese deveriam representar as ações executadas pelas políticas públicas. As fontes

de pesquisa documental são mais diversificadas e dispersas. Gil (2007) esclarece que, os documentos são fontes primárias, porém algumas vezes, não recebem tratamento analítico como os relatórios de pesquisa ou tabelas estatísticas.

Para Le Goff (2005), os documentos oficiais de uma instituição são produzidos consciente ou inconscientemente pelas sociedades do passado, tanto para impor uma imagem deste passado, quanto para dizer a verdade, dependendo da época que representam e os valores sociais admitidos.

Pode-se considerar que os textos documentais são práticas discursivas de determinado momento sócio-histórico, capazes de elucidar os saberes e múltiplos elementos denunciando sentidos e processos humanos. São produtos em tempo e componentes significativos do cotidiano e ajudam a complementar a narrativa e a memória. Sua intesubjetividade é produto da interação com outro *des-conhecido*, porém significativo e frequentemente coletivo.

Anteriormente ao trabalho de pesquisa de campo, foi solicitado a cada conselho municipal que disponibilizasse as atas das reuniões e documentos pertinentes àquele referido conselho no período de 2005 a 2007. Alguns conselhos enviaram as atas em formato digital e outros foram cópias em papel do original. O objetivo da pesquisa de tais documentos foi de avaliar a inserção do tema saneamento nas discussões geradas nos conselhos de diversas áreas. Foi constatado que alguns conselhos tinham pouco material, o que sugeria que não houvesse reuniões regulares, conforme relatos orais. A leitura das atas evidenciou que os problemas pertinentes ao saneamento eram colocados de forma muito pontual e limitados.

Foram identificados os atores relevantes e os principais temas de discussão. Foram avaliadas informações qualitativas e quantitativas buscando um reconhecimento sobre a existência de registros sobre o tema saneamento. A análise de algumas categorias foi considerada a partir de fatos ligados a conflitos, reivindicação, solicitação ou denúncia.

Nesta pesquisa foram verificados documentos pertinentes aos conselhos estudados, tais como, pautas e atas de reuniões emitidas. Foram avaliadas informações qualitativas e quantitativas. Além disso, foram pesquisados se as informações continham queixas de outros grupos como prestadores de serviços do saneamento, sejam privados ou públicos.



Também foi pesquisada a existência de alguma reivindicação relacionada à sazonalidade (eventos climatológicos) e por último, qual o motivo da querela, isto é, seria o acesso à água, a qualidade da água, o esgotamento sanitário e coleta e/ou disposição de resíduos sólidos, drenagem pluvial. Finalmente, de qual segmento da sociedade civil provém a reclamação: demanda espontânea de cidadãos, ministério público ou associação comunitária.

#### **4.4 - Elaboração do protocolo de entrevistas**

##### **4.4.1 - Elaboração do roteiro**

Em correlato, foi efetuada a preparação de um roteiro de entrevista semi-estruturada, o qual foi testado e reformulado. O questionário foi submetido à avaliação do grupo de estudos (alunos mestrando, doutorando, professores e orientador) que compõe o projeto “Movimentos sociais e mecanismos de controle social em políticas públicas de saneamento: uma avaliação na Bacia do Rio das Velhas – MG: Avaliação da inserção da Temática do saneamento nas instâncias municipais formais do controle social”.

O roteiro de entrevista elaborado contém três itens. O quadro 4.2 mostra o modelo utilizado. O primeiro item evidencia as principais características do conselho municipal em questão, como o mandato, condições para ser conselheiro, a paridade, a periodicidade das reuniões e temas mais freqüentes. Na segunda parte destaca a identificação do entrevistado, como nome, sexo, idade, escolaridade, profissão, há quanto tempo é conselheiro e finalmente representante de qual segmento. Na terceira etapa procede ao roteiro propriamente dito.

## ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Conselho Municipal: de Saúde, do Meio Ambiente (CODEMA), das Cidades, de Habitação e de Saneamento.

### 1. Características do Conselho

- Composição:
- Mandato:
- Estrutura:
- Condições para ser Conselheiro:
- Quantidade Total de Conselheiros:
- Paridade:
- Periodicidade de Reuniões:
- Temas abordados nas reuniões:

### 2. Identificação do Entrevistado:

- Nome:
- Sexo:
- Idade:
- Escolaridade:
- Profissão:
- Há quanto tempo é conselheiro:
- Representante de qual segmento:

### 3. Saneamento:

1. O que você entende por saneamento?
2. O conselho que você atua debate este assunto?
3. Existe câmara técnica específica de saneamento em seu conselho?
4. Existe algum projeto na prefeitura de seu município relativo à implantação e/ou ampliação relativo ao saneamento básico?
5. Se a resposta for afirmativa, como está o andamento do mesmo?
6. Quais as dificuldades que você considera importantes para o setor?
7. O que você acha da prestação de serviços de saneamento de sua cidade? Fale sobre o sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, coleta e disposição dos resíduos sólidos urbanos.
8. O que você acha das tarifas cobradas?
9. Você vê alguma relação entre saneamento/saúde? Quais?
10. Existe alguma demanda específica sobre saneamento por parte do segmento que você representa? E por parte por outros segmentos da sociedade?
11. Que mecanismos têm a população para exercer o direito ao saneamento?
12. Este conselho mantém algum tipo de relação entre outros conselhos de seu município?
13. Em seu município qual é o órgão que cuida do saneamento?

#### Quadro 4.2 – Roteiro de entrevistas

Fonte: Elaboração própria

#### **4.4.2 – Pré-teste**

Antecedendo à coleta de dados propriamente da pesquisa, foi realizado no município de São João Del Rei, um pré-teste, visando testar o instrumento elaborado para a pesquisa de campo, tornando possível a reformulação do roteiro com o objetivo de realizar os ajustes necessários.

Esta etapa foi importante para avaliação do instrumento, assim como o entendimento dos participantes quanto às questões formuladas e à terminologia empregada, bem como para a aferição do tempo de realização da entrevista. Outro intento desta etapa foi a de ambientar a pesquisadora ao instrumento de pesquisa escolhido para a realização das entrevistas. A aplicação dos pré-testes foi realizada em setembro de 2007 com três participantes. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Foram escolhidos participantes do Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal do Meio Ambiente. As entrevistas ocorreram tranquilamente, com duração média de 40 minutos. Foi entregue o termo de consentimento livre e esclarecido para cada participante para leitura e assinatura, além da autorização para a gravação. Também foi explicado o objetivo da pesquisa e os entrevistados foram bastante cooperativos.

#### **4.5 - Coleta de dados**

Para a pesquisa de campo foram utilizadas entrevistas objetivando obter a percepção dos conselheiros previamente indicados, sobre a atuação do conselho do qual participa e devida importância dada ao tema saneamento.

As entrevistas semi-estruturadas consistem em combinar perguntas fechadas e abertas, onde o entrevistado tem a oportunidade de apresentar sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador e no sentido mais amplo. É uma comunicação verbal e, no sentido mais restrito, é uma coleta de informações sobre determinado assunto científico. Os depoimentos tornam-se assim uma ferramenta singular de coleta de informações, contribuindo consideravelmente para as ciências sociais. O que a torna um instrumento privilegiado é a possibilidade da fala ser reveladora de condições estruturais, valores, normas e símbolos (MINAYO, 2004).

Na coleta de dados foi utilizado um gravador digital para as entrevistas e posteriormente estes materiais foram transcritos integralmente. Para a autora supracitada, a gravação adquire uma grande importância, pois permite o registro das pausas, silêncios, empregos de determinadas palavras que fogem ao pensamento racional, mudando o sentido de um texto.

Após a aplicação das entrevistas na etapa piloto, foram necessários alguns ajustes do instrumento que foi utilizado na coleta de dados propriamente dita. Assim, foi iniciada a etapa das entrevistas com os sujeitos previamente selecionados.

Algumas entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho como as Secretarias Municipais de Saúde, Meio Ambiente, Cidades, Saneamento. Outras entrevistas foram efetuadas em consultórios médicos e residências dos conselheiros, quando assim fosse conveniente para os entrevistados.

Ao iniciar as entrevistas cada participante foi orientado a respeito da finalidade da pesquisa, explicando que se trata de um estudo acadêmico vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, e, portanto, isento de qualquer partidarismo ou objetivos que se tornassem ininteligíveis para os conselheiros. Também foi distribuído o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), elaborado em linguagem acessível e possibilitando a compreensão dos integrantes e o consentimento em participar da pesquisa como entrevistados. Os conselheiros selecionados leram e assinaram o TCLE (Ver apêndice 1).

Ao adotar estes procedimentos, a autora procurou contemplar os aspectos éticos necessários, em conformidade com as normas prescritas pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. O objetivo era garantir aos participantes o anonimato quanto às entrevistas realizadas, bem como a utilização da divulgação das respostas somente para fins acadêmicos.

As entrevistas seguiram um roteiro, contendo perguntas semi-estruturadas, previamente formuladas para atender os objetivos específicos do estudo. A estrutura do questionário foi dividida em três blocos. O primeiro tinha como objetivo buscar informações sobre a estrutura dos conselhos propriamente ditos. A segunda parte dizia respeito à identificação do sujeito entrevistado e, finalmente, no terceiro bloco foram contempladas questões relativas ao saneamento.

Foram realizadas 17 entrevistas, tendo como referência dois representantes de cada conselho existente nos municípios estabelecidos. Foram selecionados dois conselheiros de cada conselho, sendo um deles, o presidente do conselho e o outro, representante dos usuários ou sociedade civil. Estes últimos foram indicados aleatoriamente pela secretaria municipal a qual o conselho está vinculado e também por disponibilidade dos mesmos, em participar da pesquisa.

Após os trabalhos de pesquisa de campo, as entrevistas foram transcritas por uma pessoa contratada. Foram gastos aproximadamente 40 horas para realizar a transcrição escrita. Em seguida, a pesquisadora iniciou o processo de escuta dos diálogos das entrevistas realizadas, comparando-as com a transcrição obtida para um melhor aprofundamento e compreensão das falas dos entrevistados. Este conteúdo foi agrupado por temas sugeridos nas perguntas do roteiro. Por último, realizou-se uma análise detalhada do material obtido. Esta etapa da pesquisa foi cumprida em um período de dois meses aproximadamente.

No município de Nova Lima foram entrevistados dois representantes do Conselho Municipal de Saúde. No município de Contagem foram entrevistados quatro representantes de dois conselhos existentes, sendo dois representantes do Conselho Municipal de Saúde e dois representantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Conselho Municipal de Habitação que funcionam como o mesmo conselho. No município de Sete Lagoas, foram entrevistados cinco conselheiros, sendo dois representantes do Conselho Municipal de Saúde, dois representantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente e um do Conselho Municipal de Saneamento. Neste último caso, não foi possível entrevistar um representante da sociedade civil, por razões alheias à pesquisadora, já que todos os conselheiros representantes da sociedade civil, não quiseram participar da entrevista. Alegaram desconhecer a situação do saneamento do município em razão do pouco tempo que foram empossados (um mês). Nenhum destes representantes tinha algum vínculo direto com o assunto

Ainda, em Sete Lagoas, foi identificado um Conselho Municipal de Habitação, por meio de contatos com a prefeitura. No entanto, foi constatado, que na verdade, funciona somente para um bairro denominado Cidade de Deus. Este bairro é afastado do centro da cidade e é relativamente novo. No bairro, funciona um núcleo da prefeitura e sua função, além do planejamento de casas populares, é solucionar problemas relativos ao bairro. Segundo informações colhidas, existiu um Conselho Municipal de Habitação, atualmente o mesmo

encontra-se desativado. O presidente deste núcleo prontamente atendeu a pesquisadora, prestando essas informações, entretanto esta entrevista foi desprezada por não se tratar de um conselho no formato que lhe é peculiar. Finalmente, no município de Vespasiano foram entrevistados seis conselheiros, a saber: dois representantes do Conselho Municipal de Saúde, dois representantes do Conselho das Cidades e dois representantes do Conselho do Meio Ambiente.

#### **4.6 - Análise de dados**

Optou-se por uma análise de conteúdo temática, pois ainda conforme Minayo (2004), esta consiste em desvendar o âmago do sentido que compõe uma interlocução e cuja presença ou frequência signifique alguma coisa para o objetivo analítico visado, ou seja, a análise temática encaminha-se para a contagem de frequência das unidades de significação como definitórias do caráter do discurso. O propósito da análise do material consiste em três finalidades complementares dentro da proposta de investigação social: o primeiro diz respeito à heurística, isto é, à arte de descobrir, um caminho que leva à descoberta da verdade através da busca do material coletado; a administração das provas, partindo de hipóteses momentâneas e a terceira é a expansão do conhecimento e da percepção dos contextos culturais com expressões além do nível espontâneo das mensagens (MINAYO, 2004).

Para a realização da análise dos dados e sua interpretação, foi aplicado o referencial teórico da análise de conteúdo. Esta etapa é muito importante, pois é senão outra forma de recontar o discurso através de uma articulação e reinterpretação à luz do conhecimento. A análise das entrevistas foi realizada através da leitura exaustiva das respostas, o que possibilitou relacionar as dificuldades vivenciadas pelos conselheiros e relatadas pelos entrevistados. A ordenação do material obtido foi iniciada após leitura dos mesmos e ordenados de acordo com o tema das questões discutidas.

#### **4.7 - Aprovação da pesquisa no Conselho de Ética – COEP/UFMG**

O projeto de pesquisa foi apresentado ao Conselho de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – COEP/UFMG no dia 16 de abril de 2007 e aprovado no dia 18 de maio de 2007. A cópia da declaração referente a esta aprovação encontra-se no Anexo I.

## 5 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1 – Pesquisas documentais

O tema saneamento configurou-se de forma específica e circunstancial nas atas dos conselhos pesquisados. Qualitativamente o tema aparece em forma de solicitação e denúncias relacionadas ao recolhimento de resíduos sólidos urbanos de forma irregular ou mesmo inexistentes em alguns bairros.

Também foi relatada em algumas atas a presença de lixões ou entulhos próximos a residências, ruas sem coleta de esgotos sanitários e problemas ligados à drenagem pluvial em épocas de enchentes (eventos climatológicos). Houve algumas denúncias contra os prestadores de serviços, quanto à intermitência de água em alguns bairros. As prestadoras de serviços de saneamento dos municípios explicaram a ocorrência devido a vários fatores como baixa pressão na rede de distribuição, estiagem e consertos na canalização.

Houve algumas solicitações para ligações de água e esgoto em bairros recém constituídos e periferias. Todas estas demandas partiram de forma espontânea da população, que as fazia chegar aos representantes dos usuários ou do governo. A solicitação dos prestadores de serviços sempre estava relacionada com os interesses de suas empresas, como licenciamento ambiental ou, quando ligados ao setor saúde, por mais recursos para atender as necessidades. Todas estas solicitações foram exibidas nas atas dos conselhos municipais de saúde e conselhos municipais do meio ambiente.

Os conselhos municipais de meio ambiente, quando presentes no município, em sua totalidade tratavam de assuntos pertinentes ao licenciamento ambiental e suas variantes como a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO) e Licença de Operação Corretiva (LOC). As empresas que mais solicitam o licenciamento são as mineradoras, indústrias siderúrgicas, beneficiamentos de minerais não metálicos, comércio varejista de combustíveis, lubrificantes e gás natural veicular, recuperadora de resíduos químicos (fixadores e reveladores provenientes de filmes radiológicos) e outros.

Os assuntos mais debatidos no município de Contagem foram sobre melhorias urbanísticas, manutenções do convênio com a COPASA, problemas sobre vias de acesso, melhorias no complexo viário e os impactos ambientais decorrentes de efluentes líquidos, sanitários e industriais. Neste último caso a COPASA deve emitir um parecer técnico sobre os efluentes industriais que serão lançados na rede coletora. Também foram relatados problemas relacionados à poluição atmosférica e colocação de antenas para telefonia celular. As antenas poderiam emitir radiações e não haveria profissionais capacitados no município para emitir um parecer técnico sobre o tema.

Em relação ao saneamento houve alguns pronunciamentos sobre a canalização dos córregos e problemas relacionados aos resíduos sólidos urbanos. Foi observada a questão do lixo jogado pela população nos córregos, varrição de ruas e licenciamento para incineração de resíduos de saúde e industrial. Em Contagem, a COPASA é a instituição responsável pela deliberação sobre a viabilidade técnica em relação ao abastecimento de água e efluentes de esgoto dos projetos industriais. Outro município estava preocupado com a poluição hídrica de sua bacia hidrográfica. Os conselheiros pediram a construção de uma Estação de Tratamento de Esgoto – ETE. A Tabela 5.1 explicita o resultado da análise das atas dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente. Os números absolutos referem-se à quantidade de vezes que cada tema foi abordado nas atas estudadas.

**TABELA 5.1**

**Resultados da análise das atas do Conselho Municipal do Meio Ambiente**

Municípios Estudados / Freqüência dos Temas	Nº. de Atas 2005-2007	Licenciamento Ambiental	Fundo Municipal Meio Ambiente	Loteamento	Poluição	Saneamento			
						Água	Esgoto	Resíduos Sólidos Urbanos	Drenagem Urbana
Contagem	24	24	2		2	3	5	2	2
Nova Lima*									
Sete Lagoas	18	13					12	12	
Vespasiano	15	15		5					

Fonte: Atas dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, 2005-2007.

\* O município de Nova Lima não tem o Conselho Municipal do Meio Ambiente

Em Contagem, foi constatado que o Conselho Municipal do Meio Ambiente é também o conselho municipal de habitação, portanto não existe efetivamente na prática um conselho que seja resolutivo sobre os problemas habitacionais do município. Em Sete Lagoas também



foi constatado que o Conselho Municipal de Habitação, na verdade, funciona somente para um bairro que tem um planejamento para casas populares e hoje o conselho encontra-se desativado. As atas recebidas deste conselho são do ano de 2003.

Em Sete Lagoas, o SAAE foi criado em 1965 e concomitantemente foi instituído o Conselho Municipal das Águas e Esgoto de Sete Lagoas. Este conselho era constituído de representantes da sociedade nomeados e empossados pelo prefeito com o objetivo de ratificar as decisões políticas relacionadas ao saneamento básico do município. Esteve em funcionamento por décadas, porém tinha uma formação diferente da atual.

Foi recriado um novo conselho, em dezembro de 2007. Segundo informações do presidente, o conselho atual tem a função deliberativa sobre todos os assuntos pertinentes à administração do SAAE. O Conselho Municipal das Águas e Esgoto de Sete Lagoas possui características atípicas, isto é, não há indícios da presença de gestão participativa da sociedade civil, preconizada na LNSB. Na verdade, o conselho funciona com seis conselheiros, mais o presidente, que é nomeado pelo prefeito.

Foi questionado porque a prefeitura de Sete Lagoas resolveu empossar um novo conselho. No entanto, na percepção do atual presidente do conselho que concedeu a entrevista, existe sim, uma característica diferenciada em relação à formação do conselho em relação aos conselhos existentes das gestões passadas. Para ele, foi um grande avanço, pois o gestor executivo descentralizou o poder de decisão sobre o saneamento ao buscar enviados de entidades representativas da sociedade.

A diferença fundamental entre o formato do antigo conselho e o atual, segundo o entrevistado, é que na administração passada os membros eram escolhidos aleatoriamente pela vontade exclusiva do gestor da época. Atualmente, o conselho é composto de integrantes representativos da sociedade. Cada membro é indicado pela entidade escolhida para participar do conselho. Segundo sua percepção este conselho é mais representativo e democrático.

São cidadãos honorários da cidade e têm a função de respaldar qualquer ato do prefeito no Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) do município. Hoje, o conselho é composto por um representante da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), um da Associação Comercial Industrial de Sete Lagoas (ACISEL), um da Associação dos Engenheiros de Sete Lagoas

(ASE), um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um representante do Centro Universitário de Sete Lagoas (UNIFEMM), considerado pelo entrevistado como representante do 3º setor. Existe, ainda, um representante de uma entidade denominada União Representativa das Entidades de Classes. Segundo dados do entrevistado, esta é uma entidade informal, que congrega todas as entidades representativas do município, incluindo sindicatos, associações religiosas, associação médicas e outros. Por fim, há um representante das Associações Comunitárias.

Apenas no município de Vespasiano foi constatada a presença do Conselho Municipal das Cidades. O mesmo está em processo de maturação e os conselheiros representados são pessoas indicadas pela prefeitura, que tenham alguma liderança na cidade. O assunto mais debatido foi o plano diretor municipal em todo o período (2005-2007) de realização das reuniões e produção das atas.

A pesquisa constatou que o Conselho Municipal de Saúde está presente em todos os municípios visitados. É uma modalidade conselho bem mais atuante e estruturado do que os demais. No Conselho Municipal de Saúde dos municípios selecionados, os temas mais abordados estão descritos na Tabela 5.2. Os resultados em números absolutos foram obtidos através da discriminação de quantas vezes cada assunto era abordado em cada ata pesquisada.

**TABELA 5.2**

**Resultados da análise das atas do Conselho Municipal de Saúde**

Municípios eleitos / Freqüência dos temas	Nº. De Atas 2005-2007	Assistência Básica / Médica	Alta/ Média Complexidade	Falta de Profissionais	PSF	Falta de Transportes	Falta de Medicamentos	Saneamento			
								Água	Esgoto	Resíduos Sólidos Urbanos	Drenagem Urbana
Contagem	12	8	9	6	5	5	8	1	4	6	1
Nova Lima	24	20	16	17	9	4	12	-	12	11	2
Sete Lagoas	10	7	6	6	4	7	5	3	3	3	1
Vespasiano	13	11	7	9	6	9	5	4	3	7	-

Fonte: Atas dos Conselhos Municipais de Saúde, 2005-2007.

Nos Conselhos Municipais de Saúde os temas mais abordados são relacionados à assistência médica e todas as suas implicações indiretas. Os depoimentos abordam invariavelmente a

falta de profissionais na rede assistenciais, locais de atendimento inadequados, além de atendimentos ineficazes. Outros temas foram levantados, como agressão aos trabalhadores de saúde, demanda reprimida, tempo de espera para consultas, recursos escassos para a média e alta complexidade (custeio de serviços especializados), implantação do Centro Atenção Psico-Social (CAPS) através do Programa de Saúde Mental, plano municipal de combate à dengue e educação ambiental.

Nestes conselhos pode-se constatar pelas atas, que as demandas mais prementes são colocadas pelos segmentos representantes dos usuários, que vivenciam diariamente o problema de assistência à saúde. Geralmente as propostas provenientes dos representantes do governo estão associadas à implantação de algum programa de saúde ou construção de uma unidade de saúde. Os representantes governamentais também são requisitados para dar variadas explicações sobre o complexo sistema de saúde municipal.

As atas dos Conselhos Municipais de Saúde trazem algumas demandas específicas associadas ao saneamento. As principais reclamações estão vinculadas aos bairros que a prestação de serviços em saneamento é irregular ou ausente, principalmente coletas de resíduos urbanos e problemas ligados à ausência de coletas de esgotos sanitários. Quanto ao objeto específico da água, no município de Sete Lagoas, existem denúncias relacionadas à intermitência em alguns bairros e a questão da dureza da água, causando rejeição da utilização da água para consumo humano.

No município de Vespasiano, também foi verificado relatos sobre o problema da dureza da água, causando recusa da população na ingestão da água. Há uma preocupação menor sobre o problema da drenagem urbana, normalmente associada ao padrão climatológico das chuvas. O tema emergiu com mais intensidade nas atas do município de Sete Lagoas, devido às características do relevo da cidade, em declive, normalmente em áreas mais baixas, principalmente na região central, sempre ocorre alagamentos no período chuvoso. Além disso, o município não possui uma rede exclusiva de drenagem pluvial.

## **5.2 - Pesquisa de campo**

### **5.2.1 - Caracterização dos conselheiros entrevistados**

A maioria dos conselheiros representantes dos usuários dos Conselhos Municipais de Saúde é do sexo feminino, donas de casa, aposentadas com escolaridade que varia do ensino fundamental até o 2º grau completo. Os presidentes apresentam um perfil de escolaridade alto, de nível superior. Foram encontrados dois médicos, um advogado e um pedagogo. A idade dos conselheiros representantes dos usuários e presidentes varia de 43 anos a 60 anos. São conselheiros com larga experiência, variando o tempo de atuação no exercício da função de conselheiro entre 3 a 20 anos. A frequência das reuniões ordinárias é de uma vez por mês, com possibilidade de realização de reuniões extraordinárias.

Nos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, a maioria dos conselheiros é composta por representantes do sexo masculino, com idade que varia de 37 a 60 anos. A maioria possui o curso superior, sendo apenas um representante com escolaridade de nível superior incompleto e outro com escolaridade de nível médio. As profissões são bastante variadas, tais como, um militar, um sociólogo, um engenheiro sanitário, um professor, um médico veterinário e um taxista/vereador. As reuniões ocorrem uma vez ao mês, e em casos excepcionais são marcadas reuniões extraordinárias.

Em relação ao Conselho Municipal de Saneamento, foi possível entrevistar apenas um representante, sendo este o presidente do respectivo conselho. Na data da entrevista, o conselho realizou apenas uma reunião e, portanto apenas, um mês de exercício. Embora o conselho municipal de saneamento deste município exista desde 1965, houve uma suspensão do exercício sendo retomado em novembro de 2008. O conselheiro tem idade de 50 anos, possui escolaridade de nível superior com pós-graduação. Graduou-se em engenharia mecânica, mas atualmente exerce atividade no ramo do comércio.

A administração municipal sofreu algumas vicissitudes, inclusive de ordem política, já que por algum tempo, o poder executivo foi alternado entre o prefeito e o vice-prefeito. Além disso, o SAAE encontrava-se bastante desprovido e foi debatida a hipótese de transferir a concessão dos serviços prestados de água e esgoto municipal para a COPASA. No momento da entrevista, a administração resolveu reabilitar o SAAE com várias medidas, dentre elas solicitar recursos financeiros junto ao Ministério das Cidades. Estas medidas tinham como principal objetivo, intervenções na coleta e tratamento de esgoto.

A pesquisadora procedeu a uma interpelação se havia algum representante dos usuários. O presidente do conselho asseverou afirmativamente, assegurando que os usuários estavam

representados pela Associação Comunitária. A pesquisadora interveio e perguntou se o representante dos usuários iria trazer as demandas dos moradores de bairros. Ele respondeu que esta era a expectativa. Então o presidente, em relação à formação do conselho municipal de saneamento justificou a formação do conselho com o seguinte discurso:

*(...) à primeira instância é um conselho elitista. Não, não é. Nós estamos aqui, olha aqui, nós temos universidade, nós temos, por exemplo, o R. que é um contabilista, tá certo? Temos outro advogado, engenheiro, nós temos um representante do comércio, representante da indústria... Então está bem eclética a coisa e com um detalhe importante: é que esse conselho precisa ser técnico, não basta ser somente social, ele tem que ser técnico porque são muitas... As demandas por soluções, por pareceres de ordem técnica. São muitos. É muito grande, principalmente, nesse momento agora... A gente simplesmente um conselho que fique só pra poder tá homologando as coisas que vêm prontas e não é o caso. Este conselho, o objetivo é ser realmente deliberativo (PCMSN - SL).*

Este entrevistado em sua fala aborda a crença de que o caráter técnico é talvez mais relevante que a representatividade da sociedade. Quando coloca a frase “Então está bem eclética a coisa” referindo-se às diversas categorias profissionais que compõe o conselho, sugere que o saneamento no município só é passível de solução com o saber técnico, ignorando a representatividade efetiva da sociedade e a função específica do conselho municipal do qual ele preside.

No Conselho Municipal das Cidades de Vespasiano, foram entrevistados dois representantes dois membros do sexo masculino. Um conselheiro possui idade de 44 anos e o outro 41 anos. O presidente possui escolaridade superior incompleto e o outro possui escolaridade de nível médio. Suas respectivas profissões são professor e policial militar. As reuniões também têm uma periodicidade mensal e os temas mais abordados foi o plano diretor do município, esgotamento sanitário, lixo drenagem pluvial, abastecimento de água e contenção de encostas.

Para uma melhor compreensão quanto ao perfil de cada entrevistado, os sujeitos entrevistados foram designados conforme legenda do quadro abaixo. A autora adotou esta nomenclatura com o objetivo de preservar a privacidade dos entrevistados e assim evitar que os mesmos tenham suas identidades reveladas conforme acordo prévio no Termo de Consentimento Livre Esclarecido (vide Apêndice B). Os sujeitos entrevistados têm um perfil bastante variado demonstrado no Quadro 5.1.

Entrevistas / Dados	Data da Entrevista	Sexo	Idade	Escolaridade	Profissão	Segmento	Tempo de exercício de mandato
PCMS - CT	20/11/2007	Fem	44	Superior	Professora	Governo	4 anos
UCMS - CT	20/11/2007	Fem	43	2º grau incompleto	Assessora câmara municipal	Usuário	8 anos
PCMMA-CT	04/12/2007	Fem	46	Superior	Engenheira Civil	Governo	4 anos
UCMMA – CT	04/12/2007	Masc	49	Superior	Veterinário	Sociedade Civil	4 anos
PCMS - NL	09/11/2007	Masc	57	Superior	Médico	Governo	2 anos
UCMS - NL	9/11/2007	Fem	59	2º grau	Dona de casa	Usuário	4 anos
PCMS - SL	30/11/2007	Masc	36	Superior completo	Advogado	Usuário	2 anos
UCMS - SL	28/11/2007	Fem	60	2º grau	Professora	Usuário	20 anos
PCMMA - SL	03/12/2007	Masc	40	Superior	Sociólogo	Governo	4 meses
UCMMA – SL	19/12/2007	Masc	37	1º grau incompleto	Barbeiro	Usuário	8 anos
PCMSN - SL	19/12/2007	Masc	50	Superior	Engenheiro mecânico	Governo	1 mês
PCMS - VP	07/11/2007	Masc	58	Superior	Médico	Prestador Serviços	8 anos
UCMS - VP	09/11/2007	Fem	57	Fundamental	Dona de casa	Usuário	20 anos
PCMMA - VP	03/12/2007	Masc	60	Superior	Engenheiro civil	Governo	2 anos
UCMMA – VP	05/12/2007	Masc	52	2º grau	Taxista/ Vereador	Usuário	2 anos
PCMC - VP	05/11/2007	Masc	44	Superior incompl.	Professor	Governo	2 anos
UCMS – VP	05/11/2007	Masc	41	2º grau	Policial Militar	Usuário	3 anos

### Quadro 5.1 - Resultado da análise do perfil dos sujeitos selecionados para a pesquisa dos municípios eleitos – MG, 2008

#### Legenda

P – Presidente do Conselho	CT – Contagem
U – Representante do Usuário ou Sociedade Civil	NL – Nova Lima
CMS – Conselho Municipal de Saúde	SL – Sete Lagoas
CMMA – Conselho Municipal do Meio Ambiente	VP - Vespasiano
CMC – Conselho Municipal das Cidades	
CMSN – Conselho Municipal de Saneamento	

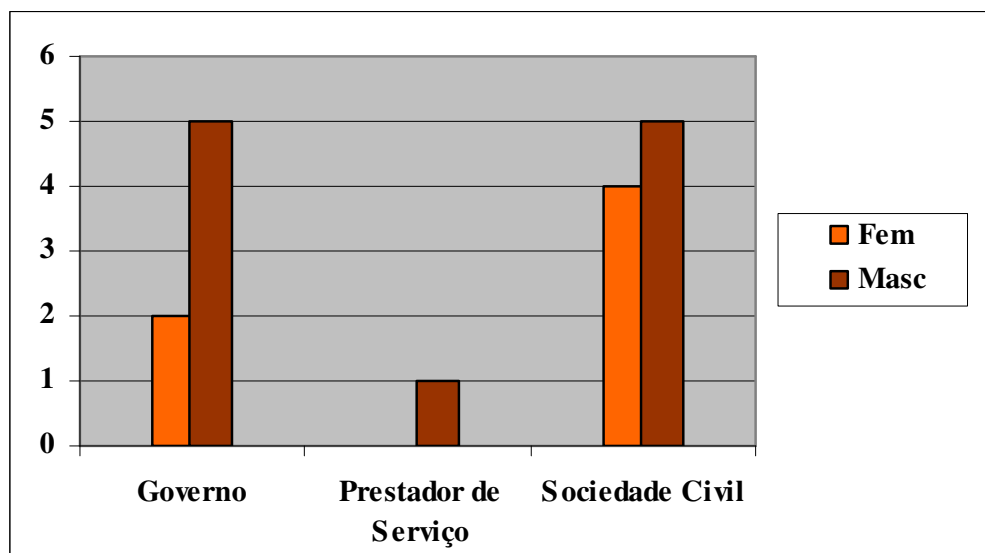
Conforme estudo de Abranches (2008), sobre a experiência dos conselheiros municipais na construção da gestão democrática na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a autora

obteve alguns dados interessantes sobre as características mais representativas dos conselheiros entrevistados. A maioria pertence ao sexo feminino, são brancos, de religião católica, empregados do setor formal, funcionários públicos (predominantemente da esfera municipal e estadual) e aposentados. Apresentam renda média de 5 a 8 salários mínimos, possuem escolaridade de nível superior ou mesmo pós-graduandos. Isto significa que são indivíduos que têm um maior acesso a informações dado o seu perfil apresentado de alta escolaridade. O município de Belo Horizonte possui a maior porcentagem de conselheiros com alto nível de instrução, seguido das cidades de Contagem, Nova Lima e Vespasiano.

Foram inicialmente selecionados vinte conselheiros para as entrevistas, porém apenas dezessete conselheiros foram entrevistados, sendo sete representantes do segmento governamental, nove representantes da sociedade civil e um representante do prestador de serviços. Três entrevistas não foram possíveis serem realizadas. O conselho municipal de habitação, na verdade, não existe no município de Sete Lagoas, e foi uma informação equivocada da prefeitura municipal.

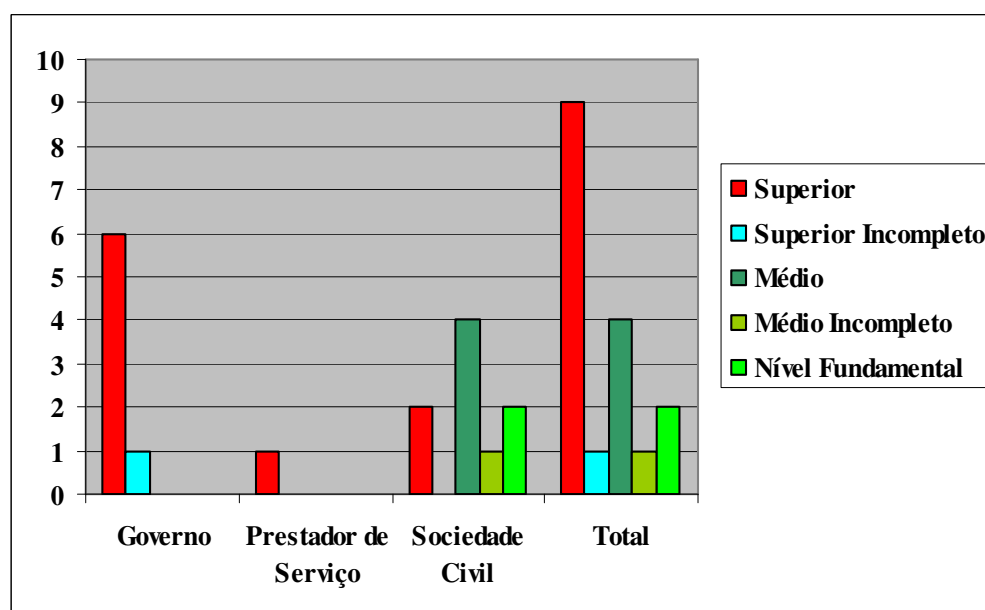
Os conselheiros representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Saneamento de Sete Lagoas, não quiseram dar entrevistas. Segundo eles, não conheciam bem ainda os problemas do saneamento, tendo em vista que a posse foi realizada um mês antes do pedido para serem entrevistados. Foi feita uma tentativa com todos os seis representantes, nenhum se prontificou. Neste conselho, apenas o presidente concedeu a entrevista.

Tentou-se preservar o critério de paridade numérica entre os dois principais segmentos para a validação da pesquisa. Sob o ponto de vista de gênero há uma predominância do sexo masculino entre os entrevistados em um total de 11 e são representantes do segmento governo. O sexo feminino foi representado em um total de 6 em números absolutos. A Figura 5.1 apresenta a distribuição de gênero segundo a representação dos segmentos governo, sociedade civil e prestador de serviço.



**Figura 5.1 – Distribuição de gênero dos conselheiros entrevistados segundo os segmentos representados nos conselhos municipais**

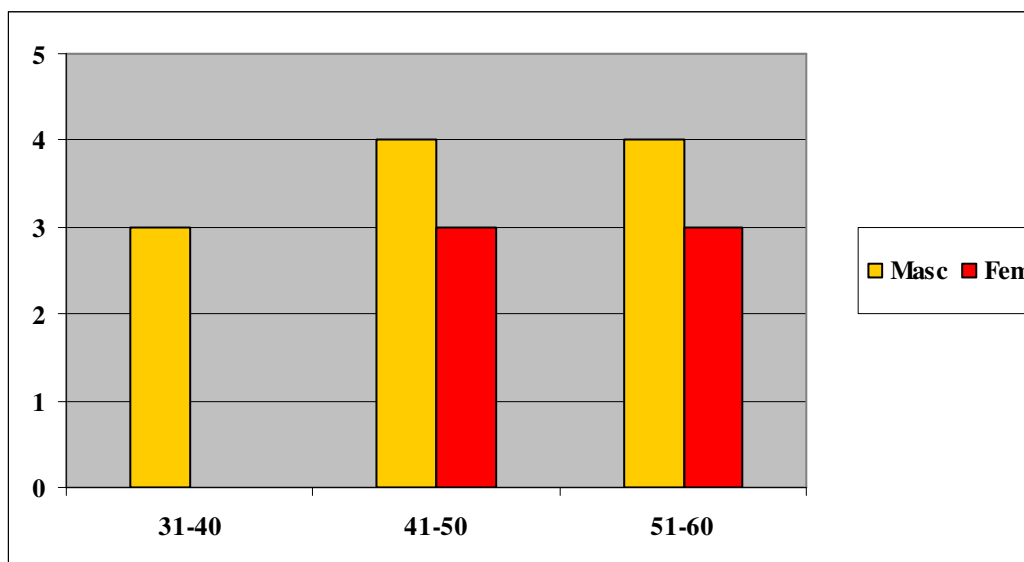
A Figura 5.2 demonstra a faixa de escolaridade. O gráfico demonstra que a média do total de conselheiros há um índice maior de alta escolaridade. Os índices provenientes da sociedade civil com alta escolaridade, usualmente são conselheiros escolhidos pelo poder público e não são representativos de comunidades ou provenientes de bases de associação de bairros. No que se refere à escolaridade de nível superior, é encontrado o maior número de conselheiros nos segmentos representados pelo governo e pelo prestador de serviço.



**Figura 5.2 - Escolaridade dos conselheiros entrevistados nos municípios selecionados**



Na Figura 5.3, a faixa etária predominante é de 41 a 60 anos, distribuída em igual proporção para os dois sexos. Apenas 17,7% apresentam uma idade menor do que 40 anos, sendo todos representantes do sexo masculino. Deste universo representado pela faixa etária mais jovem, 66% apresentam alta escolaridade e demonstram um desejo de inserção participativa por compreenderem a sua importância.

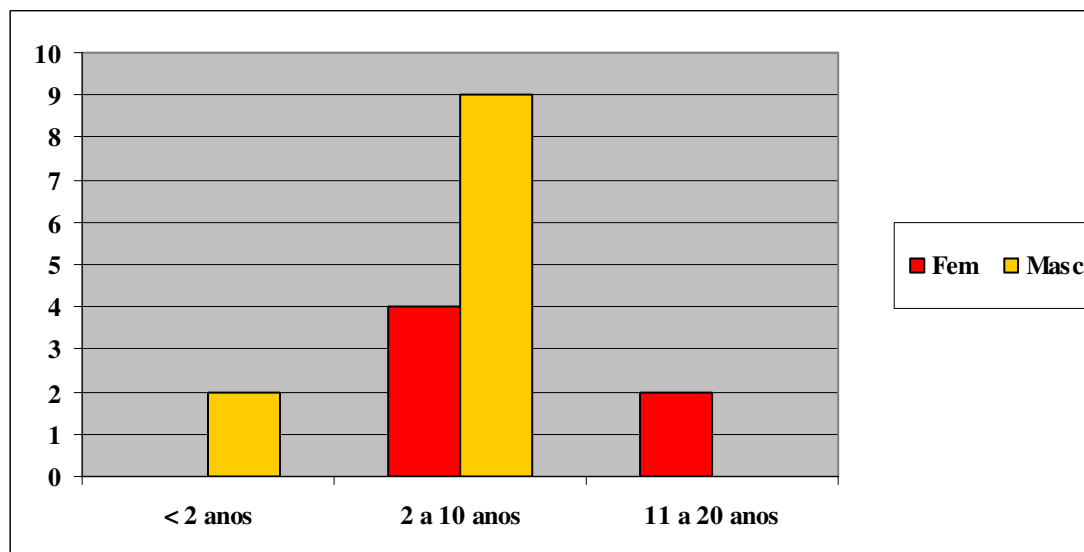


**Figura 5.3 - Faixa etária dos conselheiros entrevistados nos municípios selecionados**

Foi verificado que os conselheiros representados pelos presidentes de cada conselho são indivíduos atuantes em sua ocupação profissional, geralmente profissionais liberais. Em sua maioria, são representantes do segmento governo ou prestadores de serviços. Alguns deles realizam um rodízio nos segmentos representados. Ocupam um cargo no governo como, por exemplo, secretarias municipais, fazem parte da elite local e geralmente é quem determina a agenda das reuniões. Esta atividade, em relação à dimensão individual é gratificante porque lhes proporciona uma projeção social na comunidade, traduzindo na complexidade do objeto motivador da participação.

*Eu gosto dessa representatividade... Eu acho que você tem de ter um envolvimento: comunidade, polícia e todos os órgãos que fazem parte do sistema de defasa para poder conseguir chegar à raiz do problema. Eu gosto de estar representando, eu gosto de ser questionado, eu gosto de questionar, entendeu? Eu gosto de lidar com isso, sim... Porque se você questiona tem que saber pelo menos do que questiona, não é só ficar lamuriando! É dentro desse trabalho de estar participando dessas comissões e tudo o mais... Desses conselhos... É aonde a gente vai inserindo um pouco na sociedade (UCMC – VP).*

Em relação à variável do tempo de permanência no exercício da função de conselheiro, na Figura 5.4, pode ser observada uma predominância do sexo feminino relacionado ao tempo ininterrupto de exercício do mandato de conselheiro. Todas as entrevistadas que permaneceram por maior tempo na função de conselheira, esclareceram que atualmente estão aposentadas e são bastante ativas nestes conselhos. Geralmente também possuem alguma liderança na comunidade em que vivem e segundo elas, os representados estão satisfeitos com suas atuações, não permitindo que haja uma alteração na representação.



**Figura 5.4 - Tempo médio de permanência no exercício do mandato de conselheiros nos municípios selecionados.**

Em um dos conselhos visitados foi relatado pelo próprio depoente que, conquanto esteja na condição de representante da sociedade civil, exerce a vereança na câmara municipal da cidade. Este condição, na verdade, frustra uma atuação isenta como representante da sociedade civil, uma vez que está representando concomitantemente o poder legislativo e o poder executivo. Esta conjunção inusitada contraria o artigo 2º da CF, que estabelece os princípios de independência entre os três poderes.

Há evidências neste estudo, sobre a existência de uma relação de observância sobre a exigência legal de representação paritária entre o poder público e a sociedade civil, e em alguns conselhos específicos como o conselho de saúde, podendo inclusive, ser agregado aos segmentos citados, os segmentos dos trabalhadores de saúde e prestadores de serviços. Isto confirma, portanto, um equilíbrio ainda que aparente de correlação de forças, pois esta paridade é mais pertinente e manifesto na condição formal do que propriamente na esfera

real, uma vez que o segmento governamental possui um comportamento mais incisivo e resolutivo em suas representações e atuações.

Segundo Souza (2002), os segmentos menos favorecidos socialmente, ao ser excluído da educação formal, por diversos fatores são alienados politicamente e se estão neste lugar de representação da sociedade civil, estão supostamente envolvidos por uma questão de sobrevivência inadiável. Sua participação diz respeito a questões materiais que lhes possam trazer algum tipo de benefício imediato. A motivação individual diz respeito à reivindicação de direitos básicos para a sobrevivência.

Uma pesquisa nacional<sup>23</sup> realizada sobre os conselhos municipais aponta que existem algumas precariedades nos mecanismos utilizados para a prestação de contas por parte do segmento governamental. A maioria dos entrevistados por esta pesquisa demonstra uma percepção de que a prestação de contas é realizada através de expedientes restritos, limitando-se a uma colocação do Secretário Municipal ou publicação no Diário Oficial sobre as decisões tomadas (ABRANCHES, 2008).

Indubitavelmente, sabe-se da existência, nos conselhos municipais, principalmente em municípios menores, de conselheiros que são cooptados, subalternizados ou tutelados pela vontade e interesse de uma minoria. A alteridade cooptada acontece em situações em que as representações são necessariamente fragilizadas e com pouca capacidade argumentativa.

No curso histórico brasileiro foi formada “uma camada social que impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando” – a burocracia. Esta é um aparelho neutro, porém em determinadas situações políticas pode vir a se expandir na tirania aberta sem medida e sem controle. O chefe governa o estamento e a máquina regula as relações sociais. A elite burocrática, *a intelligentsia* do poder, absorve as técnicas do capitalismo industrial com a eficiência da modernização econômica e social, usurpa funções públicas ao comandar a máquina estatal. Ao invés de integrar-se, comanda. “A autocracia autoritária pode operar sem que o povo perceba o viés ditatorial, só emergente nos conflitos e tensões... Em última análise, a soberania popular não existe, senão como farsa, escamoteação ou engodo” (FAORO, 2008: 829)

---

<sup>23</sup> Pesquisa Nacional realizada pelo Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, coordenada pelo IPPUR/UFRJ e FASE/RJ nas regiões metropolitanas do RJ, BH, SP, Recife e Belém, com o objetivo de identificação sobre a institucionalização e o funcionamento dos Conselhos. Foram entrevistados 1.540 conselheiros municipais, integrantes de diferentes conselhos setoriais.

A alteridade subalternizada ocorre uma necessidade de submeter-se aos “poderosos do pedaço”. Como consequência, os representantes são tratados de forma infantil, reduzindo-se a complexidade e desproblematizando as questões, pois estes não iriam entender. A alteridade tutelada, variante da subalternizada, representa a presença forte da tecnoburocracia. Os técnicos “advogam a causa” e ocupam o lugar por se sentirem identificados com os interesses populares. Porém, acabam criando um vazio de alteridade popular (SPOSATI e LOBO, 1992).

Wendhausen e Caponi (2002), explica que a democracia participativa possui um caráter de convivência entre variados sujeitos onde se cria um cenário de múltiplos conflitos e poucos consensos. O controle social supõe um padrão de representatividade efetiva e deve introduzir novas práticas que estimulem diálogos profícuos e não monólogos. Ainda em alguns conselhos existe uma política de silenciamento direcionado para os representantes dos usuários, através de discursos considerados “autorizados” utilizando alguns dispositivos, por exemplo, de linguagem técnica. Chauí (1993) lembra que a condição de prestígio e para a eficácia da competência do discurso do conhecimento, depende da afirmação tácita e da aceitação tácita da incompetência dos homens enquanto sujeitos sociais e políticos.

Bourdieu (2005) explica que a estrutura do campo político, um lugar de campo de forças e de lutas, é definida pela relação que se estabelece entre a distribuição dos poderes e dos agentes neste espaço. Esta manifestação de poder emerge através de discursos de efeitos retóricos e conceitos completamente alheios ou inacessíveis ao cidadão comum, isto é, sem referências ao mundo concreto do indivíduo passando distante de sua experiência cotidiana. Esta cultura política propicia uma inacessibilidade à maioria das pessoas. Aos que não conseguem participar do jogo ou perceber claramente a relação de conflitos não vêm interesse e não compreendem o discurso-jogo de um programa, plataforma, moção ou resolução. Gramsci cita: “Nós outros, afastamo-nos da massa: entre nós e a massa forma-se uma barreira de quiproquós, de mal-entendidos e jogos verbais complicados”. (GRAMSCI, 1974 apud BOURDIEU, 2005).

A verdade dos usuários é silenciada, demarcando espaços a priori e criando uma expectativa do que realmente pode ser dito (WENDHAUSEN e CAPONI, 2002). Este lugar do silêncio é tanto mais brutal quanto mais desfavorecido for economicamente e culturalmente o representante da sociedade civil. Assim, naturalizam-se os mecanismos sociais que criam uma separação entre os agentes denominados politicamente ativos dos agentes politicamente

passivos. Os grupos sociais hegemônicos, através do poder econômico e político apossam-se dos instrumentos estatais para garantir seus interesses. Para a superação desta luta desigual, as classes sociais menos empoderadas devem se organizar na defesa de seus interesses através da construção de um espaço público que permita a mediação entre a sociedade civil e o Estado. As necessidades sociais não podem ser atribuídas somente como dever exclusivo do Estado, mas o envolvimento da sociedade civil que é a mais interessada e que sofre as determinações da vida social. Assim, “a democracia apresenta um duplo caráter: a positividade da participação social por um lado e por outro, a coexistência de práticas autoritárias que se dizem democráticas” (LUIZ, 2001: 65). Neste lugar a peça fundamental é a presença da alteridade, sempre.

## **5.2.2 – Resultados e discussões dos temas mais significativos abordados nas entrevistas realizadas**

### **5.2.2.1 - Concepção de saneamento segundo os conselheiros**

Quando o tema saneamento é colocado em discussão, as primeiras palavras que ocorrem aos sujeitos entrevistados são nitidamente associadas ao tema água e esgoto, existindo uma propensão a dar maior ênfase à problemática da prestação de serviços na área do esgotamento sanitário. A maioria dos conselheiros entrevistados tem um conceito de saneamento com um enfoque mais acentuado sobre os transtornos vivenciados gerados pela precariedade ou mesmo ausência em alguns locais dos serviços de coleta do esgoto sanitário, sem contanto, deixar de inserir o tema água como parte do saneamento. Nas falas dos entrevistados também existe um titubeio, um pensamento não concluído que expressa o esforço do entrevistado em elaborar um conceito interligado à sua vivência diária, à sua memória sobre o tema.

*Saneamento, quando a gente pensa no saneamento, eu acho que é uma visão bastante ampla. Não é só pensar ali naquele córrego, mas o quê que tá em torno dele, né, nos esgotos, se tá sendo lançado ali naquele córrego, se existe alguma forma de tratamento, então para mim... Quando... Embora eu não seja da área, me vem na memória quando me fala em saneamento esse conjunto todo aí, dessas ações. Tá articulado neste espaço todo, os moradores estão convivendo com essa questão da água, de esgoto, de tudo, né (PCMS – CT).*

*Bom, saneamento é... é.. É cuidar da... Dar condições, né, pra população ter um, (...) uma qualidade de vida... Através de ações para um destino adequado de dejetos e esgoto, da rede pluvial, e a orientação também quanto ao destino adequado destes dejetos (PCMS – NL).*

*Vespasiano representa uma parte do saneamento de principalmente de esgoto e trabalho em cima dele, mas o restante não. É um município que tem muito problema desse saneamento básico, o que seria então a rede de água e esgoto... (PCMMA - VP).*

*Saneamento é a questão de você ter água tratada e a partir daí o que você utiliza vira o esgoto mesmo e faça ai... igual nós temos duas estações de tratamento aqui em Vespasiano. Então, o esgotamento é todo canalizado para essas estações de tratamento, e tendo feito a retirada das impurezas, retorna como água prá gente. (...) O saneamento de esgotamento é isso, de estar fazendo este trabalho com a população pra poder dar a utilização correta da água, sustentável, é tudo. Prá gente não ter falta dela no futuro, né (UCMC – VP).*

Na década de 1970, o saneamento era compreendido como as atividades de água e esgoto. Segundo Daltro Filho (2004), o saneamento adotou a denominação durante muitos anos, de saneamento básico, que se restringia apenas aos serviços prestados de água e esgoto. Alguns depoentes colocaram a importância da educação dos cidadãos, pois, segundo esta concepção não basta o acesso dos serviços de saneamento, é necessário empregá-lo corretamente em benefício da manutenção dos recursos naturais.

*Pra mim a questão do saneamento tem que cuidar da higiene, limpeza se for saneamento público. São estas questões públicas que tratam dessa questão, da questão do esgoto, limpeza... Eu não sei se limpeza em geral, pública estaria envolvida nisso, eu acho que seria mais essa questão de manter... Esse relacionamento de água e esgoto, né (risos). Também em casa nosso próprio comportamento pra manter um bom ambiente pra colabora pra isso também (PCMS – SL).*

Alguns depoimentos associam claramente o saneamento com a promoção e prevenção de saúde. A OMS define o saneamento como um controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos deletérios sobre o bem estar físico, mental e social. Para se alcançar a manutenção da saúde humana e ambiental, é necessária a participação e um esforço comum da coletividade. Estes esforços devem ser direcionados

para a promoção e conservação da salubridade do meio ambiente, através de ações de saneamento, permitindo assim assegurar a manutenção dos níveis de saúde pública para a população humana (PAIM e ALMEIDA FILHO, 1998).

*Ah! O saneamento é... Eu acho que é... A parte fundamental que quando a gente falou em saúde e a gente pensa logo no médico e no medicamento. Agora a gente... Saneamento pra mim, saneamento tá junto com a saúde. Muito importante. Todos os locais, as pessoas, onde o ser humano vive tem que ter saneamento... É a canalização dos córregos, tem que ter água tratada de primeira qualidade, né... Tem muitos lugares aqui em Contagem que ainda existe fossa, é uma coisa muito desagradável, né. E tem vilas e favelas onde não tem saneamento é onde que as crianças mais... Mais procura o posto de saúde com vários tipos de doença: asma, problema na pele. Também há ratos, é muito. São aquelas ratazanas que destrói tudo e leva muita doença para lá... Para dentro de casa, então eu acho que tem que haver saneamento (UCMS – CT).*

Outros conselheiros atribuíram, em seus depoimentos, além da relação entre saúde e saneamento, o desenvolvimento cultural da população como parte da solução de obtenção do acesso universal ao saneamento.

*Eu entendo saneamento isso. Eu entendo por saneamento como prevenção de saúde, melhores condições de vida à população de baixa renda e evolução do governo... E evolução, eu não vou botar de governo não... Vou botar evolução de um povo (UCMMA – CT).*

*O que eu entendo de saneamento é melhoria no tratamento de água, tratamento de esgoto..., mas toda região tem problema, né?*

Pesquisadora: Tem?

*Tinha muita água, mas agora já poluiu tudo. O pessoal não... Ainda teima em jogar as coisas, de vez em quando a prefeitura tem que vedar tudo, aquelas passagens de água... Cultura, né?! Custa a chegar (UCMS – NL).*

Algumas falas demonstram que há certo distanciamento em relação ao conceito técnico-acadêmico de saneamento, pois ora é visto como um conjunto de toda a infra-estrutura do município incluindo, por exemplo, o asfaltamento de ruas e problemas de contenção de encostas relacionados aos eventos climatológicos como excesso de precipitação pluvial. O

lazer também foi citado por um entrevistado como a presença de praças, pois foi associado à qualidade de vida. Outros depoentes entenderam o saneamento inserido no tema do meio ambiente, como poluição do ar ou plantação de árvores. A maioria tem a compreensão de que o saneamento é algo vital para a manutenção da saúde humana. Poucos depoentes possuem uma visão mais ampla e próxima do conceito adotado na LNSB.

A carta de Ottawa sugere que a saúde não pode ser apenas tratada como um objetivo de vida, como um recurso e fonte de riqueza e como tal, é um conceito que supera o raciocínio dilemático saúde versus doença. Segundo Buss (2003), a Organização Mundial da Saúde preconiza a saúde como algo complexo em que interagem dinâmicas determinantes de várias ordens e grandezas. Sua promoção e sustentação dependem de inúmeros fatores coexistentes como a nutrição adequada, habitação saudável, saneamento, trabalho, educação, apoio social, estilo de vida responsável, ambiente físico e saudável, cuidados com a saúde e lazer (BUSS, 2003; SOUZA, 2007).

*Saneamento pra mim é uma água bem tratada, um esgoto bem tratado e que dê condição melhor de vida pro usuário... Ah! Tem essa parte aí também de... de... Como é que fala? De plantação de árvores, como é que fala? Meio Ambiente (UCMS – SL).*

*Olha! Eu entendo assim, tudo.*

Entrevistadora: O que é tudo?

*Porque se não tem assim... Asfalto, se não tem esgoto, se não tem uma coleta de lixo periódica, se não tem... É... É o asfalto, lixo e esgoto, né. Se não tem essas coisas, como é que vamos ter saneamento? (UCMS – VP).*

*Oh!... Saneamento básico... Até a algum tempo atrás a gente entendia como ações só de obras de água e esgoto, mas saneamento básico mesmo... Saneamento básico hoje é outra visão, né! Ela envolve tudo que está em volta da gente é... Tudo que tem relação a.... Todos os fenômenos que acontecem todos, como é que fala?... No saneamento básico não entrava água pluvial, hoje já entra. É um conjunto de métodos para não degradar o meio ambiente, que envolve a gente, né? (PCMMA – VP).*

Também houve por parte de alguns entrevistados uma tentativa de apresentar um conceito de saneamento através de uma abordagem técnica. Estes entrevistados possuem um perfil de escolaridade de nível superior e alguns têm formação acadêmica e técnica na área em



estudo. Foi verificado, é importante frisar, que todos representam o segmento governo e estão atualmente exercendo cargos de gestão executiva.

*Tem o problema da água que em Sete Lagoas é péssima. Nossa água é muito ruim mesmo. Tem calcário, praticamente imprópria para consumo, pra beber. Praticamente toda casa usa água mineral e isso é muito ruim... Imprópria por causa do gosto do sabor. Aqui todo mundo tem esse costume, não é tanto o costume, mas uma necessidade e tem o problema do esgoto que é seriíssimo, hoje, por exemplo, está chovendo um pouco. Não tá chovendo, mas quando chove a rede da água pluvial, a maioria, tem muitas residências que tem canalizada a água da chuva dentro das redes coletoras de esgoto. Então quando chove, aquilo volta tudo pras ruas... (UCMMA – SL).*

*Saneamento pra mim é toda a parte de infra-estrutura. Desde a infra-estrutura de esgotamento sanitário, a parte de abastecimento de água, captação de água, tratamento de água e esgoto, até a definição mesmo de locais... Como o município lidar com a questão dos resíduos sólidos, o tratamento do lixo, destinação final do lixo coletado. Então olhando de maneira mais completa entraria aí também, além do tratamento de água e esgoto, o controle de vetores... Enfim, eu acho que... É tudo isso (PCMMA – SL).*

*Pra mim, saneamento é... É... Eu tô com dificuldade por onde falar. Saneamento é o seguinte, ele é a existência de condições que... Um local saneado é (...) que haja saneamento básico, é uma cidade que há coleta e destinação final dos resíduos sólidos, tanto domésticos, hospitalares de empresas. Falei de maneira genérica porque fica difícil especificar muito, mas se quiser a gente detalha. É que tenha um sistema de drenagem também satisfatório pra impedir que a circulação das pessoas, que ele seja satisfatório também pra impedir que haja danos às moradias, danos ambientais, danos patrimoniais. Saneamento é problema do lixo, da drenagem, abastecimento de água e o problema da contenção de encostas, né! (PCMC – VP).*

Depreende-se das falas acima transcritas que a concepção de saneamento desses conselheiros é vivencial, isto é, ao elaborar o conceito, os entrevistados vocalizam o aspecto da sua experiência, da práxis cotidiana. Desconhecem a definição de saneamento preconizado na Lei 11. 445/07 e a própria lei lhes é algo novo. Porém, os conselheiros definiram o saneamento de uma forma mais ampla e próxima do conceito que é prescrito pela referida lei supracitada.

Rubinger (2008) realizou um estudo, cujo objetivo foi analisar a percepção da população sobre o conceito de saneamento e os discursos técnicos. Concluiu que, indiferentemente do nível de escolaridade e local de residência (meio urbano ou rural), a percepção da população sobre o tema saneamento é bastante próximo. A população compreende o saneamento como algo que lhes proporciona bem estar e qualidade de vida. Esta concepção está em conformidade com os preceitos de saúde postulada pela Carta de Ottawa (OMS) no qual a qualidade de vida é um processo multifário que exige algumas condições e mecanismos para a sua realização como habitação, educação, renda, alimentação, saneamento e outros. Outra concepção assimilada pela população segundo a pesquisa da autora supracitada, é que a primeira alusão mencionada do sujeito sobre o saneamento são as categorias de prestação de serviços de água e esgoto. Também a pesquisa revelou que a população entende que a prestação de serviços de saneamento é de responsabilidade da prefeitura, não importando qual a secretaria municipal que esteja vinculada. Estes resultados encontrados são excepcionalmente similares às conclusões obtidas nesta presente pesquisa quanto à percepção dos conselheiros entrevistados.

#### **5.2.2.2 – Debate sobre saneamento nos conselhos**

As declarações obtidas durante a entrevista sugerem que a maioria dos conselheiros não discute o assunto de forma corrente, pois, diante da pergunta sobre a inserção da proposição saneamento nos debates das reuniões no conselho, sucedeu demonstrarem reações de surpresa. As leituras das atas realizadas pela pesquisadora também corroboraram esta assertiva. Segundo os entrevistados, o assunto é pertinente a outros departamentos, pois lhe é conferido um status técnico, próprio de profissionais especialistas da área. Os conselheiros de um modo geral representaram seus valores sobre saneamento como um tema muito específico, afastando-se, portanto, da prerrogativa de suas competências como conselheiros.

*Hum!... Não... (risos). Não, o que chega aqui no conselho é relacionado ao esgoto, é aquela coisa assim, às vezes, a pessoa liga para a secretaria (de saúde), no gabinete, no setor de controle social, às vezes até na própria ouvidoria e fala: eu to ligando porque eu tenho uma água aqui correndo na minha porta e, isso é saúde pública. Então vai falando neste tom assim, mas não é uma questão que diretamente, nós temos condições de resolver, nós não temos obrigatoriedade sobre esta questão, embora o cidadão diga... É uma questão de saúde pública! É! Não estou te dizendo que não é, mas a resolutividade da questão não é aqui. É isso que aparece (continua...)*

Entrevistadora: Então a maior reclamação é sobre o esgoto?

*É, quando aparece, é muito pontual. Do tempo que eu estou aqui posso te dizer que devo ter recebido umas cinco reclamações, não mais que isso.*

Entrevistadora: E como vocês procedem?

*O que a gente faz? A gente fornece o telefone da empresa pública, né, da secretaria de desenvolvimento urbano para que ele possa resolver o problema lá, é uma questão que a COPASA e a secretaria tem que resolver (PCMS – CT).*

Segundo Castoriadis (1987), na pólis grega já havia uma oposição do povo em relação aos “experts” (...) Assim os atenienses entendiam que existiam os detentores do saber específico, assim como a sabedoria política, pertenceria à comunidade política. Assim compreendiam que a perícia, a *technnè*, estaria sempre ligada a uma atividade técnica específica, e é naturalmente no sentido estrito reconhecidamente no seu domínio próprio.

Platão explica, em sua obra Protágoras, que todos receberão conselhos dos técnicos acerca da adequada construção de muralhas ou navios, mas ouvirão toda e qualquer pessoa sobre assuntos de política. (...) Na concepção grega, a eleição dos peritos é solidamente aceito na democracia, mas para eles quem ajuíza sobre os trabalhos do perito não é um especialista, mas o usuário. O soldado conceitua o ferreiro quanto à fabricação da espada, o cavaleiro, e não outro seleiro, quanto à sela. Então o usuário e, portanto o melhor juiz – só pode ser a própria pólis. Em vista dos resultados, pode-se intuir que o julgamento deste usuário era bastante acurado (CASTORIADIS, 1987).

Ainda segundo o autor, esta concepção contrasta com o ponto de vista atual. O pensamento de que um perito só pode ser julgado por outros peritos, constrói uma crescente irresponsabilidade dos aparelhos hierárquicos e burocráticos modernos. Para uma idéia de que o povo, imperito por definição, é chamado periodicamente a dar sua opinião no campo político (a eleição). Forma-se assim um vácuo cada vez maior nas sociedades atuais entre a aptidão de governar e o espaço público. Este engloba os pressupostos das decisões, tudo o que conduz a elas. Tudo o que for importante deve ser trazido à cena pública.

A representação é uma construção do sujeito como sujeito social. “Sujeito que não é apenas produto de determinações sociais, nem produtor independente, pois as representações são sempre construções contextualizadas, resultantes das condições em que surgem e circulam” (SPINK, 1993: 303).

Os conselheiros depreendem que o conselho não é o local apropriado para essa questão, já que este não possui um poder de ação direta. Os conselheiros entendem seu papel como o poder de deliberação das propostas apresentadas pela esfera executiva. Eles sabem que possuem um poder limitado e dependem da homologação do gestor para cada decisão tomada nas reuniões.

Conquanto considerem o saneamento como um elemento importante na estrutura urbana e que o mesmo tem uma associação direta com a salubridade ambiental e humana, percebe-se que a discussão é mais superficial, com traços pontuais. Os conselhos de saúde recebem algumas denúncias, mas consideram que sua agenda é bastante sobrecarregada e seu empenho e energia é prioritariamente direcionado para resolver as questões pertinentes estritamente ao setor saúde. São requisições demandadas pelos usuários do SUS, que consiste de maneira geral no problema persistente da falta de assistência médica adequada de forma universalizada e todos os desdobramentos que decorrem dessa carência.

*Debate, até já teve demandas de destino do lixo, acúmulo de lixo em algumas áreas é... A questão das áreas de risco né! Contenção de encostas... Alguma coisa assim, mas as demandas são bem específicas da saúde, questões assim... Estruturais mesmo da secretaria, de demanda reprimida consultas especializadas (PCMS – NL).*

Os Conselhos Municipais de Saúde são os mais organizados devido a alguns fatores como à história da formação destes, a instituição e funcionamento obrigatórios por força de lei para que os municípios recebam o repasse fundo a fundo financeiro, e outras atribuições como a co-gestão e fiscalização das políticas públicas de saúde municipal. Atualmente, todos os municípios brasileiros têm o Conselho Municipal de Saúde constituído. Os conselhos são permeáveis às solicitações da população, seja denúncia, pedidos ou conflitos em relação aos problemas da rede de saúde pública. Os conselheiros municipais de saúde entrevistados, representantes dos usuários, são normalmente oriundos de alguma associação de bairro e possuem liderança na sua comunidade ou representatividade. Foi

destacada a transparência da gestão executiva e que os conselheiros se vêem respeitados pelo gestor municipal de saúde. A maioria das propostas levadas ao Conselho Municipal de Saúde através da Secretaria Municipal de Saúde usualmente é aprovada e dizem respeito à implementação e ampliação da rede de atenção básica. Também debatem programas específicos como o Programa de Saúde da Família (PSF), o Centro de Atenção Psico-Social (CAPS), a contratação de profissionais de saúde para a rede entre outros assuntos. A título de exemplificação, transcrevem-se alguns depoimentos:

*Não. Normalmente o conselho debate problemas de atendimento à saúde, reclamações... É assim: fui ao posto e não tinha vaga. Fui ao hospital e o hospital tava muito cheio, muita gente pra ser atendida (UCMS – NL).*

*As demandas são diversas, né... Querem a atualização do PSF, reclamam muito do hospital, falta de médicos, da assistência básica, já foi alguma coisa de saneamento no conselho..., mas não tô lembrada, já faz muito tempo (PCMS – CT).*

*Não. Não temos demanda deste tipo. Agora à medida que tiverem reclamações relativas ao saneamento, não teria inconveniente de tratar dessa questão também. Porque são questões conexas (UCMS – SL).*

*Debate mais a questão dos resíduos sólidos de serviços de saúde, providenciar uma maneira de separar os lixos. São vários consultórios, várias policlínicas, da própria prefeitura..., por exemplo, para aprovar o PRO HOSP<sup>24</sup> previa que se fizesse um trabalho no hospital. Agora nas unidades do município, a gente não tem conhecimento que isso foi feito não. Outra reclamação que sempre aparece é sobre o gosto da água, a água é calcária (PCMS – VP).*

---

<sup>24</sup> Nota da autora - O PRO HOSP é uma política de saúde do governo do Estado de Minas Gerais, que investe recursos do tesouro nos hospitais públicos e privados conveniados com o SUS. Um dos objetivos principais é aumentar a oferta e qualidade dos serviços prestados, aumentando a cobertura de média e alta complexidade, evitando assim que o paciente se desloque a longas distâncias para obter assistência à saúde (MINAS GERAIS, 2008).

*O principal que aparece é saúde, por exemplo, as marcações de consulta, as demoras dos exames que são marcados em BH porque o município não tem condição de ter especialista pra tudo, né! Mas, aparece o problema do lixo e no momento estamos em briga com a SOECOM.*

Entrevistadora: Por quê?

*Ah! A poluição, os moradores estão sofrendo muito com a poluição, são muitos os problemas de respiração (UCMS – VP).*

Os conselhos do meio ambiente abordam o problema de uma forma mais legalista, ou seja, concebe o saneamento apenas como objeto de licenciamento ou de poluição quando recebem denúncia ligada ao escoamento das águas residuárias ou depósito inadequado de resíduos sólidos urbanos. Atualmente, os conselhos estão bastante permeáveis os projetos de adequação do saneamento urbano para obtenção de recursos federais pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

*Direto, é o que mais debate. Debate muito esse negócio de esgoto... A gente hoje, nós temos lutado muito para manter o córrego no leito natural dele com a vegetação natural, que muitas vezes é até impossível, né? (UCMMA – CT).*

*Debate no momento do licenciamento, né! Porque a partir do momento... Primeiro a gente pede a licença prévia, né... Aí a gente discute a licença prévia (PCMMA – CT).*

Há uma contradição entre o discurso do presidente do conselho municipal do meio ambiente e do representante da sociedade civil. Para o presidente, o saneamento só é debatido atrelado à questão do licenciamento ambiental, diferindo da percepção do usuário para o qual o tema saneamento está sempre presente nas discussões. Contudo, na leitura das atas foi ratificado o depoimento do presidente, ou seja, realmente o tema saneamento somente é envolvido nos debates do conselho quando está vinculado ao licenciamento ambiental e não de forma constante como o usuário discorreu em seu comentário.

*O conselho aqui do CODEMA debate saneamento, principalmente por causa desses recursos agora que apareceu muito no debate entre quem será o gestor do serviço do SAAE. Como o município tomou a decisão de manter o SAAE por causa dos recursos do PAC, esse assunto vem muito assim... O município passou por um longo período de instabilidade política, essa que é a realidade, existe muita desconfiança em relação à ação da prefeitura nessa área. Então as pessoas não acreditam que as coisas vão acontecer, duvidam. Eu acho até que tem razão de ser, porque se contar os últimos quinze anos prá cá, a cidade teve muito pouco investimento no setor, então... (PCMMA – SL).*

A pesquisadora inquiriu os declarantes se existe de fato uma discussão do tema saneamento nos conselhos de meio ambiente. Os entrevistados responderam afirmativamente, embora percebam que a população comporta-se de forma inibida e passiva, pois desconhecem o CODEMA e sua atuação. Assim, não utilizam o conselho como um meio de participação e pressão para a resolução de suas demandas de saneamento. Também denotaram preocupação com a ausência de poderes efetivos do conselho, impedindo uma contribuição mais efetiva.

*Debate, sim. No momento estamos tentando implementar o CODEMA para que ele tenha mais poderes, porque o nosso CODEMA ainda depende muito dos órgãos estaduais. Queremos que ele tenha plenos poderes para deliberar algo mais no município. Tenha mais força de mando, entendeu (UCMMA - VP).*

*Sim, por exemplo, poluição, a parte de coleta de esgotos sanitários desde a captação até o destino final, né! “A gente tem que divulgar mais do CODEMA” (PCMMA – VP).*

*Sim, com certeza! Cada época, a gente discute uma coisa, um assunto diferente, né?! Agora, por exemplo, estamos discutindo os investimentos do PAC. Os investimentos passam por aí... Então agora tá amadurecendo mais a idéia do saneamento. Antes discutia muito superficial (UCMMA – SL).*

O presidente do conselho municipal das cidades, no momento da entrevista, estava preocupado em confirmar a importância do plano diretor e a participação do município no

consórcio (COM10). Conforme o depoimento do entrevistado resolverá várias questões, inclusive o saneamento. Também comentou as dificuldades em debelar os conflitos existentes, próprios de locais com interesses divergentes. O conselheiro representante da sociedade civil respondeu que até o momento não emergiram pleitos sobre a matéria.

*(...) quem tá dentro de um Conselho, de uma Câmara, ou seja, um lugar de representação concentra interesses, e, às vezes, entra em choque, seja com a sociedade civil e administração, sociedade civil e legislativo, enfim, um emaranhado de conflitos que surgem. Mas do ponto de vista técnico administrativo, as pessoas buscam muito a solução para questão do saneamento... Aparece no sentido que eu tô falando, às vezes, eles falam de lixo, às vezes é o problema de drenagem, da água, cada hora o problema é de contenção de encostas, né! (PCMC – VP).*

Foi ressaltado em alguns depoimentos de vários conselheiros que a discussão sobre o saneamento se evidencia de algum modo. Entretanto, em relação ao Conselho Municipal de Saneamento, no momento da entrevista, havia sido empossado havia um mês apenas (Novembro/2007), dificultando durante a entrevista realizada pela pesquisadora, obter dados mais significativos sobre o *modus operandis* deste conselho. O perfil apresentado por este conselho é um tanto atípico, já que não se enquadra nos desenhos instituídos dos conselhos participativos. O presidente do conselho fez questão de sublinhar que espera a participação dos cidadãos através das representatividades e este debate está condicionado ao tempo futuro, quando o conselho for de fato uma realidade.

*O conselho debaterá o saneamento, com certeza, mas ainda é muito novo (PCMSN – SL).*

O tratamento, a distribuição e a qualidade da água para consumo humano aparecem em menor grau, pois já foi equacionada na maioria das cidades, principalmente nas sedes dos municípios. Na cidade de Sete Lagoas, foi explicitado o problema da água de forma mais aguda, porque, neste município, os usuários reclamam muito do gosto e sabor da água, além da intermitência que ocorre em épocas de menor precipitação pluvial.



Os conselhos municipais envolvidos com o tema saneamento debatem a questão. Geralmente os assuntos são levantados de forma fragmentada e inconstante. Pelos depoimentos obtidos parece confirmar a idéia que além de não haver uma preocupação por parte dos conselheiros sobre o saneamento, tem pouca informação e percebem o saneamento como um problema a ser tratado em outra instância. Alguns conselheiros tentam fazer uma relação com outros problemas pertinentes ao conselho de origem, mas ainda é muito vaga a maneira de tratar o assunto.

### 5.2.2.3 – Existência de câmara técnica específica sobre saneamento nos conselhos

Todos os depoimentos foram unânimes em confirmar categoricamente sobre a inexistência de uma câmara técnica específica sobre saneamento nos conselhos. Não obstante, este resultado era presumido pela pesquisadora, diante da confirmação sobre a incipiência de discussão do tema nos conselhos. É necessário alcançar maior maturidade participativa e também há uma necessidade urgente de capacitação e educação permanente sobre o tema, para que a atuação dos conselheiros seja mais qualitativa e eficiente. Os pronunciamentos citados a seguir, validam a ausência de câmaras técnicas de saneamento nos conselhos.

*Não. O nosso conselho não tem câmara. Não justifica, pelo porte do município, volume e demanda de saneamento. A lei faz previsão, mas não obriga não (PCMMA – CT).*

*Não, tudo é feito lá. Somos nós mesmos que fazemos. Agora é um conselho muito atuante, nós não temos brincadeira, não (UCMMA - CT).*

*Não. Normalmente o conselho chama aquele responsável técnico quando é um problema específico, grande. Tem-se um problema, não resolveu, não? Apareceu de novo? Vamos chamar! (UCMS – NL).*

*“Não. Não temos. Inclusive isso é uma preocupação nossa tanto quanto a estrutura, né, porque praticamente todos os conselheiros têm alguma atividade, quer dizer se é difícil montar uma comissão, imagine uma câmara técnica.” (PCMS – SL).*

*Não. Porque na verdade a gente já trabalha muito e a gente não tem instituída uma câmara técnica, a gente tem uma equipe que trabalha... Deixa ver o que eu falei: a ação social, defesa civil, governo, meio ambiente, obras, educação... (PCMC – VP).*

*Não... Existem pessoas bem capacitadas aqui no saneamento, tá! Mas não tem não (PCMMA – VP).*

*Não tem não, não tem. Justamente é isso aí que nós temos que ativar né?! (UCMMA-VP).*

As Câmaras Técnicas são órgãos criados pelo plenário com o objetivo de assessorá-lo em matérias cuja especificidade, importância ou urgência assim o justifiquem, ou atendendo a determinações legais. Geralmente compõe as câmaras técnicas um Coordenador e um Relator, membros titulares do Conselho, com a função de coordenar, distribuir os trabalhos e fixar normas de funcionamento das Comissões e apresentar à Presidência os resultados bem como propor sugestões de encaminhamento. As Câmaras poderão ser compostas com qualquer número de membros titulares e suplentes, podendo dela, participar convidado que pelo notório saber, experiência ou relevância que tenham sido ratificados em plenária.

Existe um grande desafio na qualificação técnica e política dos conselheiros. Segundo Dagnino (2002), os conselhos são espaços que exigem um envolvimento com as políticas públicas (formulação, discussão, deliberação e execução). É importante certo domínio de um saber técnico especializado dos quais representantes da sociedade civil, especialmente de escolaridade mais baixa, não dispõem. A autora enumera alguns exemplos sobre a necessidade de uma compreensão do que seja uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição de rios, sendo infindável a lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Ainda outro tipo de qualificação se impõe como o entendimento da máquina estatal, administrativa e os processos envolvidos. Por isso é fundamental a reivindicação de instalação de câmaras técnicas ou assessorias especiais para os conselhos.

No entanto, alguns depoentes têm uma interpretação bastante peculiar sobre o conceito de câmara técnica e qual efetivamente são suas atribuições dentro do conselho. Percebe-se que os conselheiros não têm compreensão do significado de câmara técnica de saneamento

e se existe algum tipo de câmara sobre outro tema, é bastante incipiente e ineficiente. Ao contrário, trata-se de um grupo formado de indivíduos provenientes de setores diversos que se mesclam para designar uma comissão. Os depoimentos corroboram a inferência da pesquisadora.

*Dentro do conselho tem... Nós temos órgãos é... Temos a própria secretaria que tem os técnicos que nos acompanham... Temos também os técnicos do IEF e sobre o saneamento temos os representantes do SAAE que de uma forma ou outra acabam nos ajudando nessas questões (UCMMA – SL).*

*Não sei (UCMS – SL).*

*Temos... Nós temos... Temos as pessoas que são convidadas, assim, eu faço parte, por exemplo, do... Como é que se chama? Licitação, né! Que é a câmara, né, é um grupo. E tem outra que é do saneamento, que é outras pessoas, tem aí uma turma de quatro. São muitos, né! Por exemplo, para acompanhar no hospital, aí já é uma turma, né! (UCMS – VP).*

Como discutir um tema que julgam um tanto complexo? E ainda, como tomar decisões e pedir explicações no sentido fiscalizatório ao poder executivo se este tema é confinado ao gabinete da prefeitura e decidido à revelia dos cidadãos? Segundo Souza (2004) ao abordar o planejamento e a gestão das cidades, deve-se questionar: quem planeja? O quê? E como? De forma convencional, a resposta imediata seria: o Estado. No entanto, assim como os agentes modeladores do espaço correspondentes a frações de classe e a grupos dominantes, elaboram suas geoestratégias de forma clara e sofisticada, os grupos não pertencentes a nenhum grupo dirigente necessitam de qualificar-se e organizar-se para elaborar suas propostas e estratégias e lutar para pô-las em prática.

A pergunta sobre o que se planeja, deveria estar incluída a gestão das relações sociais e não apenas coisas (substrato espacial, mobiliário urbano) ou a técnica pura, embora seja necessária a inclusão da discussão dos meios mais eficientes e eficazes para atingir os fins planejados pela coletividade. Os técnicos e pesquisadores devem colaborar atuando como consultores a serviço da comunidade, dotados de senso crítico, mas sem se imaginar pairando acima dos demais cidadãos. Sua atuação é importante, especialmente quando percebem que existem riscos subjacentes ou contradições nos objetivos a serem

alcançados, porém não devem reivindicar qualquer privilégio quanto ao poder de estabelecer as prioridades nas intervenções. A missão do pesquisador/técnico/intelectual é promover um debate dialógico no sentido de respeitar e estimular a autonomia da coletividade trazendo-lhes a contribuição de seu treinamento técnico-científico (SOUZA, 2004).

E sobre como planejar, é necessária uma capacidade para reconhecer as carências de ordem material e institucional, além de identificar grupos dominantes que serão passíveis de resistência ativa ou passiva à implementação de políticas redistributivistas. É importante uma preparação para a resolução de conflitos em todos os níveis, inclusive considerando-se os recursos necessários para isolar ou abafar as resistências através de um forte suporte popular.

A população deve participar das decisões que lhes dizem respeito, através de uma maior inserção da comunidade buscando representatividade junto ao governo e canais que lhes possibilitem delinear a cidade ou o bairro que desejam morar. Este movimento faz com que os indivíduos se sintam valorizados e pertencentes ao município, gerando um processo que supõe cidadania com responsabilidade e espírito crítico, percebendo-se como co-construtores da realidade que se apresenta, mas que pode ser modificada a partir da sua ação participativa.

Fazendo um paralelo com a descrição de Castoriadis do mundo grego, pode-se complementar a idéia de que a participação na democracia só será efetiva se o cidadão realmente puder ter amplo acesso à informação. Para Braga (2005) deveriam estar disponíveis múltiplos canais que façam valer seus pontos de vista exercendo assim uma real influência e pressão constante sobre a gestão dos assuntos públicos.

#### **5.2.2.4 – Conhecimento sobre a existência de projetos na prefeitura relacionados à implementação relativa ao saneamento básico**

A descentralização funciona como um elemento primordial tanto em reformas neoliberais do Estado quanto em discursos pró-democratização. Na primeira vertente, os neoliberais vêem a descentralização como antídoto para a ineficiência e o desperdício da gestão

centralizada e excessivamente burocrática, pois seu objetivo é a redução de custos de transação e ainda o aumento da flexibilidade no processo decisório. Além disso, sugere implementação das políticas que sejam capazes de transferir o poder decisório para pessoas com maior conhecimento nos principais problemas. No segundo caso, a descentralização é percebida como um processo decisório mais transparente e acessível aos grupos sociais mais fragilizados (ABERS e KECK, 2005).

Santos Júnior (2001) aponta que, a perspectiva neoliberal entende a descentralização municipal como a inserção competitiva dos municípios. Para tanto, o modelo neoliberal sugere a adoção do modelo de parceria entre os setores públicos e privados. O projeto neoliberal defende reformas estruturais no Estado e à inserção competitiva das cidades como forma de aumentar a produtividade humana, subordinando a gestão urbana à lógica do mercado. Entretanto, os municípios ao assumir este posicionamento, colocam em risco um dos eixos centrais de legitimidade do poder público: a construção de esferas públicas autônomas em detrimento a interesses de grupos particulares e a publicização dos interesses públicos.

Fazendo um paralelo com as declarações dos depoentes, pode-se notar que não há uma publicização efetiva dos projetos estruturais de saneamento nos municípios. No universo pesquisado dos conselheiros, muitos desconhecem qualquer proposta do poder executivo quanto à implementação de projetos de saneamento. Sete declarantes não souberam informar sobre a questão. O tema saneamento ainda se encontra bastante difuso e centralizado em determinadas secretarias, dependentes de acordos assinados entre o governo estadual e federal, o que exclui a participação dos conselheiros nas tomadas de decisões sobre o assunto.

O modelo tecnocrático ainda transita de forma arraigada no poder executivo, que concede à primazia aos especialistas pretensamente neutros e imparciais, cabendo-lhes a tarefa de diagnosticar, elaborar as propostas e intervir nos espaços públicos não considerando a percepção e vivência dos usuários dos espaços.

Os entrevistados representantes do segmento usuário ou sociedade civil têm pouca informação sobre os projetos relacionados ao saneamento em seu município. Há uma evidente alienação dos processos no que tange às informações sobre as ações municipais

relacionadas às políticas públicas urbanas, dificultando a inserção na participação destes segmentos de forma congruente e apropriada. Alguns testemunhos são elucidados a partir das narrativas a seguir:

*Não, não sei não (UCMS – CT).*

*Não sei informar (UCMS – NL).*

*Não sei (UCMS – SL).*

*Me deixa entender... Um exemplo lá é a criação da ETE? Seria isso? Também tem um projeto do aterro sanitário (UCMMA – SL).*

*Não, não sei se tem algum projeto. Nós com o Conselho da Cidade, até mesmo com o plano diretor nós estávamos querendo implementar, pleitear alguns galpões pra poder tá fazendo a coleta seletiva, prá poder ir trabalhando isso, já uma mudança de cultura. A gente sabe que isso não vai acontecer de hoje pra amanhã, mas pelo menos, a gente já deu o “ponta pé” inicial para que a gente consiga fazer isso (UCMC – VP).*

É importante destacar que os conselheiros representantes do governo estão mais envolvidos e têm acesso às informações mais específicas e técnicas, além de exaltar os feitos da gestão municipal. Os conselheiros representantes dos usuários têm dificuldade para acompanhar os rumos do saneamento em seu município, já que não participam de forma efetiva do processo. Sobre o depoimento acima, vale destacar que é um membro representante da sociedade civil do Conselho Municipal das Cidades de Vespasiano, dizendo não saber se existem de fato, projetos sendo implementados. No depoimento abaixo, nota-se um contraste contundente, pois se trata do presidente do conselho municipal das cidades, dizendo justamente o oposto. No próprio espaço do conselho municipal das cidades, não existem debates sobre o assunto, já que o tema é bastante pertinente a este conselho?

*O MP chamou a prefeitura querendo que esta assinasse um termo de ajuste de conduta (TAC) para implementação efetiva do tratamento de água e esgoto. Esteve lá no MP eu, o presidente do SAAE e o prefeito. O prefeito colocou os problemas mesmo dos recursos, quer dizer, a captação de água está resolvida com os recursos do PAC, mas o tratamento do esgoto dependeria de... Vamos dizer da segunda parte do PAC, os projetos estão prontos, mas estão na fila aguardando aqueles municípios que não vão cumprir para que as sobras de recursos a gente possa captar. Mas no Ministério Público, pela falta de recursos, o município não se sentiu em condições de assinar um termo de ajuste. O MP entende que é uma dificuldade do município, mas tem exigido ações concretas que leve a uma solução (PCMMA – SL).*

*O Programa de saneamento ambiental da Bacia do Ribeirão da Mata, e nós criamos o consórcio aqui, o COM10, composto pelos municípios: Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano. Este projeto é coordenado pela COPASA e acompanhado pelo Comitê de Bacia. Também está trabalhando neste projeto, o governo estadual representado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMAD, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e o Instituto Guacuí que é uma ONG vinculada ao Projeto Manuelzão, do Comitê da Bacia do Rio das Velhas que assinam o protocolo de intenções. Neste protocolo nós nos comprometemos em compatibilizar as diretorias regionais, os planos diretores, terem um programa de saneamento englobando tanto a drenagem como o tratamento do esgoto. O governo estadual soltou o decreto n°. 44/500 (trata da gestão ambiental metropolitana e foi incluída a Bacia do Ribeirão da Mata) e coloca o programa de saneamento ambiental, então nós demos um salto onde foi englobado também o abastecimento de água e resíduos sólidos, porque o saneamento abrange isso também, né! (PCMC – VP).*

Nos depoimentos dos presidentes dos conselhos municipais do meio ambiente e saneamento, respectivamente, registra-se a informação que o município de Sete Lagoas está com dificuldades em gerir as políticas públicas de saneamento, mesmo com a intervenção do MP. No momento, o investimento no setor saneamento está dependente do financiamento proveniente do PAC.

*O nosso município, graças a Deus, vai ter tratamento de esgoto em 80% da cidade. Vai servir de exemplo para o Brasil, porque vai ter 100% de saneamento pronto. Já existem os projetos e estamos em fase de... Como vou dizer é... Preços, licitação (UCMMA – VP).*

*Nó... Existem vários projetos. Tem só de tratamento, de coleta, né... Coleta e tratamento de resíduos, dos resíduos de esgoto e tratamento dos resíduos sólidos e da ETE também, né. A aprovação do aterro sanitário e a ampliação da frota da coleta de lixo. Também a implementação da coleta seletiva que nós tamos já fazendo os fóruns na cidade já, viu?! Têm esses projetos todos e também trazer a água de Belo Horizonte para cá... E a revitalização do Ribeirão da Mata, certo? (PCMMA – VP).*

Embora este depoimento seja de um representante da sociedade civil do conselho municipal do meio ambiente de Vespasiano, é importante destacar que o mesmo também é representante do poder legislativo municipal.

*Olha! Eu não tenho certeza, exatamente porque a gente está esperando um grupo (da prefeitura) ir lá (no conselho) e eles não chegaram, por enquanto, a fazer essa exposição para nós (PCMS – VP).*

*Eu acho que está aquém, a cidade está crescendo, periferias, instalações industriais, a questão do saneamento tem que ser ampliada. Tem bairros que foram criados e não tem estrutura (PCMS – SL).*

Os representantes dos usuários do conselho municipal de saúde dos municípios de Vespasiano e Sete Lagoas estão à margem das políticas públicas relacionadas ao saneamento. Pode-se observar que embora o setor saúde seja um campo que demanda conhecimentos múltiplos e uma rede de associações transdisciplinares, pois são vários seus determinantes (econômicos, sociais, cultural, meio ambiente e outros), ainda existem lacunas que necessitam ser sanadas através da inclusão de mecanismos de engajamento mais abrangentes.



Bourdin (2001) destaca o papel das políticas locais, nas quais se supõe que tenham meios de intervenção nos setores selecionados, para em seguida investir no empenho de elementos que facilitem a cooperação de ações coletivas para o alcance de benefícios mútuos. Argumenta, entretanto, que esta é uma tarefa um tanto quanto complexa. Alguns setores da cidade estão fortemente arraigados sob o domínio do Estado ou são por demais fragmentados para que seja possível conduzir através deles uma política verdadeiramente local.

Realizar um deslocamento da gestão clássica, onde o Estado é visto como uma instância de poder separada e acima dos cidadãos, para uma gestão mais participativa, exige uma transformação das estruturas, nas quais, é necessário criar novas organizações. Trabalhar de outro modo, sobretudo em objetivos e projetos, negociar não somente a alocação de recursos, mas a aceitação de uma transformação de ordem. Bourdin (2001) anuncia que *é preciso, pois, dispor de equipes capazes de conduzir uma política de escala de um setor, o que é quase tão difícil de fazer externalizando-as quando reorganizando os serviços municipais.*

Não obstante, não há preocupação por parte do governo municipal em divulgar e propiciar mecanismos de acompanhamento das decisões tomadas no âmbito executivo. Os procedimentos estão restritos à administração executiva e técnica. Apenas os conselheiros ligados à administração pública, representantes do segmento governo, participam das decisões no âmbito das políticas públicas. Há uma informalidade na prestação de contas sobre as ações de saneamento. Sendo assim, os conselhos municipais pertinentes ao tema apresentam um desempenho frágil. As pautas das reuniões são agendadas e articuladas pelos grupos do poder executivo. Sobre o depoimento de um representante dos usuários,

*Não sei informar. A única informação que tenho é um jornalzinho que chega pra gente aqui, falando que a água de Vespasiano vai ser mudada (UCMS – VP).*

Santos Junior (2001) coloca que apesar do rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais serem definidos pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios podem ter autonomia em certas esferas capazes de alargar, ou mesmo restringir, o

exercício efetivo destes direitos. Segundo palavras do autor, a informação, por exemplo, pode ser difundida com o objetivo de instituir formas democráticas de acesso às informações sobre sua realidade social ou sobre seu orçamento municipal que podem ser decisivas para tomar a disputa pelos postos no governo mais competitivo entre os diferentes grupos sociais.

Os municípios podem desempenhar função determinante no exercício dos direitos sociais, por meio da regulamentação das políticas públicas urbanas, educação, saúde, transporte etc. O alargamento desses direitos pode ser essencial na habilitação dos cidadãos à participação na vida política da cidade. Dito de outra forma pode ser essencial na constituição da *agency*. Termo entendido pelo autor como “*sujeito moral dotado de razão e autonomia*”. É parte constitutiva da cidadania civil e social atribuída ao sistema legal da democracia. A sua constituição gera esferas públicas que têm por base associações e organizações da sociedade civil que interagem com o poder constituído, construindo assim a legitimidade para o exercício da autoridade e poder (SANTOS JUNIOR, 2001).

A co-gestão das políticas públicas urbanas locais, incluindo aí a de saneamento, deve ser pautada por um domínio de um conjunto de meios de análise e conhecimento. Os recursos humanos disponíveis de variados perfis profissionais devem ser engajados nesta tarefa. Além disso, é necessário apropriar-se de instrumentos de medida e controle, tanto no que se refere às próprias ações como à evolução da cidade e de seu desenvolvimento e dos usos que seus habitantes delas fazem (BOURDIN, 2001).

Os representantes dos usuários em todos os conselhos abordados ainda possuem uma baixa capacidade de organização relacionada a vários fatores, como organização interna, precária compreensão ou pouco domínio de um conjunto de saberes dificultando uma capacidade de intervenção mais ativa sobre os temas abordados. Ainda, há a presença de representantes voltados estritamente para interesses pessoais.

Souza (2004) adverte que o desenvolvimento da sociedade é uma interminável sucessão de tentativas de buscar o justo e o melhor em matéria de instituições e relações sociais. Entretanto, nada está concluído, há tudo por fazer, pois jamais um regime, instituição ou relação terá estabilidade o bastante que não seja passível de demolido. Estes retrocessos fazem parte da história, que sempre recomeça em novas bases com o intuito de buscar o

justo. Castoriadis menciona uma reflexão importante: “uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta” (CASTORIADIS, 1983 apud SOUZA, 2004).

#### **5.2.2.5 – Dificuldades relatadas para a implementação e universalização do saneamento**

Ao serem considerados os atuais déficits de cobertura dos serviços de água e esgoto percebe-se que há uma enorme carência no atendimento de segmentos sociais de menor renda, conseqüentemente com menor capacidade de pagamento pelos serviços. Porém, é nesta camada que persiste uma urgente necessidade de investimentos. O atendimento a esta camada social é essencial para atingir as metas propostas pela ONU até 2015. Além disso, é sabido que os serviços de esgotamento sanitário, incluindo a coleta e tratamento, são os que apresentam menor rentabilidade, embora seja o serviço atualmente que apresenta menor cobertura nas periferias dos centros urbanos e zona rural. Os processos decisórios e marco regulatório devem propiciar prioridade a esta situação, garantindo assim a equidade no acesso aos serviços essenciais do saneamento.

Sobre o financiamento no setor, é de importância capital distribuir a responsabilidade sobre os três níveis de governo e ser tratado o tema da cooperação e origem dos recursos para a expansão e prestação de serviços, na qual a capacidade de arrecadação tarifária seja equilibrada. Neste sentido, as tarifas deveriam ser diferenciadas segundo a capacidade de pagamento dos usuários e faixas de consumo, para que os usuários com maior poder aquisitivo subsidiassem os usuários de menor poder aquisitivo, estabelecendo assim a progressividade e transferência entre usuários (subsídios cruzados). Para realmente buscar a meta da universalização dos serviços, é necessária a implementação de novos padrões de financiamento de investimentos do setor.

A respeito dos obstáculos para a implementação e acesso universal ao saneamento, foi apontado de forma consoante na maioria dos depoimentos, o exíguo aporte financeiro para o setor. Os conselheiros representantes dos usuários e os representantes do governo têm a

mesma concepção sobre o assunto. Traz-se a lume alguns dos depoimentos dos entrevistados.

*Primeiro, é um investimento caro, tá? Segundo, que esse investimento ele tem que ser feito conjugado com a educação, né que é um processo que é... o poder público faz todo um esforço, mas também a população precisa se responsabilizar pelo meio onde ela vive. Eu acho estes dois pontos fundamentais (PCMS – CT).*

*É o aporte financeiro (PCMMA – CT).*

*Ah!... Muita coisa e o financeiro é o principal. O que mais preocupa é a estação do tratamento de esgoto e a rede pluvial (PCMS – NL).*

*Dificuldades de conseguir recursos (PCMSN – SL).*

*É o financeiro (UCMMA – VP).*

Agregado ao déficit do aporte financeiro foi relacionado outras dificuldades como a de gestão pública, planejamento e a ingerência política no setor sob o ponto de vista dos representantes do governo. É sabido que uma das causas dos déficits tarifários é a limitação da capacidade do setor de se autofinanciar. O setor depende, em alguns casos, de transferências governamentais (orçamentos fiscais da União, Estados e municípios, recursos do FGTS ou empréstimos internos e externos). Conforme Spiller e Savedoff (1999), um arranjo institucional é fundamental para possibilitar uma maior autonomia financeira e gerencial à operadora, restringindo a influência política do processo (SPILLER e SAVEDOFF, 1999 apud FARIA, NOGUEIRA, MUELLER, 2005).

*O financeiro com certeza, né! O financeiro sempre dá problema. Tem as dificuldades também que é a dificuldade estrutural (...). Também existe a falta de integração que havia até então era um dos grandes problemas de planejamento... eu penso que pra administrar você tem a gestão do planejamento e da execução. Se você tiver um bom planejamento, mas tiver uma gestão ruim, a execução não será eficiente. Se você tiver um mau planejamento, mas tiver uma boa gestão, você corrige este planejamento... (PCMC – VP).*

*Faltam recursos e eu acho que no caso de Sete Lagoas também atrapalha a instabilidade política da cidade, também falta um ordenamento da cidade, isto é, gestão de administração pública. Esta administração precisa passar urgente por um processo de reforma e modernização dos serviços. O saneamento aparece assim com urgência, pois tem impacto imediato na sociedade (PCMMA – SL).*

Entretanto, em outras declarações, sob o ponto de vista dos representantes dos conselhos municipais de saúde foram apresentados outros fatores como a educação popular, ausência de políticas públicas para as ações de saneamento, reivindicação popular, planejamento, gestão pública adequada e fiscalização. Pode-se inferir que a hipótese levantada pela pesquisadora sobre as dificuldades da gestão municipal em implementar políticas públicas de saneamento são confirmadas pelos depoimentos dos conselheiros tais como as dificuldades econômicas do município, má administração e desconhecimento das responsabilidades do executivo perante as necessidades básicas da população.

*Faltam políticas públicas, na verdade, nós somos muito bem de políticas, mas nós precisamos implementar essas políticas. No Brasil nós temos muitas leis, muitas leis boas, mas, nós precisamos é executar, na saúde também não é diferente... (PCMS – SL).*

*Bem, o que eles sempre preferem é dinheiro... E gestão também, porque acho que os cargos técnicos que deveriam ser bem técnicos e, muitas das vezes, coloca pessoas por indicação política (PCMS – VP).*

*A dificuldade principal é o que eu falei desde o início, né. É quando cê vive numa cidade que não tem políticas de saneamento, há muitos anos. Tem alguns bairros, né... Começa o loteamento lá... Aí a gente sabe que é muito saneamento que tem que ter. Começavam... Começava aqui... Começava ali, mas não terminava, mas num dava... Num continuava... É dar continuidade ao que está sendo feito hoje e como o tem cê vê que vai acontecendo né?! E aí com políticas públicas e projeto de lei... Tem projeto de lei acontecendo em todos os setores. Tem projeto de lei, lá sabe onde, que a cidade tem que ter, em todos os lugares tem que ter saneamento. Na Constituição fala né?! Que a gente tem que ter um lugar digno de viver... Tá na Constituição, projeto e participar dos conselhos, reivindicar, onde que o dinheiro está sendo investido, políticas públicas, saneamento... Tem que fiscalizar sabe! (UCMS – CT).*

### 5.2.2.6 – Percepção dos conselheiros quanto à prestação de serviços de saneamento no município

Quanto à percepção dos conselheiros sobre a prestação de serviços de saneamento em seu município, alguns conselheiros declararam que a prefeitura ou a companhia de saneamento presta um serviço compatível. Estes depoimentos são provenientes dos representantes do governo.

*Eu acho que a prefeitura está fazendo a parte dela, mas falta aí é investir mais e fazer com que o cidadão também possa contribuir (PCMS – CT).*

*Olha! Lá eu posso te afirmar sem sombra de dúvidas que a maior tranquilidade que saneamento é prioridade desse governo, eu não estou falando como política de jeito nenhum por que... Que vou te contar o porquê: Olha só, Contagem é um município que é praticamente todo abastecido por água potável, né. Aqui a concessão é da COPASA para água e esgoto, tá! (PCMMA – CT).*

*Nós estamos satisfeitos. Graças a Deus, a COPASA... Nós somos muito bem atendidos aqui na nossa região (UCMMA - VP).*

*Aqui nós não temos problemas, não. Às vezes, tem alguma reclamação, mas é muito pontual. A população e o poder público têm se relacionado na construção de alternativas ali, participativas e de tal maneira bem harmônica, equilibrada, mas há sempre aquelas pessoas que querem fazer transformar essa interface em confronto, é o jogo político. Então essa tentativa tem sido frustrada. (PCMC – VP).*

Em relação aos representantes dos conselhos municipais de saúde, existe uma compreensão sobre a existência de insuficiências na prestação de serviços de saneamento do município, mas as contradições aparecem após um breve estímulo que leva os conselheiros a refletir melhor em suas respostas.

*Eu não sei assim no total como é que tá, né! Mas o serviço está melhor, mas ele ainda não tá 100%. Acho que deveria ter tratamento de lixo (UCMS – SL).*

*É... Até hoje é o próprio município... Os investimentos são da prefeitura, a COPASA só presta serviços de tratamento e distribuição de água, tem muita coisa que melhorar (PCMS – NL).*

*É boa!*

Entrevistadora: Você acha que a prestação de serviços é boa. Todo mundo tem acesso? Tem, hoje tem. Só em relação à água.

Entrevistadora: Só em relação à água?

*Sim, O saneamento ainda nas vilas e favelas e alguns loteamentos ainda faltam. Principalmente, o esgoto sanitário. Eu moro em Contagem há mais de 40 anos e sempre a gente tá trabalhando em lugares assim. Né, vilas e favelas e há muitos anos nós... A gente não teve uma política de saneamento aqui em Contagem... Têm muitos lugares que são considerados uma área de risco muito grande que em alguns casos houve morte, né, teve perdas de vida. Alguns casos são acompanhados pelo... Pela Secretaria do Meio Ambiente e Habitação, porque tem local que não tem como você fazer a rede de esgoto, drenagem sem remoção. A prefeitura está fazendo um projeto (UCMS – CT).*

No entanto, alguns conselheiros municipais (representantes do governo ou sociedade civil) de dois municípios (Sete Lagoas e Vespasiano) percebem a prestação de serviços de saneamento como ineficiente e imprópria.

*Eu acho que a prestação de serviços de saneamento é bastante precária. Este ano, no período da estiagem teve áreas da cidade que ficou desabastecida do serviço de água, porque dado mesmo do lençol freático ter baixado muito e não conseguiu captar água suficiente. Foi tentado dar cobertura no caminhão pipa, mas é muito precário. Então, há, historicamente, há uma reclamação em relação ao abastecimento de água e a questão da qualidade da água. Também tem o problema do esgoto e da rede pluvial que se servem na mesma canalização (PCMMA – SL).*

*É deficitária. Olha, porque a questão imobiliária nossa aqui, ela deu uma explosão muito grande e o que acontece, as pessoas que detinham as áreas, elas fizeram os loteamentos e venderam pra outras pessoas, né! Para quem precisava e aí elas não cumpriram aquele compromisso de entregar os loteamentos com o esgotamento canalizado, água, luz, esgoto... Então o município num segundo momento teve que arcar com isso e não conseguiu fazer o saneamento em todos os bairros (UCMC – VP).*

*Aqui é péssimo! Infelizmente o nosso serviço foi sucateado ao longo do tempo, hoje está sendo... Todas essas ações que nós temos tentando ajudar exatamente para esta reabilitando essa empresa pública de modo que ela possa realmente prestar o serviço que ela tem que prestar (PCMSN – SL)*

*Não é satisfatório, não é adequado, principalmente sobre a coleta de lixo. Atualmente, apesar de a gente ter solicitado a separação, principalmente dos lixos dos hospitais, dos centros de saúde etc. mesmo que separem no local, quando eles pegam, eles pegam o lixo único e tem um destino único lá que é um aterro controlado, entre aspas (PCMS – VP).*

*Não é bom de tudo, mas está melhorando (UCMS – VP).*

Outros depoimentos queixaram-se da qualidade da água quanto ao paladar e odor. Em seus depoimentos relataram que a população é obrigada a consumir água mineral envasada pela dificuldade de aceitação da qualidade da água. A Portaria MS nº. 518/04 (BRASIL, 2005) estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Um dos parâmetros de potabilidade brasileiro dentre outros é o padrão de aceitação para consumo humano. Este é estabelecido com base em critérios de ordem estética e organoléptica da água, visando evitar a rejeição ao consumo, trazendo situações de risco onde a população pode buscar outras fontes de água menos seguras.

No capítulo IV, a tabela 5 da referida portaria demonstra o padrão de aceitação para o consumo humano estabelecendo o valor máximo permitido (VMP) de 500 mg/L de CaCO<sub>3</sub> para a dureza da água. O odor e o sabor não são objetáveis, isto é, não existe um critério de referência. A água é classificada em relação à dureza (BRASIL, 2006):

- Mole ou branda: < 50 mg/L de CaCO<sub>3</sub>
- Dureza moderada: entre 50 e 150 mg/L de CaCO<sub>3</sub>
- Dura: entre 150 e 300 mg/L de CaCO<sub>3</sub>
- Muito Dura: > 300 mg/L de CaCO<sub>3</sub>



*Não é boa. Tem de melhorar, mas a média é boa. Olha, a questão da água é péssima. Nossa água é muito ruim mesmo, é praticamente imprópria para consumo. Tem gosto e sabor ruins. Também é quente, é quase impossível de ser consumida. Todo mundo bebe água mineral. A comunidade de Sete Lagoas praticamente rejeita. Também tem o problema da intermitência de água em certos bairros, quando chega a época da seca, a água do subsolo diminui... Então tem esse problema. A questão do esgoto também está seriíssima, quando chove fica voltando esgoto pelas ruas (UCMMA – SL).*

*No geral é bom, mas a população reclama muito do gosto da água, porque a água nossa é calcária, é salobra e eu não tomo (...) que é 80% das pessoas que moram aqui tomam água mineral. O gosto é muito ruim, embora a qualidade da água seja compatível com as normas (PCMMA – VP).*

A dureza da água é originada da dissolução de rochas calcáreas, abundantes em cálcio e magnésio. Pádua e Ferreira (2006) explicam que a dureza é decorrente do cálcio associado ao bicarbonato, que se transforma em carbonato (pouco solúvel). É definida como a soma dos cátions polivalente presentes na água e expressa em termos de certa quantidade equivalente de  $\text{CaCO}_3$  expressa em mg/L.

Libânio (2005) acrescenta que existem referências que a dureza até o limite de 200 mg/L de  $\text{CaCO}_3$  possa ser aceitável pela população abastecida. Estudos apontam que quando a água apresenta uma dureza superior a 100 mg/L, constata-se um maior consumo de água mineral envasada pela parcela da população de maior poder aquisitivo. Ainda segundo o autor a aceitabilidade e a perceptibilidade do consumidor apresentam um significativo grau de subjetividade. Algumas pesquisas mostraram que a água que apresentavam menor dureza foi facilmente identificada pelos indivíduos. No entanto, quando apresentavam dureza maior que 100 mg/L, o gosto da água foi percebido de forma semelhante pelas pessoas envolvidas na pesquisa. No Brasil, as águas superficiais são brandas ou moderadamente duras (valores inferiores a 100 mg/L). Os teores mais significativos localizam em águas subterrâneas.

A antropóloga Mary Douglas (1991) investigou em seus estudos, o tema impureza em sociedades primitivas. Nestas coletividades o significado de poluição é essencialmente desordem, que só existe aos olhos do observador. A idéia de doença traz o evitamento da

contaminação, pois a sujeira é uma ofensa à ordem. O objetivo de eliminar a enfermidade é fazer um esforço por organizar o meio em que se vive. Estudos de antropólogos confirmam a tese que os homens associam o perigo à ausência de forma. Por exemplo, a doença é vista como algo que está fora de lugar, que é informe, que está misturado. As formas têm certo poder e a ausência destas representa regiões inarticuladas, as margens do conhecido, os limites confusos, o outro lado das fronteiras, algo que não podem controlar. A impureza é uma criação da mente que diferencia, é um subproduto da criação da ordem, ameaçando a boa ordem das coisas e, portanto reprensíveis e vigorosamente repelidos (DOUGLAS, 1991). Pode ser construído uma analogia do comportamento de rejeição da água na população dos municípios. Esta população provavelmente não aceite consumir algo que lhe pareça fora da ordem, ou seja, a água apresentada para o consumo, a rigor, não está de acordo com os critérios (subjetivos ou não) que entendem ser saudáveis para o ingestão.

Os dois municípios que mais rejeitam o consumo de água, Vespasiano e Sete Lagoas, estão localizados em uma região de rochas carbonáticas caracterizando um relevo cárstico. Este consiste na dissolução de calcários formando cavidades. Estes fenômenos estão associados à presença e à ação da água em condições de subsuperfície bem como a acentuada fragilidade ambiental (BOTELHO, SILVEIRA e ANDRADE, 2005).

A água para consumo humano é proveniente de poços subterrâneos, apresentando valores relativamente elevados de dureza. Foi solicitado pela pesquisadora, aos prestadores de serviços de saneamento dos municípios de Vespasiano (COPASA) e Sete Lagoas (SAAE), o valor médio encontrado na dureza da água das respectivas cidades. O laboratório central da COPASA, situado em Belo Horizonte, e o laboratório terceirizado do SAAE (laboratório da escola técnica municipal de Sete Lagoas) forneceram as seguintes análises do período de 01/01/2007 a 31/12/2007 e de 01/01/08 a 20/08/08 descritos na Tabela 5.3.

**Tabela 5.3**  
**Resultado das análises de dureza da água dos municípios de Sete Lagoas e Vespasiano**

<b>Municípios/ Resultados</b>	<b>Período</b>	<b>Dureza Total Média</b>	<b>Dureza de Cálcio Média (mg/L)</b>	<b>Total de análises</b>
Sete Lagoas <sup>1</sup>	2007	80-250	80-200	205
	2008	80-250	80-200	116
Vespasiano <sup>2</sup>	2007	185	157	52
	2008	206	173	8

Fonte: SAAE<sup>1</sup> – Laboratório da escola técnica municipal de Sete Lagoas  
 COPASA<sup>2</sup> – Laboratório central de Belo Horizonte

O art. 16 Capítulo IV da Portaria MS nº. 518/2004 diz “A água potável deve estar em conformidade com o padrão de aceitação para consumo humano expresso na Tabela 5, na qual define a dureza da água com o Valor Máximo Permitido - VMP de 500 mg/L. Embora a população rejeite o consumo da água dos dois municípios analisados, os resultados estão de acordo com o VMP da Portaria MS nº. 518/2004. Seria desejável que a próxima revisão da referida portaria fosse levado em consideração a questão da rejeição da água para consumo humano em relação à dureza da água. Poderia ser diminuído o VMP, além de recomendações aos prestadores de serviços de água para que tomassem providências para melhorar a aceitabilidade da água consumida Em relação aos demais parâmetros microbiológicos, físicos, químicos e radioativos, as análises da água dos municípios supracitados estão conforme o padrão de potabilidade, não apresentando riscos à saúde humana (BRASIL, 2008).

Os técnicos contatados dos dois sistemas de abastecimento explicaram que estão tomando providências para retirar a dureza da água. A COPASA optou por não mais utilizar a água subterrânea para tratamento e distribuição. Assim, o município de Vespasiano será servido pelos sistemas Serra Azul e Várzea das Flores da COPASA, que tratam água de manancial superficial (Barragem Serra Azul e Barragem Várzea das Flores). Os poços serão desativados e utilizados temporariamente em caso de necessidade. Segundo informações do técnico, as obras estão previstas para o final de 2009. Em Sete Lagoas, segundo

informações obtidas pelo técnico do SAAE, o sistema de abastecimento de água está providenciando um convênio com a FUNASA para implantar uma mini ETA que tratará a água, retirando o Fe, Mn e a dureza da água, através de filtros de carvão ativado. Esta ação resultará na minimização do gosto da água e podendo, conseqüentemente, reduzir a sua rejeição.

### **5.2.2.7 – Relação entre saúde e saneamento**

Sabendo que o déficit de universalização do saneamento no país é uma preocupação para vários setores governamentais, especialmente o setor saúde e meio ambiente, já que há uma relação direta entre saúde-saneamento e meio ambiente. A literatura científica cita vários conceitos envolvendo estes determinantes. Uma das linhas defende a idéia de que ao sanear o ambiente debela-se a doença, outros autores pressupõem que a promoção da saúde representa um conjunto de ações, inclusive à presença do saneamento.

Borja e Moraes (2003) salientam que além dos pressupostos técnicos existe “uma realidade invisível” envolvendo crenças, valores, idéias, que escapam aos modelos estatístico-matemáticos de mensuração utilizados na literatura técnica da engenharia sanitária (BORJA e MORAES, 2003 apud SOUZA, 2007).

A concepção contemporânea de promoção à saúde é, algumas vezes, confundida com medidas preventivas. São dois conceitos distintos. A medida preventiva, embora historicamente tenha sido amplamente utilizada pela saúde pública, se limitam ao desenvolvimento da promoção à saúde (educação sanitária, alimentação adequada e moradia) proteção específica (vacinas, quimoprofilaxia), diagnóstico, tratamento precoce e reabilitação. Nesta perspectiva pretende-se que os determinantes do adoecimento se devam apenas à ignorância e desconhecimento dos indivíduos. A promoção à saúde em uma concepção mais atual e abrangente percebe os determinantes saúde/doença inerentes ao contexto histórico e sócio-econômico da sociedade. Não atuam especificamente em uma determinada fase da doença, mas teriam influência decisiva em todo o percurso do adoecimento e determinariam uma distribuição desigual entre a população (ANDRADE, 2008).

Outros autores mostram através de pesquisas que existe uma relação entre a demanda psicológica e saúde, assim como há uma influência da coesão social e saúde. A qualidade de vida social é um dos mais poderosos determinantes na saúde das populações, que por sua vez está intrinsecamente associada ao grau de equidade na distribuição de renda. No cenário atual, algumas doenças infecto-contagiosas foram erradicadas, outras emergem com toda a força, principalmente em países pobres ou em desenvolvimento. Nos grandes centros urbanos, o perfil epidemiológico é outro, isto é, são doenças crônico-degenerativas. Porém, as desigualdades sociais estão cada vez mais presentes. A promoção da saúde requer uma abordagem mais holística, reconhecendo que o ser humano possui múltiplas facetas, incluindo a coesão social (SOUZA e GRUNDY, 2004).

O gestor municipal deve definir estratégias para atuar no cotidiano e buscar uma mudança gradativa na forma de administrar, incluindo a população (controle social) e tornando-se um gestor social do processo. Ainda deve pressupor um diagnóstico sobre os determinantes dos problemas de saúde com base nos indicadores de qualidade de vida, além de delinear metas e objetivos relacionados à equidade e desenvolvimento do seu município. O desenho institucional do planejamento e gestão deve ser baseado em um modelo intersetorial que busque alinhar o setor saúde com os demais setores. O objetivo é buscar a articulação do conhecimento e técnica para auxiliar nas decisões mais complexas e integradas sobre políticas públicas e investimento.

Para diminuir as desigualdades sociais é necessário fomentar uma mudança de paradigma com a superação de propostas setorializadas e fragmentadas. A participação da comunidade é fundamental, pois é ela quem vive o problema, podendo auxiliar na solução. Muitas vezes um resultado pensado no gabinete por técnicos especialistas, de forma racional, não se aplica de forma favorável à realidade daquela coletividade.

*Ela tem uma relação extremamente direta. Eu avalio que sim, porque olha só, na medida em que um cidadão, ele mora num espaço que tem esgoto, água tratada, um espaço limpo, a possibilidade de “adoecimento” é um pouco menor, né? Do que aquele que tá ali convivendo dia-a-dia com as baratas, esgoto... Então pra mim existe uma relação direta. Embora eu ache que a gente tá muito ainda voltada pra aquele tipo de administração pública por setores: “eu cuido do meu, você cuida do seu”. Então acho que aí é uma visão fragmentada, setorializada... Eu acho que aí é que precisava que a gente fosse quebrando isso (PCMS – CT).*

*Olha! A saúde tá diretamente relacionada com o saneamento. A gente, que é médico veterinário, médico em si, a gente enxerga isso muito bem. Você vê que a incidência de vetores é um problema muito sério, né! Também temos hoje o problema do aquecimento global, né! Aqui na clínica veterinária a gente tem detectado o aumento de doenças que até em 2004 não tinha. A leishmaniose tá em franca expansão, a leptospirose, o aumento de roedores, aumento de baratas. Então, a dengue... Tem uma previsão de em 10 anos não ocorrer redução do número de casos de dengue (PCMMA – CT).*

*Não há o que questionar! Sou médico e pediatra, então tem uma relação direta. Quando comecei a trabalhar aqui no hospital, só tinha 35 leitos de pediatria e vivia cheio. Principalmente por diarreia, desnutrição, verminose. Hoje nós temos nove leitos de pediatria e vive vazio. Em trinta anos houve esta mudança. Tínhamos um foco grande de esquistossomose, e hoje os casos são escassos. Há dez anos atrás começou o fornecimento de água pela COPASA e já deu um salto de qualidade (PCMS – NL).*

*Demais! Num lugar onde tem saneamento passou obrigatoriamente pelo processo de instalação das redes de água, de esgoto, drenagem, da construção de resíduos sólidos... Gera emprego, ao gerar emprego você garante o acesso das pessoas que estão trabalhando no saneamento, o acesso delas à moradia saneada, alimentação, educação... Por outro lado, o saneamento tem a importância pelo fato dele trazer água tratada e evita também que doenças sejam transmitidas pelo fato de existirem esgoto a céu aberto, onde você tem o desenvolvimento de vetores, de doenças ali e tem outra coisa que eu queria falar também, é... Se eu lembrar eu falo (PCMC – VP).*

*Sim, eu vejo. A questão da dengue... De você tá fazendo esses trabalhos, essas campanhas. A questão também do esgoto que corre à céu aberto e aí em algumas áreas por causa das fossas e tudo o mais, então tem um trabalho na área da saúde, do Conselho de Saúde também em cima disso aí. O Meio Ambiente também trabalha, eu acho que minimiza um pouco. Eu não sei se é por falta de recurso ou até mesmo falta de administração em cima disso pra poder tá trabalhando, tanto que o Conselho do COM10 não é o pessoal do meio ambiente e sim a secretaria de governo. Então fica meio complicado, porque o meio ambiente não tá ligado diretamente? O meio ambiente tem mais conhecimento e passava pra eles, mas ele mesmo (o secretário do governo) que deveria ser a pessoa mais interessada, porque é uma questão do meio ambiente, não se faz presente (UCMC – VP).*

*Pra mim, tem! Porque quando existe um saneamento básico necessário de acordo com as normas ambientais, não sei como é que aí porque sou leiga no assunto... Onde tenha um esgoto bem tratado, que tenha esses cuidados necessários, com certeza a pessoa vai ter uma melhora de saúde (UCMS – SL).*

*Total! Diversas epidemias são causadas pela falta de tratamento de esgoto. Aqui tem uma vantagem que nós temos uma coleta de esgoto que chega perto dos 100%. O que envergonha o município é o descarte desse esgoto que é feito in natura nos cursos de água. (PCMSN - SL).*

*Saneamento interfere muito, principalmente em pessoas da periferia, né?! Sem tratamento adequado vem doença... (UCMS – NL).*

*Toda! Pra começar que pra mim saneamento é a mesma coisa que saúde preventiva, onde em vez da gente ficar curando vamos prevenir (PCMMA – CT).*

Os conselheiros admitiram não atuar de forma conjunta com os temas saúde e saneamento. Foi constatado pelos mesmos e argumentaram que a incumbência de atuar de forma mais ampla, escapam as suas competências. Ao contrário, são conscientes da dificuldade de inserção do tema saneamento e saúde em suas discussões. A maioria dos depoimentos demonstrou que a tônica prevalente é que “*eu cuido do meu e você cuida do seu*”. Entendem os conceitos de forma inseparável, mas no exercício da função, as ações são compartimentadas, senão vejamos:

*É... Isso... É a duas, não tem como você falar de saneamento e não falar de saúde, aí quando você fala em qualidade de vida que foi o tema da Conferência Nacional de Saúde e todos os municípios colocaram a qualidade de vida, tem que pensar... No lugar que você mora você tem que ter um, uma... Um lugar... Uma praça... Você tem que ter qualidade de vida! Você pode fazer uma pesquisa e você pode ver a diferença, né... Como vive. Saúde de uma pessoa que tem uma qualidade de vida né, se ele mora em um lugar que não tem saneamento, né, uma praça... Igual, às vezes as pessoas falam assim: Ah! “Esse deputado tá fazendo muita praça”... Ó gente, mas é tão bom praça, né! “É saúde também, os jovens, namorando e as crianças, brincando e há muito tempo a gente não tinha uma praça bonita, pra mim isto é qualidade de vida (UCMS – CT).*

Em outro momento da entrevista, a conselheira disse que os problemas de saneamento são encaminhados para os órgãos competentes da administração municipal. A entrevistadora provocou a entrevistada com a seguinte pergunta:

Entrevistadora: *Se anteriormente, você falou que o saneamento tem tudo a ver com a saúde, do jeito que você está colocando agora você não estaria dividindo as duas áreas em compartimentos?*

Entrevistada: *Tá, nós estamos dividindo (risos). A gente não está fazendo o saneamento andar com a saúde não. (UCMS – CT).*

*Nó, direto. Uai. Saneamento com saúde tem que trabalhar saúde, zoonose, vigilância sanitária, são secretarias que tem que trabalhar! Educação tem que trabalhar tudo integrado. Fazemos cartilha e quando a vigilância sanitária precisa de alguma fiscalização, nós vamos lá e fiscalizamos... Nós é que temos fiscais, digamos assim com aparelhagem e a competência para medir uma poluição, agora, por exemplo, a poluição do ar das indústrias e da cimenteira, CIMENTOS LIZ (antiga SOEICON) (PCMMA - VP).*

*Diretamente, né?! Porque uma depende da outra. Olha, se o saneamento não for bom... se não tiver de pleno acordo com a comunidade, é claro que vai afetar diretamente na saúde, diretamente nas pessoas que moram no local (UCMMA – VP).*

A fala de um conselheiro presidente do Conselho Municipal de Saúde, médico, foi um tanto hesitante. Fez um breve comentário sobre as doenças infecto-contagiosas e pareceu sugerir que não relacionam em sua prática profissional os fatores determinantes para os agravos à saúde.

*Você poderia especificar melhor isso? (O entrevistado pergunta à entrevistadora quando esta pede para ele responder se vê alguma relação entre saúde e saneamento). Ah, tá. Nas doenças infecto-contagiosa, na maioria das doenças infecto-contagiosa, verminoses (PCMS – VP).*

Conquanto a declaração do médico tenha sido um tanto despretensiosa, o depoimento de um usuário foi bem explícito e enfático. Para ele sem saneamento, não há saúde. Não



abordou o tema sob uma ótica tecnicista, relatou sua vivência, elaborando a relação saúde e saneamento através de uma práxis cotidiana.

*Qual a relação? Bem... Sem saneamento não tem saúde. Se você é alérgica tem aquela... Poeira, onde não tem asfalto, você vai ter problema, né. Se não tem coleta de lixo, tem o rato, tem a barata, então... Tem problema grave... Doenças. Se não tem água potável, como é que vai ter saúde decente! Não tem como separar a saúde do saneamento (UCMS – VP).*

Um dos principais problemas que a saúde pública enfrenta é proveniente dos impactos causados pela ausência de saneamento, incluindo o abastecimento de água potável, a falta de coleta de esgoto sanitário adequado e ineficiência da gestão de coleta de resíduos sólidos. O enfrentamento destas dificuldades deve incluir o estabelecimento de políticas públicas integradas buscando atingir uma maior efetividade na gestão pública. O saneamento pode ser considerado como fator fundamental e estratégico na mitigação de vários agravos à saúde humana.

Conforme Lisboa (2005), o saneamento é compreendido como objeto de estudo do engenheiro sanitário. Esta profissão está fora do círculo de inserção das categorias profissionais de saúde, havendo uma compreensão compartimentada do conhecimento. O autor comenta que no ensino das ciências da saúde, a água é tratada, ora como substância química, ora como produto distribuído por empresas de saneamento ou diluente dos sais que compõe o meio interno do seres vivos dificultando importantes conexões da qualidade de vida como um todo. Saúde e saneamento, ainda são objetos distantes entre si nas práticas profissionais e acadêmicas, embora o discurso técnico, político e social sejam de que há uma intrínseca relação sem o qual sem saneamento inexistente a saúde humana e ambiental.

O setor saúde, por sua vez, pouco mudou o paradigma da prática curativa, isto é, continua a ocupar-se primordialmente das doenças. Dessa maneira, privilegia o setor assistencial, deixando a desejar sua atuação na prevenção de doenças e promoção da saúde, acentuando a fragmentação do saber e da ação sobre os problemas. O tema saúde deveria ser tratado como um caráter sistêmico e transversal e sendo assim, não poderia estar enquadrada em

apenas um setor do governo como, por exemplo, o Ministério da Saúde. A população saudável é o principal objetivo a ser alcançado, e para tal, são necessários vários instrumentos, como o planejamento econômico, os recursos técnicos e participação social.

#### 5.2.2.8 – Mecanismos para o exercício do direito ao saneamento pela população

A maioria dos conselheiros tem uma percepção difusa que a população deve ser mais participativa e buscar as instâncias dos conselhos para suas dificuldades em relação ao exercício de buscar seus direitos quanto ao saneamento. Porém, inusitadamente, existe uma minoria, ainda que seja conselheiro e faça parte do controle social, não vê este espaço como um canal para o exercício da cidadania. Revelaram que os indivíduos deveriam procurar diretamente os órgãos da prefeitura, a mídia ou a promotoria pública.

*Às vezes eles usam muito a mídia. Geralmente é só quando dá enchente... Que às vezes a população, eles são muito quieto, eles só agem na hora em que a coisa fica apertada,... É saber onde é área de risco, aí a casa cai e alguém morre. Aí eles chamam a mídia... Sabe. E também acontece de eles chamarem o presidente da associação, que marca uma reunião com o setor da prefeitura (UCMS – CT).*

*Bom, ela pode é... Tem gente que chega muito na porta da denúncia. Diretamente aqui é muito difícil encaminhar para a diretoria pública. É... Pode chegar ao conselho do meio ambiente. Olha... Eu to lá há anos, to vendo que tem gente que chega lá, nossa tem tantas obras na minha rua (PCMMA - CT).*

*Eu acho que o primeiro passo era se organizar, né, em torno de associações e ONGS... Quer dizer, uma coisa é você pegar um grupo de pessoas e pressionar pra terem direitos e outra é tentar resolver sua demanda individual, né! (PCMS – NL).*

*Olha! Eu acredito que o primeiro caminho seria a via administrativa, ou seja, se nós temos uma instituição como o SAAE, que é o responsável por cuidar disso, então você deve fazer o pleito diretamente nesta instituição pra verificar a possibilidade. Se não resolver, aí eu iria passar para os conselhos, no caso eu não sei se seria competência do Conselho do Meio Ambiente, se ele cobre isso também (PCMS – SL).*

*A população pode ir direto lá à Secretaria do Meio Ambiente, entendeu? E também pode procurar os vereadores, por que uma parte a gente atende também, porque a COPASA é um órgão muito bom, tem nos atendido muito bem. Eu acho que nessa parte aí, a gente... Hoje em termos de água tratada nós temos 100%, só não temos esgoto, mas água tratada tem 100% (UCMMA – VP).*

*Tem que procurar o órgão da prefeitura, ué! (UCMS – NL).*

Outros conselheiros responderam que é nos conselhos que deve ser levado alguma demanda ou denúncia. Estas respostas foram trazidas por conselheiros provenientes do Conselho do Meio Ambiente, embora em outros depoimentos trouxessem a idéia de que deve ser buscada a própria secretaria municipal do meio ambiente.

*Uai! Seria no conselho, nesse Conselho do Meio Ambiente, né?! Igual na área de saúde, eles vão ao Conselho de Saúde, quando não vai ao secretário, vai ao conselho. Então eles já têm ali o lugar certo, né?! Agora se o problema fosse de água, teria que ir ao SAAE, direto no órgão, agora se não resolver, eu acho que seria o prefeito, ele é que contratou, ele é que é o patrão, né! (UCMS – SL).*

*Ué! É o Conselho do Meio Ambiente, não tem outro lugar. Ela (a população) procura a prefeita, o gabinete da prefeita procura a Secretaria de Desenvolvimento Urbano ou... Sabe, eu acho um erro não ter Secretaria do Meio Ambiente, porque hoje é vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Urbano, é o que eles chamam de... de... Tem até um nome, um nome complicadíssimo... é uma secretaria ligada à outra. Eu acho um erro, porque o meio ambiente hoje é a principal preocupação (UCMMA – CT).*

*As Secretarias do Meio Ambiente e das Cidades (UCMC – VP).*

*Hoje nós temos vários conselhos... Então o que é que a gente tem? Esses conselhos são como instrumento de controle social.*

Entrevistadora: Mas as pessoas vêm aqui reclamar?

*A questão é que: eu acho que o problema tá... Na... Existe o conselho, as pessoas são... Elas... Primeiro tem dificuldade de acreditar se a participação dela vai surtir efeito, lógico, que a primeira coisa: Ah, vou participar daquilo ali, mas vai resolver? Sempre aquela desconfiança, né. Agora o que resta a fazer é tentar fortalecer a democracia participativa, pra que, existindo estes instrumentos, as pessoas possam participar ir ali, debater a questão, levar os seus problemas... A maioria da população não conhece a existência dos conselhos. O cidadão leva o seu problema diretamente para a administração pública (PCMS – CT).*

No município de Sete Lagoas, os conselheiros tiveram a percepção que as queixas sobre o saneamento são de responsabilidade do prestador dos serviços. O representante dos usuários traz muitas reclamações sobre a gestão do saneamento na cidade, inclusive abordando a dificuldade de inserção das queixas no conselho em que atua, além de haver um sentimento de conformismo, porque não há muito que fazer diante do quadro. Afinal cabe ao prestador de serviços de saneamento buscar soluções pendentes. No caso do presidente do Conselho Municipal de Saneamento entende que não há demandas, pois o município está muito bem servido sobre o assunto. Vejamos os depoimentos contraditórios.

*Bom, aqui em Sete Lagoas, nós temos o SAAE. É o órgão que controla o saneamento e o esgoto. Tem o telefone 195 para as pessoas reclamarem, porém não funciona. O problema está a cada dia pior e as pessoas não têm muito onde recorrer, não. Se recorrer ao conselho (CODEMA) pode discutir o assunto, mas não tem o poder de deliberar, né! De ir lá e executar, melhor dizendo. Então encaminhamos para os órgãos, inclusive eu represento as associações, represento o povo e a comunidade, então eles me procuram e passam a reivindicação, eu levo e apresento. Às vezes entra em pauta e às vezes não e fica por aí (UCMMA – SL).*

*Aqui não tem... Não tem... Vamos por assim, isso é em nossa opinião, tá! Nós não temos um conhecimento tão profundo, mas alguma gente tem... Eu falo assim, como Sete Lagoas tem quase 100% de abastecimento de água e abastecimento de esgoto, então a reclamação da população em si, ela seria restrita basicamente quando você tem falta de atendimento ou intermitência, quando ela ocorre. O que pra nós aqui, ela é relativamente pouca (PCMSN – SL).*

Outros depoimentos demonstraram alguma compreensão sobre o papel dos conselhos e também de organizações civis que podem se organizar para buscar seus direitos e interesses coletivos. Ainda é persistente uma visão distorcida e fragmentada, pois falta um amadurecimento político e de cidadania. Os conselheiros não estão qualificados o suficiente para debater e compreender o papel que ali representa. Os discursos demonstram que há uma confusão de funções de cada instância administrativa. Para que exerçam uma participação mais qualitativa é necessária uma educação política permanente.

*Se eu fosse uma pessoa não ligada à Secretaria de Saúde e morasse em uma região carente, eu procuraria... Eu não procuraria o Meio Ambiente e nem a COPASA, eu procuraria a Associação, né! Procuraria a Associação de Bairro e fazia um abaixo assinado e faria um boletim de ocorrências, tá certo? Eu tiraria uma cópia e levaria na promotoria... Se fosse hoje eu faria isso (PCMMA – VP).*

*Eu acho que a questão popular, ela faz parte do processo de organização da sociedade e a organização da cidade. O governo pode funcionar como um indutor. Não é o caso do governo aqui que não induz a participação, mas a participação ela tem que vir do meio da sociedade civil organizada mesmo. Acho que ambientes como conferências, reuniões, associações comunitárias são propícias para a participação. Os mecanismos existem, mas precisam ser constantemente induzidos (PCMMA – SL).*

*Bom, creio eu, que seria movimentos mesmo, abaixo assinados de regiões, levando situações que tem acontecido pra tentar melhorar. Uma delas é o esgoto a céu aberto, uma das questões que a gente mais escuta lá. Então, chega pra gente este tipo de coisa (PCMC – VP).*

O depoimento de uma usuária foi significativo, na medida em que colocou a dificuldade de mobilização da comunidade. Todos querem que os problemas sejam resolvidos pelos líderes da comunidade e não se vêem como atores essenciais nas escolhas e ações. Delegam poderes para não responderem pelo processo. São apenas coadjuvantes do processo.

*O povo tem que ter conhecimento dos direitos dele, mas também tem muito desinteresse.*

Entrevistadora: Porque o desinteresse?

*Por que se tem um presidente da Associação, eles pensam assim: o presidente da Associação resolve tudo. Eles não querem saber... Não tem participação ativa. É uma reclamação geral... Eu sou muito exigente, eu cobro. Porque eu falo: gente, nós temos que ter um lugar mais digno para criar nossos filhos e netos. Agora que tenho neto, né! Então... Mas, cada um tem uma mentalidade. E mexer com o ser humano, só Jesus! Não é fácil, não é! (UCMS – VP).*

### **5.2.2.9 – Interface com outros conselhos municipais em relação à temática saneamento**

Os entrevistados admitiram que embora soubessem da importância de promover discussões em seu município a partir de agendas temáticas com distintos atores da gestão municipal e sociedade civil, na prática isso não ocorre. Os conselheiros municipais de saúde são mais sensíveis a esta questão, devido ao fato de conhecerem a realidade local em que vivem e saberem que existe uma relação direta entre a saúde e o saneamento.

Também são conscientes que a secretaria municipal de saúde produz intervenções essencialmente curativas, por serem demandas infundáveis e as ações preventivas onde justamente se insere os serviços de saneamento são dispostas em posição secundária. Relataram que a saúde é um setor bastante complexo, necessitando de atenção muito específica, o que dificulta participar de outros debates.

Já os Conselhos Municipais de Meio Ambiente estão mais preocupados com o licenciamento ambiental e os problemas do meio ambiente propriamente dito, embora também dissessem que o saneamento é uma área de extrema importância. Entretanto, este tema só entra nas discussões em relação ao esgotamento sanitário que são despejados nos cursos d'água e os licenciamentos empresariais que necessitam do deferimento das companhias de saneamento.

Doze entrevistas deixaram explícitas que não existem estas atividades articuladas, seja por falta de tempo, por desconhecimento ou achar que o saneamento diz respeito apenas aos

órgãos específicos. Alguns entrevistados pareciam ignorar o significado desta atuação. Fazem-se necessárias mudanças de paradigmas para um melhor entrosamento entre as instâncias que possuem uma intersecção nos temas representados.

*Humhum... Não. Tá muito voltado pro seu território, pra assistência... É aquela coisa assim: é questão da assistência na saúde? Então é da saúde. O cidadão não está preocupado com a qualidade de vida. Parece brincadeira, mas é aquela coisa assim: Ah! Eu estive no médico e ele não passou nenhum exame, não me passou nenhum medicamento! O que as pessoas que vão ao médico esperam? Um medicamento e um pedido de exame, infelizmente a situação é assim (PCMS – CT).*

*Não tem. Quando precisa a gente encaminha os assuntos para os outros órgãos que é responsável pela aquela demanda (UCMS – CT).*

*Difícilmente... Eu acho que tá faltando uma integração né! Com quem? Dizem que tem um Conselho do Meio Ambiente, eu não conheço os conselheiros do Meio Ambiente... Então eu acho que falta integração aí do CMS e o Conselho do Meio Ambiente e a gente começar a discutir, porque eles tem muito pra trazer pra gente e a gente também pra contribuir com eles (UCMS – SL).*

*A interação ela não existe formalmente, mas a gente trabalha mais na informalidade. Igual essa questão do esgotamento, a gente precisa do Meio Ambiente, da Saúde, prá manter um programa de saúde pública... (UCMC - VP).*

*Ó! A gente... Eu, por exemplo, aqui quase não tenho tempo pra ir às reuniões lá nos conselhos, sabe! Mas sempre que um precisar do outro, um tá pronto pra atender o outro, certo?! Um pedido, uma palestra, uma pessoa, providenciar alguma coisa... Assim que é o trabalho integrado (PCMMA – VP).*

*Não, É até uma idéia que os outros conselhos também têm, mas nós não temos essa parceria, não! (PCMC – VP).*

*É pouca a interação (UCMMA - VP).*

*Não tem (PCMS – VP).*

*É mais assim, mais ou menos cada um pro seu canto, entendeu? (UCMS - VP).*

São vários os mecanismos que dificultam a interação dos espaços públicos. Há um isolamento no conjunto da estrutura administrativa que trabalham alheias e à margem de outros atores. Formam ilhas e instituições paralelas com difícil comunicação prejudicando a efetividade das ações e um objetivo em comum, isto é, melhorar a qualidade de vida da população.

#### **5.2.2.10 – Órgão municipal responsável pelo saneamento**

A maioria dos entrevistados mostrou-se informada e indicou corretamente sobre a quem cabe a responsabilidade pela prestação de serviços de saneamento em seu município, principalmente os conselheiros que são representantes do poder executivo. Porém, em relação aos conselheiros que representam a sociedade civil, a percepção é variada e subjetiva, pois em um mesmo conselho, foram dadas respostas diferentes que poderia ser a Secretaria de Obras, a Secretaria do Meio Ambiente ou a própria prefeitura.

*É a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, ah! Também a COPASA (PCMS – CT).*

*É a COPASA e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (PCMMA – CT).*

*É a Secretaria de Obras e o SAAE (PCMMA – SL).*

*Aqui é o SAAE e a Secretaria de Obras (PCMMA – SL).*

*A COPASA, a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Obras (PCMMA – VP).*

*É a Secretaria do Meio Ambiente e a COPASA (PCMC – VP).*

A companhia prestadora de serviços de água e esgoto (COPASA ou SAAE) era lembrada apenas quando estimulada pela pesquisadora ao inquirir quem era responsável pelos serviços de água e esgoto do município. Há uma confusão em identificar o papel destas instituições mencionadas. No imaginário dos conselheiros entrevistados, há uma cisão entre as companhias prestadoras de serviços de saneamento no sentido de serem instituições que não pertencem ao serviço público ou prestam serviços públicos através



de concessões, ou seja, é algo à parte das políticas públicas e conseqüentemente das suas discussões.

*Aqui em Sete Lagoas é o SAAE e a Secretaria de Obras (UCMMA – SL).*

*Secretaria de Obras, uai! (UCMS – CT).*

*É a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (UCMMA – CT).*

*É a Secretaria de Obras (PCMS – NL).*

Alguns representantes de usuários não souberam dizer qual é o órgão do município responsável pelo saneamento. Alguns relatos explicitaram a fragmentação das ações, o que dificulta para o cidadão realizar suas reivindicações relacionadas ao tema.

*Não sei te dizer (UCMS – SL).*

*Não tem um órgão específico. É pulverizado, né! Então se você tem que fazer algumas coisas, você vai a obras, se você tem que fazer outras coisas, meio ambiente. Cê vai fazer alguma coisa, você vai à Defesa civil... Então não tem aquela... Você é o responsável por isso. Por essa situação também acredito que dificulta né! Então peraí, eu faço e depois vem alguém e desmanda... E aí, como é que eu fico? (UCMC – VP).*

*Eu acho que é diretamente com a prefeitura, agora qual secretaria... (PCMS – SL).*

*É a Secretaria do Planejamento (UCMMA – VP).*

*É a Secretaria do Meio Ambiente, de obras, infra-estrutura, tudo junto (PCMS – VP).*

*A prefeitura, né! E também a Secretaria do Meio Ambiente (UCMS – VP).*

Esta situação demonstra a baixa efetividade ao discutir os problemas concernentes ao saneamento do município. Alguns conselheiros atuam nos conselhos com total desconhecimento da função dos órgãos públicos municipais. Pode se inferir que, sejam representantes do governo ou da sociedade civil, há um nítido despreparo prejudicando severamente os debates e atuação efetiva destes conselheiros.

## 6 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

*Alice perguntou para o gato: O senhor poderia me dizer, por favor, qual é o caminho para sair daqui? O gato respondeu: Isso depende muito do lugar para onde você quer ir! Retruca Alice: Não me importa muito para onde... Neste caso não importa o caminho que você escolha, disse o gato. ...Contanto que dê em ALGUM LUGAR, completou Alice. Oh! Você pode ter certeza que vai chegar, se você caminhar bastante!” Conclui o gato (CARROL, 1980: 82).*

Ao longo da história, a sociedade humana organizou-se buscando uma maneira que mais lhe favorecesse na forma de se autogovernar e ainda, gerir os recursos amealhados. Não se pode afirmar que a sociedade seja restrita somente a estes dois mecanismos, mas indubitavelmente são estruturais em qualquer circunstância. Com o advento do capitalismo, o Estado assumiu o significado, dentre outros, o de concentração de poder e o mercado, de concentração de riqueza. Os dois segmentos habitualmente acumularam privilégios, provenientes de trajetórias diferentes, mas produzindo resultados sociais similares. Na democracia contemporânea, uma das suas particularidades mais significativas é a possibilidade de inserção da organização e participação da sociedade civil. Uma das formas organizativas diz respeito ao controle democrático, definido por Demo (2001) como a capacidade da população de se manter sob seu controle o Estado e o mercado.

O controle social tem a atribuição inerente e imprescindível de desempenhar o papel de vigilância do poder. Porém, quando, por algum motivo, distancia-se de sua função, há uma tendência de se instaurar a corrupção na esfera governamental. Há uma sustentação de privilégios de poucos à custa de muitos, causando danos graves à sociedade. Por isso, a necessidade de disciplinar o poder, para que possa ser utilizado para o bem comum.

É importante que exista um compromisso por parte dos sujeitos para uma resistência e atenção contínua na tarefa de se manterem determinados no exercício da cidadania. A utilização de instrumentos adequados é fundamental para a realização de uma mudança de paradigma, ou seja, uma efetiva atuação da sociedade civil para que as agendas de demandas sejam atendidas. É na práxis que se aprende, e para alcançar tais objetivos é

importante buscar a participação, exigir transparência, publicidade e prestação de contas dos atos do poder executivo e assim exercer plenamente uma vigilância organizada e permanente.

Uma democracia compartilhada, que seja também redistributiva, somente se tornará realidade se houver por parte dos cidadãos um engajamento pró-ativo. O corpo social deve lutar para garantir a existência do caráter democrático de novos lugares – como os conselhos. A gestão pública, ao adotar formas colegiadas, aumenta a chance de obtenção de altos índices de representatividade entre os atores que se interagem. Com isso criam-se oportunidades para se alterar a relação entre a sociedade civil e o Estado. O interesse comum deve ser o da maioria da população, principalmente os setores excluídos sócio-economicamente e não o interesse de determinados grupos particulares.

Informação, conhecimento e ação são condições para o exercício do poder. E participação democrática, cidadã, pressupõe considerar o poder em termos de gestão compartilhada, pois se não o fizer se estará apenas manipulando pessoas e grupos, de forma a controlá-las, e não o contrário, o conselho participando da elaboração e controlando a execução das políticas públicas.

Os resultados da pesquisa apontam que a atuação política dos conselheiros é excepcionalmente discrepante, comprometendo os efeitos esperados de uma participação mais atuante e eficaz, na medida em que há uma profunda desigualdade sobre a apropriação do conhecimento. Decisões que dizem respeito ao bem comum como a saúde, a educação, a habitação, o saneamento estão fora da esfera política para a maioria dos cidadãos. A maior parte dos conselheiros ignora em maior ou menor grau o funcionamento da máquina pública, a legislação pertinente aos temas em que atuam, alguns tem pouca experiência na função e desinformação sobre suas atribuições e por fim não possuem a competência necessária em relação ao saber técnico que os representantes do governo ou trabalhadores dominam de forma apropriada.

Embora os conselhos representem um espaço cujo objetivo é congrega mecanismos de representação política para que os indivíduos se envolvam como cidadãos ativos e busque uma construção de consenso. No entanto, os diálogos reproduzidos pelos conselheiros esta interação não é realizada na prática. Existe uma assimetria de forças entre os conselheiros

de diversos segmentos dificultando a possibilidade dos carentes de recursos e excluídos participarem efetivamente dos processos decisórios.

Em relação aos conselhos estudados, inferiu-se que os conselhos municipais de saúde são mais atuantes e organizados. Têm a seu favor, a conquista histórica que trouxe em seu bojo, a definição do funcionamento em Lei Federal como órgãos permanentes e deliberativos com funções definidas. Atuam na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de saúde, controlando inclusive, os gastos financeiros do setor. As discussões são mais diferenciadas e apresentam-se de forma mais propositivas do que outros conselhos estudados. Os Conselhos Municipais de Saúde são o que mais se aproximam do modelo de co-gestão e controle social participativo. Regularmente realizam conferências temáticas, estão mais envolvidos nos temas sociais, embora ainda focalizem mais a medicina assistencial. Geralmente os presidentes dos CMS são técnicos da saúde, especificamente médicos que acumulam a função de gestor municipal de saúde.

No que tange ao saneamento, não há um entendimento suficiente para que sejam mais atuantes no setor, mas por conviverem mais próximos aos problemas acarretados pela falta de saneamento adequado, são mais sensíveis ao tema. No entanto, vale salientar que apesar dos conselhos de saúde estar entre os mais consolidados, o desempenho destes ainda é precário, frente aos problemas a serem enfrentados. Na grande maioria dos municípios, os conselheiros são consultados sobre decisões referentes à política de saúde do município, contudo não conseguem dar voz as suas posições devido a um limitado poder político.

Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente canalizam seus esforços para a questão dos licenciamentos ambientais e conflitos “ecológicos”, dessa forma, pouco se relacionam com outros temas sociais afetos à sociedade. Os representantes da sociedade civil apresentaram um perfil de desconhecimento sobre as funções pertinentes dos conselheiros. Em relação ao saneamento, os CMMA não abordam o tema, apenas quando este está na agenda do licenciamento para algum novo empreendimento no município. O espaço dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente apresentam geralmente uma orientação técnico-científica não incorporando outros argumentos e interesses legítimos também manifestos em torno das questões ambientais como ético-filosóficos, religiosos, econômicos e sociais. As questões debatidas são marcadas por uma tendência normativa e militante envolvendo

os conselheiros. Não levam em consideração os valores, recursos e estratégias dos agentes sociais nem o contexto sociopolítico em que os processos de deliberação ocorrem.

O Conselho Municipal das Cidades de Vespasiano e O Conselho Municipal de Saneamento de Sete Lagoas trabalham de forma muito incipiente, desordenada e demonstraram que procedem de maneira peculiar. São representantes do poder executivo que delegou poderes para o cumprimento de sua agenda de governo. Em seus conselhos não foi percebido nenhuma relação de efetiva representação da sociedade civil, muito embora esta tenha assento nos respectivos conselhos. Não são realizadas conferências de forma regular, e, portanto, estes conselheiros são indivíduos indicados e não eleitos por uma determinada entidade. Poucos sabem sobre os assuntos pertinentes aos conselhos onde representam e ainda, é mais grave, desconhecem o papel que lhes cabe.

Quanto aos municípios pesquisados, não houve diferenças enfáticas em relação à maneira que é tratado o tema saneamento. Como foi relatado, nos municípios de Sete Lagoas e Vespasiano a população sofre com a presença de dureza na água, sendo rejeitado por uma boa parcela para o consumo. No que tange aos modelos de gestão, com exceção de Sete Lagoas, os outros três municípios estudados têm a prestação de serviços de água e esgoto geridos pela COPASA. Nestes municípios, há uma divisão clara da percepção dos conselheiros sobre a gestão do saneamento, isto é, entende o saneamento como “propriedade” da COPASA e por isso, não lhes diz respeito qualquer ingerência no assunto. Os problemas sobre saneamento devem ser dirigidos à empresa. No entanto, no município de Sete Lagoas, embora o SAAE esteja passando por inúmeras dificuldades de gestão e financeira, a população rejeitou a concessão do saneamento para a COPASA. Existem discussões acaloradas na cidade sobre o que deve ser feito em relação ao problema. Contudo, os conselheiros percebem o saneamento como um problema da gestão municipal.

Os representantes dos usuários, geralmente possuem baixa escolaridade, estando em situação desvantajosa em relação aos representantes do governo ou dos trabalhadores, pois as discussões processam-se de forma assimétricas. Estes representantes tornam-se dependentes do discurso técnico-burocrático, transformando-se em elementos passivos e submissos à atuação de outros segmentos mais influentes. Além disso, os representantes da sociedade civil têm grandes obstáculos a ser vencidos em relação à obtenção do acesso

às informações concernentes. A baixa escolaridade pode produzir um efeito de comprometimento no momento de tomada de decisão ao ser “sobrepujado” pelos segmentos que detêm o saber, através da manipulação e retenção de informações, além de desestimular a real participação. Os conselheiros representantes dos “excluídos”, muitas vezes não possuem uma clara compreensão do seu papel no conselho. No cenário de baixa escolaridade, é importante estabelecer estratégias de compensação aos elementos desfavoráveis instalados no contexto. Através de um processo pedagógico que inclua não somente o saber “técnico”, mas principalmente a compreensão do processo político em que os conselhos estão inseridos.

A maioria dos presidentes dos conselhos entrevistados possui uma análise pouco criteriosa, pois como representantes do governo, minimizam qualquer eventual problema que lhes seja apresentado. Durante as entrevistas, o saneamento não se apresentou como uma efetiva política de governo, sendo citado, apenas quando estimulado ou ligado aos financiamentos da esfera federal como o Programa de Aceleração de Crescimento – PAC.

Os municípios parecem ter insuficiente preocupação em estimular a criação de Conselhos Municipais de Saneamento, ainda que, os discursos demonstrassem acúmulo de demanda e queixas por parte da população sobre os problemas decorrentes da falta de saneamento adequado. Essas carências aparecem nas falas dos conselheiros usuários que realmente representam a sociedade civil de forma delegada, seja pela associação de bairro ou por outra entidade que os elegeram. Os conselheiros representantes da sociedade civil demonstraram pouco envolvimento com os problemas da comunidade. Não se pode esquecer que existe uma resistência por parte dos prestadores de serviços de saneamento em serem fiscalizados por um conselho.

Para a inserção do tema saneamento nos conselhos municipais abordados, seria de fundamental relevância que as políticas públicas fomentassem a organização do Conselho Municipal de Saneamento ou de Políticas Urbanas em municípios de grande porte. Os municípios de médio e pequeno porte poderiam incorporar as discussões de saneamento nos conselhos municipais constituídos como o Conselho Municipal do Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Saúde. Além disso, vários segmentos organizados da sociedade devem estar representados, inclusive os representantes diretos da comunidade.

Quando a política toma um rumo democrático genuíno, ou seja, a garantia de fortalecimento da participação popular, o resultado é surpreendente em qualquer âmbito aplicado. Assim pode-se instigar o sentido autêntico da cidadania, tornando o indivíduo protagonista da própria história. O setor de saneamento tem um profundo caráter social e assim deve ser pautada pelos princípios da universalidade, equidade, integralidade além de praticar a intersetorialidade para a superação das desigualdades sócio-econômicas da população, conforme disposto na Lei Nacional do Saneamento Básico nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007.

Uma gestão democrática participativa, que priorize o social, deve buscar alternativas para atuar nesta questão. Não é possível se ter igualdade nas discussões quando os representantes do governo ou dos trabalhadores da área detêm o saber sobre o funcionamento da máquina pública e a legislação pertinente. Por sua vez, os representantes dos usuários, situam-se à margem do processo de apreensão do conhecimento, não dominam os códigos, e ainda possuem uma imensa dificuldade em acessar as informações necessárias e determinantes. De acordo com Aguiar (1994).

A legislação tem sido uma alquimia desconhecida para o povo. É assunto para especialistas que manipulam e desvendam os caminhos no labirinto complexo das normas jurídicas. Assim, a lei que deveria ser do povo, passa a ser atributo do Estado, que deveria realizar alguma concepção de justiça, torna-se instrumento de dominação, que deveria regular a sociedade, passa a justificar desigualdades. A velha retórica, que afirma serem as leis boas e sua aplicação ineficaz, começa a fazer água... (Aguiar, 1994: 19).

Em relação à inserção do tema saneamento nas instâncias de controle social, pode ser observado que há uma lacuna entre a realidade e as práticas de reivindicação por parte da população. Ainda não é um tema abordado com a seriedade e a profundidade que merece. Inúmeras causas podem ser apontadas como o desinteresse do poder público em investimentos e insuficiência de aporte financeiro já que o setor apresenta-se como característica mais expressiva, a presença de custos fixos elevados ou quem sabe há uma resistência em ser controlado? No Brasil, a maioria das empresas de saneamento enfrenta o desafio de baixa eficiência e elevadas perdas nos sistemas.

As políticas públicas de governo devem buscar a inserção e a participação da população nas tomadas de decisões políticas. Normalmente, são priorizadas as requisições políticas em detrimento das solicitações técnicas. Os critérios epidemiológicos são raramente consultados pelos técnicos em saneamento, muitas vezes com total desconhecimento no assunto. Também os fundamentos socialmente relevantes são excluídos das decisões prioritárias em saneamento.

As metas de universalização dos serviços de água e esgoto continuam intangíveis. Mais de 8,5% da população estão sem acesso à água potável e a quarta parte dos domicílios brasileiros não possui coleta de esgoto ou fossas adequadas. As políticas públicas de saneamento trazem resultados ainda insuficientes, isto é, ainda não atingiram o nível ideal preconizado pela OMS. O ônus recai justamente entre os moradores de municípios pequenos, das zonas rurais ou residentes em periferias das grandes cidades provocando um maior distanciamento socioeconômico na população de baixa renda.

Os serviços de saneamento não são considerados um fim em si mesmo, apenas um meio para a obtenção da salubridade ambiental e manutenção da saúde humana. É importante que a prestação de serviços esteja disponível para a população, para que esta possa usufruí-lo de maneira adequada. Sob esta perspectiva, deve ser observado o princípio da contributividade e, dessa forma, buscar soluções como subsídios para a denominada tarifa ou taxa social, justamente para atender a demanda de casos extremos de penúria econômica.

Atualmente, além do Ministério das Cidades - MC existem ações de saneamento em diversos órgãos públicos federais que muitas vezes se sobrepõem. A Fundação Nacional de Saúde – FUNASA subordinada ao Ministério da Saúde. Suas ações estão vinculadas principalmente, à população indígena e municípios de pequeno porte. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASP e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS são subordinados ao Ministério da Integração. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Trabalho e Emprego também participam das políticas públicas de saneamento.



O Tribunal de Contas da União (2003) produziu um relatório, onde foi demonstrado que o dinheiro não é gasto somente no saneamento, pois não basta ter água. A má qualidade de água continua provocando um acentuado número de internações por esquistossomose ou diarreia aguda, além da mortalidade infantil que ainda persiste. Sugere que a água fornecida deve ser adequada e de boa qualidade e em quantidade suficiente para que não ocorra o risco de epidemias em grandes centros urbanos. A ausência de saneamento é comprovadamente um fator de risco de doenças e podem-se converter em pressão de recursos para a saúde gerando um círculo vicioso.

Além disso, o documento explicita os seguintes fatores que contribuem para o combate às doenças de veiculação hídrica e para a melhoria dos indicadores de saúde: PSF, Programa de Agentes Comunitários de Saúde, Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, que compõe o Programa de Saneamento Básico e fortalecimento da figura do Agente Municipal de Saneamento. Os principais fatores que restringem a melhoria dos indicadores de saúde são: fator cultural, representado pelos costumes arraigados da população, desinteresse do beneficiário em efetuar ligação domiciliar à rede de esgoto por desconhecimento da contaminação ambiental e aumento de custos e ainda falta de participação da comunidade e do Conselho Municipal de Saúde na condução de ações de saneamento (TCU, 2003).

É importante se pensar em uma estratégia pedagógica para desenvolver programas de capacitação para os conselheiros de forma continuada e privilegiando a intersetorialidade temática das políticas públicas como um todo. Devem-se incluir outros segmentos sociais e buscar novos parceiros para a construção de redes de apoio e articulação para viabilizar e sustentar estratégias para o fortalecimento do controle social. Há, também, uma necessidade premente de se refletir também sobre o perfil dos educadores, sua formação e processos de escolha, além da opção metodológica dos processos formativos para o compartilhamento da gestão de políticas públicas. As exigências e dinâmicas que emanam dos processos de formação requerem um aprofundamento permanente de reflexão, por isso a necessidade de buscar processos articulados e não programas e atividades pontuais.

Enquanto recurso individual e coletivo, a qualificação técnica e política é um expediente positivo, podendo contribuir para uma melhor compreensão do contexto social, quais as possíveis possibilidades de ação e a formulação de estratégias. Ressalva-se, no entanto,

que o fator escolaridade, por si só, não é capaz de mobilizar os conselheiros para participarem de forma ativa dos processos decisórios. Para haver valorização do recurso da escolaridade é necessário um estímulo para a valorização do seu papel, além de associação a outros fatores como motivação, disponibilização e interesse em contribuir efetivamente para a comunidade que representa.

Algumas hipóteses arroladas pela pesquisadora se vislumbraram ao longo do estudo como a ausência da inserção do tema saneamento e de políticas adequadas para a sua implementação em discussões nas instâncias formais do controle social. A sociedade civil representada nos conselhos também não é motivada o suficiente para exigir políticas públicas adequadas para o setor saneamento com o propósito de diminuir os impactos negativos na saúde da população. Os conselheiros, através de seus depoimentos demonstraram que os governos municipais realmente eximem-se da responsabilidade pública de saneamento nos municípios.

Este estudo visa contribuir para uma reflexão construtiva sobre o papel dos conselhos municipais e suas interfaces com o planejamento urbano. Verifica-se que, no entanto, existe uma precariedade na interligação das diversas políticas públicas sociais que compõem a agenda de governo. Os resultados da pesquisa empírica realizada demonstram que os mecanismos de participação pública, embora tenha potencialidade a institucionalização dos conselhos de forma integral ainda não se concretizou, tendo em vista os déficits apontados. O tema saneamento ainda é muito incipiente e não é colocado como política social estratégica para o bem estar da população. Não está posto em evidência na agenda política dos governantes, ainda que a população necessite enfaticamente dos benefícios que produz à saúde humana e, conseqüentemente à qualidade de vida. Assim recomenda-se realizar pesquisas mais aprofundadas sobre o tema para uma melhor compreensão do processo de organização dos conselhos municipais de forma a colaborar para o desenvolvimento das práticas de participação social de forma mais efetiva e consistente.

Finalmente, quem controla o saneamento? A pesquisa demonstrou que o saneamento não possui um controle social presente e atuante por parte da sociedade civil que tem como característica um histórico de ausência na participação e intervenção das políticas públicas. Tampouco é controlado de forma enfática pelo segmento governamental. A

participação social é delineada a partir do enfoque de grupos interessados, deixando a margem os sujeitos sociais que não tem acesso à representatividade nas instâncias políticas. Existe certa resistência dos prestadores de serviços de saneamento em aceitar a inserção do controle social por motivos associados à perda de controle do poder econômico e político. O Estado deve ser constantemente questionado e cobrado no seu papel como agente indutor de políticas sociais, através da implantação de práticas descentralizadoras sob a perspectiva de redistribuição do poder das diversas demandas sociais.

Embora a meta de se buscar a universalização dos serviços de saneamento seja morosa, pois há importantes investimentos por ser fazer, tanto socialmente quanto economicamente, há sempre uma esperança de avanços das políticas públicas de saneamento, através da inclusão da participação coletiva e constante vigilância que pode contribuir decisivamente para se alcançar os objetivos propostos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Águas turbulentas: instituições práticas políticas na reforma do sistema de gestão da água no Brasil. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (org.) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005. 301 p.
- ABRANCHES, M. Construindo a gestão democrática na RMBH: a experiência dos conselheiros municipais. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). *Metrópole: território, sociedade e política*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. 444 p.
- ABRANCHES, S. Nem Cidadão nem Seres Livres: O dilema político do Indivíduo na ordem liberal-democrática. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. RJ, vol. 28, nº. 01, 1985.
- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do Esclarecimento: Fragmentos Filosóficos*. Tradução de Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1985. 224 p.
- ALMEIDA, C. M. Reforma do Estado e reforma de sistemas de saúde: experiências internacionais e tendências de mudança. *Ciência e saúde coletiva*, vol. 4, nº. 2, 1999. p. 263-286.
- ALOCHIO, L. H. A. *Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal nº. 11.445/2007)*. Campinas, SP: Millenium Editora, 2007. 194 p.
- AGUIAR, R. A. R. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: IBAMA, 1994. 110 p.
- AGUILLAR, F. H. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999. 302 p.
- AMARAL, A. C. *Cidadania e revolução na política de Aristóteles*. Dissertação de Mestrado em Filosofia apresentada à Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa. Programa Práxis XXI. Lisboa. 1998. 183 p.
- AMORA, Z. B. O espaço urbano cearense: breves considerações. In *O Ceará: enfoques geográficos*. Zenilde Baima Amora (org.) Fortaleza: FUNECE, 1999.
- ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). *Metrópole: território, sociedade e política*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. 444 p.
- ANDRADE, L. O. M.; PONTES, R. J. S.; MARTINS JUNIOR, T. A descentralização no marco da Reforma Sanitária no Brasil. *Revista Panamericana Salud Publica* Jul/Ago. 2000, vol.8, nº. 1-2, p.85-91.
- ANDRADE, R. G. *Platão: o cosmo, o homem e a cidade. Um estudo sobre a alma*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1993. 214 p.

ARATO, A. COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

ARENDT, H. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1987. 338 p.

\_\_\_\_\_. *Crises da República*. Tradução: José Volkmann. 2ª. Edição. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2006. 201 p.

\_\_\_\_\_. *Entre o passado e o futuro*. Tradução: Mauro W. Barbosa. 6ª. Edição. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2007. 348 p.

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru, SP: EDIPRO, 1995. 311 p.

AROUCA, A. S. A reforma sanitária brasileira. *Radis Tema*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, Tema 11, ano VI, nov., 1988.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira Ciências Sociais*. Jun. 1999, vol. 14, nº. 40. p. 111-141.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais. In: *Temas Especiais - Infra-Estrutura. Perspectivas de Reorganização*. IPEA, Brasília. 1999. 32 p.

ARRETCHE, M. T; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: Diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. Rio de Janeiro. *Ciência e Saúde Coletiva*, 2002, vol. 17, nº. 03. p. 455-479.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.almg.gov.br>>. Acessado em 03 de junho de 2008.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.amm-mg.org.br>>. Acessado em 03 de junho de 2008.

AVIRITZER, L. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994. 306 p.

AZAMBUJA, D. *Teoria geral do estado*. 38º ed. Rio de Janeiro: Ed. Globo. 1998. 397 p.

BALTAZAR, M. C. *Transformações atuais do Estado do Bem Estar Social: programas de garantia de renda mínima, as ONG's na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais*. NEEP-UNICAMP, monografia nº. 4, Campinas, 1996 apud MATOS, D. F. Os conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da pesquisa de informações básicas municipais. Dissertação de Mestrado – Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, 2007. 133 p.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª edição. Lisboa: Ed. 70, 2004. 223 p.

- BENEVIDES, M. V. M. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ed. Ática. 1998. 208 p.
- BESSA, E. S. *Saneamento e cidadania: privatização, municipalização e mecanismos de controle*. Tese de Doutorado. Serviço Social do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. 287 p.
- BLUMER, H. *Symbolic interactionism: perspective and method*. Califórnia, Prentice-Hall, Inc. Englewoods Cliffs, New Jersey, 1969 apud HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1987. 224 p.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa do jogo*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986. 171 p.
- \_\_\_\_\_. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 13ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987. 173 p.
- \_\_\_\_\_. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1987. 77 p.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000. 717 p.
- BODSTEIN, R. Atenção básica na agenda da saúde. *Ciência e saúde coletiva*, 2002, vol.7, nº. 3, p.401-412.
- BORJA, P. C; MORAES, L. R. S. Indicadores da saúde ambiental com enfoque para a área de saneamento. *Engenharia Sanitária e Ambiental*. Rio de Janeiro. Vol. 08. Nº. 01. Jan./mar., 2003 apud SOUZA, C. M. N. Relação saneamento-saúde-ambiente: os discursos preventivista e da promoção da saúde. *Saúde social*. Set/Dez. 2007, vol.16, nº. 03, p.125-137.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 8ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2005. 322 p.
- \_\_\_\_\_. *A economia das trocas simbólicas*. 5ª edição. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004. 361 p.
- BOURDIN, A. A questão local. Tradução de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2001. 240 p.
- BRAGA, A. F. Participação popular em projeto de saneamento ambiental. In: RIBEIRO, H. (org.). *Olhares geográficos: meio ambiente e saúde*. São Paulo: Ed. SENAC, 2005. 181-220 p.
- BRANDÃO, A. *A concepção de democracia em Bobbio*, Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política da UFMG. Belo Horizonte. 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Organização: Nuno Miguel Branco de Sá Viana Rebelo, Marcelo José Ferreira. Belo Horizonte: Leidthathi Editora Jurídica, 2007. 260 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana de Saúde. *Avaliação do impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. Coordenação Geral da Vigilância em Saúde Ambiental. *Portaria MS nº. 518/2004*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 22 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do processo participativo*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 300 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. *Vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 212 p.

BRASIL. *Lei nº. 11.445/2007 - Lei Nacional de Saneamento Básico*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2007.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. Disponível no endereço eletrônico : [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br). Acessado em 24 de junho de 2008.

BURDEAU, G. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1966 apud DALLARI, D. A. *Elementos da teoria geral do Estado*. São Paulo: Ed. Saraiva. 1987. 259 p.

BUSS, P. M. Promoção da saúde e qualidade de vida. *Ciência e Saúde Coletiva*. Vol. 5. Nº. 1, 2000. p. 163- 177.

\_\_\_\_\_ Uma introdução ao conceito de promoção da saúde. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (Org.). *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 15-38.

CAETANO, M. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1989. 583 p.

CÂMARA, A. F. *Lições de direito processual civil*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Ed.Lumen Juris, 2002. 531 p.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Nortffleet. Porto Alegre: Ed. Fabris, 1988. 168 p.

CARNEIRO, E. J. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (orgs.) *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2005. 288 p.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 8ª edição. Campinas: Ed. Papirus, 2003. 340 p.

CARVALHO, A. I. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995 apud CORREIA, M. V. C. *Desafios para o controle*

*social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Ed.Fiocruz, 2005. 277 p.

\_\_\_\_\_ *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995 apud BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do processo participativo*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 300 p.

\_\_\_\_\_ *Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a Reforma Sanitária como reforma do Estado*. In: FLEURY, Sônia (Org.) *Saúde e democracia - a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

CARVALHO, M. C. A. *Participação social no Brasil hoje*. *Pólis Papers* n°. 2. Instituto Pólis, 1998.

CARVALHO NETTO, M. “Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito”. *Revista de Direito Comparado*. Belo Horizonte, v.3, p. 473-486, Maio, 1999.

CARVALHO, S. R. *Saúde coletiva e promoção da saúde: sujeito e mudança*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2005. 174 p.

CARVALHO, V. M. *Regulação de serviços públicos e intervenção estatal na economia*. In: FARIA J. E. (org.) *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. 104 p.

CARROL, L. *Aventuras de Alice*. Tradução de Sebastião Uchoa Leite. 3°. Ed. São Paulo: Summus. 1980. 279 p.

CASTORIADIS, C. *As encruzilhadas do caminho II: os domínios do homem*. Tradução de José Oscar de Almeida Marques. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_ *Introdução: socialismo e sociedade autônoma*. In: *Socialismo ou barbárie. O conteúdo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense. 1983 apud SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 3° edição. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2004. 322 p.

CASTRO, J. E. *Poverty and citizenship: Sociological perspectives on water services and public-private participation*. *Geoforum, number special “Pro-Poor” Water: Past, Present and Future Scenarios*, 2006.

\_\_\_\_\_ *La privatización de los servicios de agua y saneamiento en America Latina*. *Revista Nueva Sociedad* n°. 207, Jan./Fev. 2007.

CHAUÍ, M. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. 5ª edição. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.

\_\_\_\_\_ *Introdução à história da filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles*. Vol. 1. 2ª. Edição revisada e ampliada. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2002. 539 p.



CHÂTELET, F. DUHAMEL, O. KOUCHNER, E. P. História das Idéias Políticas. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 399 p.

CHEVALIER, J. J. *História do pensamento político*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982. 448 p.

COMITÊ DA BACIA DO RIO DAS VELHAS. *Atlas da Bacia do Rio das Velhas*. Belo Horizonte: CBH Rio das Velhas, 2003. 41 p.

CORDEIRO, H. Descentralização, universalidade e equidade nas reformas da saúde. *Ciência e saúde coletiva*, 2001, vol.6, nº. 2, p. 319-328.

CORREIA, I. S. *Novos formatos institucionais, novas relações sociais? Um estudo sobre Conselhos Municipais de Saúde*. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas. Belo Horizonte: FAFICH-UFMG, 2002. 186 p.

CORREIA, M. V. C. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. 2000. 162 p.

\_\_\_\_\_ *Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005. 277 p.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar* nº. 25. Ed. UFPR: Curitiba, 2005.

\_\_\_\_\_ As origens da idéia de participação na área de saúde. *Revista Saúde em Debate*, nº. 51, 1996. p. 30-37.

\_\_\_\_\_ Participação dos usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSOTO, R.; FUKS, M. (org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. 303 p.

\_\_\_\_\_ Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*. Porto Alegre. Ano 4. Nº. 07, Jan./Jun. 2002.

COSTA, A. M; MELO, C. H. *Saneamento: responsabilidade municipal – como fazer saneamento no seu município*. Brasília: ASSEMAE, 1997. 24 p.

COSTA, S. H. (coord.). *Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular*. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2006. 608 p.

COSTA, S. S.; HELLER, L. MORAES, L. R. S. BORJA, P. C.; SACCO, D.; MELO, C. H. *Experiências de êxito em serviços públicos municipais de saneamento*. Brasília: Ed. ASSEMAE, 2006.

COUTINHO, D. R. Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil. In: FARIA J. E. (org.) *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. 104 p.

- CRETELLA JUNIOR, J. *Curso de direito romano: o direito romano e o direito civil brasileiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Forense. 1987. 486 p.
- DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002. 361 p.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1997. 234 p.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. 230 p.
- DALLARI, D. A. *O que é participação política?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Elementos da teoria geral do Estado*. São Paulo: Ed. Saraiva. 1987. 259 p.
- DALTRO FILHO, J. Saneamento ambiental: doença, saúde e o saneamento da água. São Cristóvão: Ed. UFS: Aracaju: Fundação Oviêdo, 2004. 332 p.
- DEMO, P. *Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001. 118 p.
- DIAS, E. F. Sobre a leitura dos textos gramscianos. In: DIAS, E. F. et al. *O outro Gramsci*. São Paulo: Ed. Xamã, 1996.
- DINIZ, D. F. *Movimentos da Cidade, BH em movimento: Ação Política, Cultura Popular e Cidadania na Vila Ventosa*. BH. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFMG, 1997. 169 p.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 21ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2008. 824 p.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará: ANPOCS, 1995. 356 p.
- DOUGLAS, M. *Pureza e perigo*. Tradução de Sônia Pereira da Silva. Lisboa, Portugal: Ed. 70. 1991. 213 p.
- DUSO, G. *O poder: história da filosofia política moderna*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes. 2005. 512 p.
- ESCOREL, S.; BLOCH, R. A. As conferências nacionais de saúde na construção do SUS. In: LIMA, N. T.; GERSCHMAN, S.; EDLER F. C.; SUÁREZ, J. M (orgs.) *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005. 502 p.
- ESCOREL, S. *Reviravolta da saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1998 apud BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do processo participativo*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 300 p.

- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª edição. 8ª impressão. São Paulo: Ed. Globo, 2008. 913 p.
- FERRARI, R. *Elementos do direito municipal*. São Paulo, ano 31, nº. 17, 1998.
- FERREIRA, N. T. *Cidadania: uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1993.
- FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3ª edição. Curitiba: Positivo, 2004. 2.120 p.
- FLEURY, S. *A questão democrática na saúde. Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Ed. Lemos 1997. P. 25-40.
- \_\_\_\_\_. *Ciudadanías, exclusión y democracia. Nueva Sociedad* 193, septiembre-octubre Venezuela. 2004.
- FRANCO, M. L P. B. *Análise de conteúdo*. 2ª edição. Brasília: Líber Livro Ed., 2005. 79 p.
- FRATESCHI, Y. *A física da política: Hobbes contra Aristóteles*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008. 172 p.
- FRISCHEISEN, L. C. F. *Ministério público e os conselhos gestores de políticas públicas*. In: *INFORMATIVO CEPAM*. Conselhos municipais nas áreas sociais. 2ª. Edição. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Liam – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, volume 1, nº. 03, 2002. 131 p.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Saneamento Básico em Belo Horizonte: Trajetória em 100 anos – Os serviços de água e esgoto*. Belo Horizonte: FJP - Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997. 309 p.
- FUSTEL DE COULANGES, N. D. (1864). *A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma*. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Ed. Hemus, 1975. 310 p.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2007. 206 p.
- GLOTZ, G. *A cidade grega*. Tradução de Henrique de Araújo Mesquita e Roberto Cortes de Lacerda. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1988. 355 p.
- GODOI, C. K, BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, C.K., MELLO, R.B, SILVA, A. B. (org.) *Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006. 460 p.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, nº. 2, Mar./Abr. 1995. p. 57-63 apud NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Caderno de pesquisas em administração*. São Paulo. Vol.. 1. Nº. 3. 2º semestre, 1996.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 6ª edição. São Paulo: Ed. Cortez, 2001. 120 p.

\_\_\_\_\_. *Papel dos conselhos gestores na gestão pública*. In: INFORMATIVO CEPAM. Conselhos municipais nas áreas sociais. 2ª. Edição. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Liam – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, volume 1, nº. 03, 2002. p.7-16.

\_\_\_\_\_. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez Editora, 2005. 120 p.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cad. Saúde Pública*, Nov./Dec. 2004, vol.20, Nº. 6.

GOYARD-FABRE, S. *O que é democracia? A genealogia filosófica da grande aventura humana*. Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003. 359 p.

GRAMSCI, A. *Écrits politiques*. Tomo II. Paris: Gallimard, 1974 apud BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 8ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2005. 322 p.

JACOBI, P. R. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

JACOBI, P. R & BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katál*. Florianópolis. Vol. 10 nº. 2. Jul. - Dez./2007. p. 237-244.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997.

HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1987. 224 p.

HEIDMANN, B. I. T. et al. Promoção à saúde: trajetória histórica de suas concepções. Florianópolis, S. Catarina. *Texto & Contexto Enfermagem*, abr. - jun., vol. 15 nº. 02, 2006. p. 352-358.

HELLER, L., CASTRO, J. E. “Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais”. *Revista engenharia sanitária e ambiental*. Vol.12 nº. 03 jul./set. 2007 - Rio de Janeiro/RJ: ABES 2007.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro, 1997.

INFORMATIVO CEPAM. *Conselhos municipais nas áreas sociais*. 2ª. Edição. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Liam – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, volume 1, nº. 03, 2002. 131 p.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Projeto Governança Urbana: estudo sobre conselhos municipais da região metropolitana de Curitiba*. Curitiba: IPARDES, 2004.

JAEGER, W. W. *Paidéia: a formação do homem grego*. Tradução de Artur M. Parreira. 4ª ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2001.

KLISKBERG, B. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Washington, BID. Centro de documentacion em políticas sociais. Documentos 18. Documento presentado em el marco de Buenos Aires sin fronteras: um espacio para el diálogo. 1999. 34 p.

KURZ, R. A falta de autonomia do Estado e os limites da política: quatro teses sobre a crise da regulação política. In: KURZ, R. *Os últimos combates*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997 apud CARNEIRO, E. J. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (orgs.) *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2005. 288 p.

LA BOETIE, E. D. *Discurso da servidão voluntária*. Comentários: Pierre Clastres, Claude Lefort, Marilena Chauí. Tradução: Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: Ed. Brasiliense. 2ª reimpressão, 2001. 239 p.

LAFER, C. *Ensaio sobre a liberdade*. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1980. 143 p.

LALONDE, M. A new perspective on the health of Canadians. *A Working Document*, Ottawa, 1974 apud CARVALHO, S. R. *Saúde coletiva e promoção da saúde: sujeito e mudança*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2005. 174 p.

LAPLANCHE, J.; PONTALIS, J. B. *Vocabulário de Psicanálise*. Tradução de Pedro Tamen. 9ª. Ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1986. 705 p.

LA RIVIÈRE, L. M. *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*. Cap. 9. 1767 apud SENELLART, M. *As artes de governar: do regime medieval ao conceito de governo*. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Ed. 34, 2006. 331 p.

LAVALLE, A. G. Cidadania, igualdade e diferença. *Lua Nova*. São Paulo nº. 59. 2003.

LAVILLE, C; DIONNE, J. *A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas*. Porto Alegre: Ed. Artmed, 1999.

LAZARFELD, P. *Qualitative analysis*. Boston. Allyn and Bacon, 1969 apud HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1987. 224 p.

LEFORT, C. “O nome do Um”. In: LA BOETIE, E. D. *Discurso da servidão voluntária*. Comentários: Pierre Clastres, Claude Lefort, Marilena Chauí. Tradução: Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: Ed. Brasiliense. 2ª reimpressão, 2001. 239 p.

LE GOFF, J. A história nova. In: *A história nova*. São Paulo: Ed. Martins Fontes. 2005.

LIBÂNIO, M. *Fundamentos de qualidade e tratamento de água*. Campinas, SP: Editora Átomo, 2005. 444 p.

LISBOA, A. H. Lixo ou resíduos sólidos. In: GOULART, E. M (org.) *Navegando o Rio das Velhas das Minas aos Gerais: Estudos sobre a bacia hidrográfica do Rio das Velhas*. Cap. 17. Vol. II. Belo Horizonte: Ed. Rona. 2003. 754 p.

LUBAMBO, C.; COELHO, D. B. Governo e Sociedade civil aprendem: O que revela a experiência recente de Participação em Pernambuco? In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. *Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005. 301 p.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas*. São Paulo: Ed. EPU, 1986.

LUIZ, D. E. C. A sociedade civil e suas possibilidades de emancipação social. *Revista Emancipação*. Ponta Grossa, PR: Ed. UEPG. nº 1. p. 59-69, 2001. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.uepg.br/emancipacao/pdfs/Emancipação%201.pdf>. Acessado em 5 de outubro de 2008.

LUKÁCS, G. *História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista*. Tradução de Rodnei Nascimento. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003. 598 p.

LUKES, S. O poder: curso de introdução à ciência política. *Cadernos da UnB*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. 57 p.

KARNAL, L. A revolução americana: Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKI, J; PINSKY, C. B. (orgs.). *História da cidadania*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2005. 591 p.

MACPHERSON, C. B. *Democratic theory*. Oxford: Clarendon press, 1973 apud LAFER, C. *Ensaio sobre a liberdade*. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1980. 143 p.

MAHL, G. F. Exploring emotional states analyses. In: POOL, L. S. *Trends in content analyses*. Illinois. University of Illinois Press, 1969 apud FRANCO, M. L P. B. *Análise de conteúdo*. 2ª edição. Brasília: Líber Livro Editora, 2005. 79 p.

MAIA, R. Mídia e vida pública: Modos de abordagem. In: CASTRO, M. C. P S. (org.) *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2006.

MAQUIAVEL, N. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Tradução do italiano Martins Fontes. Revisão técnica de Patrícia Fontoura. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007. 471 p.

MARICATO, E.; SANTOS JR, O. A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: *Teoria e Debate*. Nº. 66. Abr./Jun., 2006.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. 220 p.

MARTUCELLI, D. As contradições políticas do multiculturalismo. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, mai/ago, 1996. Nº. 02, p. 18-32.

MATOS, D. F. *Os conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da pesquisa de informações básicas municipais*. Dissertação de Mestrado – Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, 2007. 133 p.

MATOS, R. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. Caxambu: *Anais do XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais* – ABEP, 2000.

MATTOS, P. T. L. Regulação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, J. E. (org.) *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 46-76.

MEIRELLES, H. L. *Mandato de segurança*. Atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. 31ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2007. 869 p.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. 700 p.

MELO, M. A. (org.) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005. 301 p.

MELO, M. A. B. C. *Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões*, mimeo, 32 p. Artigo apresentado no Ciclo Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro, Seminário BNDES-50 anos. 2002.

MELO, M. *Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas*. Background paper. World Bank, Brazilian Office DRAFT, 2003.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito administrativo*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1996. 624 p.

MENDES, E. V. *Uma agenda para a saúde*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1999. 300 p.

MENDES, I. A. C. Desenvolvimento e saúde: A declaração de Alma-Ata e movimentos posteriores. *Rev. Latino-Am. Enfermagem* vol.12 n°. 3. Ribeirão Preto. May/June, 2004.

MENDONÇA, K. Faoro e o encontro entre ética e política. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, n°. 48, 1999. p. 93-108.

MILL, J. S. *On liberty: in American State Papers – the Federalist*. Chicago: Enc. Britânica, 1952 apud LAFER, C. *Ensaio sobre a liberdade*. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1980. 143 p.

\_\_\_\_\_. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 1981.

MINAS GERAIS, 2008. Secretaria Estadual de Saúde. Disponível no endereço eletrônico: [www.saude.mg.gov.br](http://www.saude.mg.gov.br). Acessado em 20 de agosto de 2008.

MINAYO, M. C. S. *O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8ª edição. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004. 269 p.

MOISÉS, J. A. A cidade e o estado. In: *Cidade, povo e poder*. MOISÉS, J. A et al. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. Coleção CEDEC. Vol. 5. 2ª ed. 1981. 199 p.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e participação: Ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição*. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1990. 97 p.

MONDAINI, M. A revolução inglesa: o respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKI, J; PINSKY, C. B. (orgs.). *História da cidadania*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2005. 591 p.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1999. 766 p.

MOORE, B. *Social origins of dictatorship and democracy; lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press, 1996 apud SANTOS B. S.; AVRITZER, L. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. B. S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 678 p.

MOREIRA, M. T. V. Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. In: INFORMATIVO CEPAM. *Conselhos municipais nas áreas sociais*. 2ª. Edição. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Liam – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, volume 1, nº. 03, 2002. p. 20-25.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Caderno de pesquisas em administração*. São Paulo. Vol.. 1. Nº. 3. 2º semestre, 1996.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P; NOBRE, M (orgs.) Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, 468 p.

ODALIA, N. A revolução francesa: A liberdade como meta coletiva. In: PINSKI, J; PINSKY, C. B. (orgs.). *História da cidadania*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2005. 591 p.

O'DONNELL, G. A. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism; studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies University of California, 1973 apud SANTOS B. S.; AVRITZER, L. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. B. S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 678 p.

\_\_\_\_\_. Notes on the state of democracy in Latin America. PNUD, 2002.

OLINDA, Q. B; SILVA, C. A. B. Retrospectiva do discurso sobre promoção da saúde e as políticas sociais. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*. Fortaleza. Vol. 20, nº. 02, 2007. p. 65-67.

OLIVEIRA, B. P. C. Novos arranjos institucionais de participação popular pós-1988: um estudo dos conselhos gestores municipais da capital do Espírito Santo. *Revista Urutágua*. Nº. 14. Dez./Jan./Fev./Mar., 2008. Quadrimestral. Maringá, Paraná, Brasil.



OLIVEIRA FILHO, A. *Brasil: luta e resistência contra a privatização da água*. Conferência Interamericana da Água. San José, Costa Rica, Julho, 2002. 31p.

\_\_\_\_\_. *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia para cidadãos e cidadãs*. Tradução: Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP: Ed. LM & X, 2004.

PÁDUA, V. L.; FERREIRA, A. C. S. Qualidade de água para consumo humano. In: HELLER, L.; PÁDUA, V. L (orgs.) *Abastecimento de água para consumo humano*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 859 p.

PAIM, J. S.; ALMEIDA FILHO, N. Saúde coletiva: uma "nova saúde pública" ou campo aberto a novos paradigmas? *Revista de Saúde Pública*, Ago. 1998. Vol.32, nº. 04, p.299-316.

PARSONS, T. The distribution of power in american society. *World Politics*, 10. 1957 apud LUKES, S. O poder: curso de introdução à ciência política. *Cadernos da UnB*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. 57 p.

PEREIRA, C. Política urbana como caixa de pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na Reforma Sanitária brasileira. *Revista Dados*, Rio de Janeiro. Vol. 39, nº. 03, 1996.

PERISSOTO, R.; FUKS, M. (org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. 303 p.

PESSOTO, U. C.; NASCIMENTO, P. R.; HEIMANN, L. S. A gestão semiplena e a participação popular na administração da saúde. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro. Jan./Fev. 2001, vol.17, nº. 1, p. 89-97.

PETIT, P. *História Antiga*. Tradução de Pedro Moacyr Campos. 7ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995. 344 p.

PNUD. *Atlas de Desenvolvimento Humano*, 2006. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>. Acessado em 10 de maio de 2008.

PONTES, C. A. A. *Urbe, água, vida: ética da proteção aplicada ao estudo das implicações morais no acesso desigual à água potável*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, 2003. 99 p.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2007. 257 p.

PZEWSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge, Nova York: Cambridge University Press, 1985.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, Ano XXVII, Mar. 2006. Nº. 85.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces*. 1ª edição. Belo Horizonte: Ed. UFMG. Escola de Engenharia, 2002. 310 p.

RIBEIRO, H. (org.). *Olhares geográficos: meio ambiente e saúde*. São Paulo: Ed. SENAC, 2005. 181-220 p.

RIBEIRO, L. C. Q; SANTOS JUNIOR, O. A. Democracia e cidade: divisão da cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Análise Social*. Abr./2005. Nº. 174.

RIBEIRO, W. *Municipalização: os conselhos municipais de educação*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2004. 116 p.

RIBEIRO, R. J. Iniciativa e decisão popular. *Revista da Universidade de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1987. Vol. 6. p. 28-38.

ROOTMAN, I. *Health promotion: past, present and future*. Toronto: Particip-Action. Centre for health promotion. 1992 apud CARVALHO, S. R. *Saúde coletiva e promoção da saúde: sujeito e mudança*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2005. 174 p.

ROUSSEAU, J. J. *Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 3ª edição. São Paulo: Abril Cultural. Coleção: Os pensadores, 1983. 428 p.

ROVIGHI, S. V. *História da filosofia moderna*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Loyola. 2002. 756 p.

RUBINGER, S. D. *Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: DESA/UFMG, 2008. 212 p.

SANTOS. B. S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 678 p.

SANTOS B. S.; AVRITZER, L. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. B. S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 678 p.

SANTOS JUNIOR, O. A. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001. 248 p.

\_\_\_\_\_. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro: FASE, 2005, mimeo. 33 p.

SANTOS JUNIOR. O. A; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Análise Social*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. Vol. XI (174), 2005. p. 87-109.

SANTOS JUNIOR, O. A. RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. (orgs.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase. 2004. 286 p.

SANTOS, M. R. M. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS

JUNIOR, O. A. RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. (orgs.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase. 2004. 286 p.

SANTOS, W. G. Poliarquia em 3 D. *DADOS – Revista de ciências sociais*, vol. 41, nº. 02. Rio de Janeiro, 1998 apud CORREIA, I. S. *Novos formatos institucionais, novas relações sociais? Um estudo sobre Conselhos Municipais de Saúde*. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas. Belo Horizonte: FAFICH-UFMG, 2002. 186 p.

SEN, A. *Development as freedom*. New York: Knopf Press. 1999 apud LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. *Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005. 301 p.

SEHELLART, M. *As artes de governar: do regime medieval ao conceito de governo*. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Ed. 34, 2006. 331 p.

SILVEIRA, J. P. *Arranjos institucionais dos Conselhos*. In: Informativo Cepam Ano I. Conselhos municipais das áreas sociais, 1ª ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. 1999. Ano I/ nº. 01, 1999. p. 473 – 486.

SCHIMITT, C. *Verfassungslehre, Duncker und Humblot*. Munique, Leipzig, 1928 apud BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 13ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987. 173 p.

SPINK, M. J. O The concept of social representations in social psychology. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, vol. 9, nº. 3. Jul. – Set. 1993. p. 300-308.

SPILLER, P. T.; SAVEDPFF, W. D. Government opportunism and the provision of water. In: SPILLER, P. T.; SAVEDPFF, W. D. *Spilled water: institutional commitment in the provision of water services*. Washington, D. C: Inter American Development Bank, 1999 apud FARIA, R. C.; NOGUEIRA, J. M.; MUELLER, B. Políticas de precificação no setor de saneamento urbano no Brasil: as evidências do equilíbrio de baixo nível. *Revista Estudos Econômicos*. São Paulo. Vol. 35, nº. 03. Jul. – set, 2005. p. 481-518.

SOUZA, A. Atores sociais e possibilidades de participação política de públicos de massa no Brasil: um modo teórico das causas e conseqüências. Texto apresentado no XII Congresso Nacional dos Sociólogos, Curitiba, 2002.

SOUZA, C. M. N. Relação saneamento-saúde-ambiente: os discursos preventivista e da promoção da saúde. *Saúde social*. Set. - Dez. 2007, vol.16, nº. 03, p.125-137.

SOUZA, E. M.; GRUNDY E. Promoção da saúde, epidemiologia social e capital social: inter-relações e perspectivas para a saúde pública. *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 20 (5). Set - out., 2004. P. 1354-1360.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2004. 322 p.

SPOZATI, A. LOBO, E. Controle social e políticas de saúde. *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, nº. 8. Out./Dez., 1992. p. 366-378.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev. Sociologia. Política. Nov.* 2005, nº. 25, p.209-213.

\_\_\_\_\_ Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

TRABULSI, J. A. D. *Ensaio sobre a mobilização política na Grécia antiga*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001. 144 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação do TCU sobre o programa de saneamento básico. Brasília: TCU. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. 2003. 24 p.

VALLA, V. V. Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro vol. 14 (suplemento 2), 1998.

VAN STRALEN, C. J. Controle social sobre ações de recuperação, proteção e defesa da saúde. In: CAMPOS, F. E.; WERNECK, A. F.; TORNON, L. M. (orgs.) *Vigilância Sanitária. Cadernos de Saúde*. Belo Horizonte: UFMG: Ed. Coopmed. Vol. 4, 2001. 129 p.

VARLOTTA, Y. M. C. *Representação social de ciência constituída por alunos de ensino médio: porto de passagem da ação pedagógica*. São Paulo. Tese de doutorado, PUC-SP, 2002.

VERNANT, J. P. *As origens do pensamento grego*. Tradução de Ísis Borges B. da Fonseca. 13ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Difel, 2003, 144 p.

VIGLIAR, J. M. M. *Ação civil pública*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. 199 p.

ZATTI, V. *Autonomia e educação em Kant e Paulo Freire*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

ZEIFERT, L. P. *A exclusão social na Grécia clássica e a postura dos sofistas: repercussões nos processos emancipatórios contemporâneos*. Ijuí, R. G. S.: Ed. Unijuí, 2004. 284 p.

WAMPLER, B. Expandindo accountability através das instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. *Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005. 301 p.

WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, nº. 18. Nov./Dez., 2002.

WESTPHAL, M. F. O movimento cidades/municípios saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. *Ciência e Saúde Coletiva* vol. 3. 2000. p. 39-51.

WESTPHAL, M. F. BOGUS, C. M. Formação de conselheiros de saúde e a prática cidadã de participação no planejamento, gestão e controle dos serviços de saúde. In: *INFORMATIVO CEPAM. Conselhos municipais nas áreas sociais*. 2ª. Edição. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, volume 1, nº. 03, 2002. p. 44-56

YAZBEK, M. C. Assistência Social na cidade de São Paulo: (a difícil) construção do direito. *Instituto Pólis*. PUC-SP. 2004.

## **APÊNDICES**

## **APENDICE 1**

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Nº. Registro COEP: CAAE 0xxx. 0.203.000-0x

### **Título do Projeto: “O controle social e as políticas públicas de saneamento: Uma avaliação em municípios pertencentes à Bacia do Rio das Velhas – MG”**

Prezado Senhor (a),

Este Termo de Consentimento pode conter palavras que você não entenda. Peça ao pesquisador que explique as palavras ou informações não compreendidas completamente.

Você está sendo convidado (a) a participar de uma pesquisa que tem por objetivo avaliar a inserção da temática do saneamento nas instâncias municipais formais do controle social existentes em alguns municípios pertencentes à Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas.

Você foi selecionado porque está inserido (a) como membro efetivo dos conselhos municipais de sua cidade e sua participação não é obrigatória.

Para participar deste estudo, solicito a sua especial colaboração em responder a um questionário que consideramos não oferecer quaisquer riscos ou desconfortos ao entrevistado (a).

Como resultado deste estudo, esperamos que você possa colaborar para subsidiar intervenções necessárias nas políticas públicas de saneamento para uma efetiva universalização dos serviços no setor e ainda contribua para a qualidade da prestação de serviços estendido a todos os cidadãos.

Você não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo, pois os questionários serão aplicados nos horários de intervalo do entrevistado (a) e também não receberá pagamento pelo mesmo.

A sua identidade será mantida em sigilo. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, você não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. O método utilizado na pesquisa é uma entrevista semi-estruturada, isto é, um questionário com variadas perguntas sobre o setor saneamento em sua cidade e como os conselhos participam das políticas públicas do saneamento. O pesquisador assegurará a sua privacidade não revelando em hipótese alguma a sua fonte. O destino das gravações, anotações e questionários ficarão em posse do pesquisador pelo prazo estipulado por normas do conselho de ética.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Você tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades ou perda de qualquer benefício ou cuidados a que tenha direito nesta instituição. Você também pode ser desligado do estudo a qualquer momento sem o seu consentimento nas seguintes situações: (a) você não use ou siga adequadamente as orientações/tratamento em estudo; (b) você sofra efeitos indesejáveis não esperados; (c) o estudo termine. Em caso de você



decidir retirar-se do estudo, favor informe o pesquisador e/ou a pessoa de sua equipe que esteja atendendo-o.

### INFORMAÇÕES

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, que poderá ser contatado para esclarecimentos pelo telefone 3499-4592, por e-mail: [coep@prpq.ufmg.br](mailto:coep@prpq.ufmg.br) ou no seguinte endereço: Avenida Antonio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala 2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG.

Os pesquisadores responsáveis poderão fornecer qualquer esclarecimento sobre essa pesquisa, assim como tirar dúvidas, bastando contato no seguinte endereço e/ou telefone:

Nome do pesquisador: Ana Piterman

Endereço: Avenida do Contorno 842, 7º andar, Belo Horizonte.

Telefone: 3238-1958

E-mail: [anapiterman@mgconecta.com.br](mailto:anapiterman@mgconecta.com.br)

### Declaração de Consentimento

Li ou alguém leu para mim as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas.

Confirmo também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome do participante (em letra de forma)

Assinatura do participante ou representante legal

Data

Nome (em letra de forma) e Assinatura do pesquisador

Data

**APÊNDICE 2**  
**CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS**



**CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS  
(Questionário sobre a existência dos respectivos conselhos)**

**Carta de Apresentação**

Belo Horizonte, 12 de abril de 2007.

**Ao Senhor Prefeito. XXX**

Prefeitura Municipal de XXX

Vimos, através desta, apresentar o projeto de pesquisa intitulado “**A importância do controle social na implementação e efetivação das políticas públicas de saneamento: Uma avaliação em municípios pertencentes à Bacia do Rio das Velhas – MG**”, sob responsabilidade da aluna **Ana Piterman** e orientação do **Prof. Dr. Léo Heller**. A pesquisa tem por objetivo avaliar a inserção da temática do saneamento nas instâncias municipais formais do controle social existentes em alguns municípios previamente selecionados pertencentes à Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas.

Uma importante fase da pesquisa é identificar sobre quais conselhos municipais (saneamento, saúde, meio ambiente, das cidades, políticas urbanas e habitação) os municípios, incluindo XXX, têm. Neste sentido pedimos a sua colaboração para nos fornecer os dados que seguem em anexo e nos enviar por via postal. Solicitamos que a resposta nos seja enviada nos próximos 10 (dez) dias.

Colocamos os nossos e-mails à sua disposição para qualquer dúvida. Também receberá um envelope já postado para o Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental – DESA/UFMG.

Devido à importância social e científica que o projeto apresenta e sua aplicabilidade para o setor saneamento é muito importante a sua resposta o mais breve possível, as quais antecipadamente agradecemos.

Atenciosamente,

---

**Prof. Dr. Léo Heller**

Orientador da Pesquisa de Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

---

**Ana Piterman**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

**Envio por correio:**

**UFMG - Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental**

**Avenida do Contorno, 842 – 7º andar.**

**30110-060 – Belo Horizonte – MG**

**Tel.: (31) 3238 1882 – FAX: (31) 3238 187**

**Conselho Municipal de Saúde:**

Sim ( ) Não ( )

**Em caso afirmativo, indique os seguintes dados:**

Nome do Presidente do Conselho:

Cargo:

Endereço para correspondência:

Telefone: E-mail:

**Conselho Municipal de Meio Ambiente (CODEMA):**

Sim ( ) Não ( )

**Em caso afirmativo, indique os seguintes dados:**

Nome do Presidente do Conselho:

Cargo:

Endereço para correspondência:

Telefone: E-mail:

**Conselho Municipal de Saneamento:**

Sim ( ) Não ( )

**Em caso afirmativo, indique os seguintes dados:**

Nome do Presidente do Conselho:

Cargo:

Endereço para correspondência:

Telefone: E-mail:

**Conselho Municipal das Cidades:**

Sim ( ) Não ( )

**Em caso afirmativo, indique os seguintes dados:**

Nome do Presidente do Conselho:

Cargo:

Endereço para correspondência:

Telefone: E-mail:

**Conselho Municipal de Políticas Urbanas:**

Sim ( ) Não ( )

**Em caso afirmativo, indique os seguintes dados:**

Nome do Presidente do Conselho:

Cargo:

Endereço para correspondência:

Telefone: E-mail:

**Conselho Municipal de Habitação**

Sim ( ) Não ( )

**Em caso afirmativo, indique os seguintes dados:**

Nome do Presidente do Conselho:

Cargo:

Endereço para correspondência:

Telefone: E-mail:

**ANEXO I**  
**APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA UFMG**