

## VI-140 - POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO E CONTROLE SOCIAL: LACUNAS, CANAIS E ATORES NA BACIA DO RIO DAS VELHAS, MG

**Elisangela de Oliveira Camargos<sup>(1)</sup>**

Economista (FACE/UFMG). Mestre em Demografia (UFMG). Doutoranda em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos – DESA/UFMG.

**Léo Heller**

Engenheiro Civil (UFMG). Mestre em Saneamento (UFMG). Doutor em Epidemiologia (UFMG). Professor Associado do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais.

**Rogério Braga Silva**

Engenheiro Eletricista. Especialista em Gestão Estratégica. Especialista em Políticas Públicas. Mestre em Administração Pública. Doutorando em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

**Antônio Leite Alves Radicchi –**

Graduado em Medicina, Doutor em Medicina Preventiva, Professor Associado do Depto de Medicina Preventiva e Social, Faculdade de Medicina da UFMG

**Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima**

Engenheira Civil (UFMG). Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos (UFMG). Doutora em Demografia (UFMG). Professora Adjunto do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Avenida Antônio Carlos, 6627 – Campus Pampulha, Escola de Engenharia, Bloco 1, 4º andar - Belo Horizonte - MG - Brasil - Tel: (31) 3409-1010 - e-mail: [elis.camargos@gmail.com](mailto:elis.camargos@gmail.com)

### RESUMO

O presente trabalho avalia como vem se realizando o controle social sobre as ações referentes ao saneamento básico, a partir da investigação da dinâmica dos conselhos municipais relacionados aos setores de saúde e meio ambiente, na bacia do Rio das Velhas, abrangendo os seus 39 distritos sede, após constatada a ausência de conselhos específicos de saneamento. Para tanto, foram analisados os conteúdos de 711 atas das reuniões dos referidos conselhos, em cada cidade, entre 2005 e 2007. Verificou-se que as denúncias e reivindicações relativas às ações de saneamento estão voltadas para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, para a qualidade dos serviços prestados, para o gerenciamento eficiente de resíduos sólidos, segundo técnicas consolidadas, bem como para questões ambientais, nesse caso de forma pontual. Já as proposições apresentadas revelaram um novo tipo de participação da comunidade, assentada na incorporação de conhecimento técnico ao saber local. Os temas do saneamento no âmbito dos conselhos de saúde surgem no âmbito de intervenções específicas e bem focalizadas, não tendo sido identificados nas atas indícios de que a população e seus representantes se organizem de forma mais permanente, após a resolução das questões em pauta. Já nos conselhos de meio ambiente, o tema é abordado de maneira mais ampla, envolvendo ações ambientais que tendem a propiciar uma continuidade do acompanhamento, pelos atores coletivos, por um prazo mais longo, já havendo casos em que estes começam a se organizar em associações, com a institucionalização de movimentos sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento básico, controle social, participação, conselhos municipais.

### INTRODUÇÃO

A ausência de controle social e participação da população na tomada de decisões relativas à política de saneamento básico vêm carregando um histórico déficit no Brasil. A promulgação da Lei 11.445/2007 implicou na construção de um novo quadro institucional para a área de saneamento ao possibilitar o envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios do setor. Essa legislação permitiu a reinserção do Estado como provedor dos serviços públicos e condutor das políticas públicas essenciais, de modo a garantir os direitos sociais de forma universal, com a incorporação da variável ambiental no seu modelo de desenvolvimento.

Assim, tornou-se imprescindível considerar o fato de que o saneamento se encontra na esfera da política pública, implicando na necessidade de que o Estado atue em sua organização institucional, ensejando a

necessidade da participação da população, exercendo seu papel de cidadão e usuário, sem contudo relegar a um plano subalterno a correta abordagem tecnológica. Neste contexto, a criação dos Conselhos Municipais, que se apresentariam, em tese, como um instrumento para a viabilização da participação dos diversos segmentos da sociedade na proposição, no acompanhamento e na fiscalização das ações referentes às políticas públicas eleitas, tem se caracterizado mais como exceção do que regra.

O presente trabalho pretende avaliar como vem se realizando o controle social sobre as ações referentes ao saneamento básico, no âmbito dos Conselhos Municipais relacionados ao setor, na bacia do Rio das Velhas, abrangendo um total de 39 municípios em Minas Gerais. Procura-se, com o estudo, contribuir para a compreensão de como vem se dando a participação da sociedade no âmbito dos Conselhos Municipais específicos ou em áreas de interface com o tema saneamento, verificando se estas discussões vêm suprimindo a ausência de mecanismos específicos de participação para essa política pública.

## O CONTROLE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL

A desestruturação urbana provocada a partir da primeira revolução industrial fez com que alguns governantes europeus percebessem a importância de uma política orgânica de obras públicas como um instrumento capaz de influir na estabilidade política dos seus países e assim passara a investir em projetos tais como a ampliação de Barcelona, ampliação de Florença, as transformações de saneamento básico da grande Londres, introduzindo-se o sistema de coletores ao longo do Tamisa (BENEVOLO, 1981).

Nesse contexto, no final do século XIX, frente a uma nova concepção das cidades industrializadas, foram implementadas na Europa e nos Estados Unidos ações visando à melhoria das condições sanitárias dos bairros e habitações. O urbanismo sanitarista produziu intervenções de saneamento básico em áreas inundáveis e insalubres, a abertura de vias, a canalização dos esgotos e das águas pluviais, que, especialmente nos bairros operários, corriam no meio das ruas, produzindo surtos epidêmicos, como o da varíola, do tifo, etc. (CAMPOS FILHO, 1989).

Apesar desta tendência, no Brasil, o planejamento urbano entre meados do século XIX e início do século XX, era focalizado no melhoramento e embelezamento das cidades (MARICATO, 1997). Nesse período o Estado brasileiro se limitou apenas ao papel de poder concedente junto às empresas privadas que construíram as primeiras redes para fornecimento de água e captação de esgotos (MENDES, 1992). Nesse modelo, o Estado permitia que o serviço de saneamento fosse prestado por empresas internacionais, que além do abastecimento de água e de esgotamento sanitário, eram também responsáveis pelo transporte ferroviário, pela distribuição de energia elétrica, pelos transportes urbanos e outras atividades correlacionadas. Estas empresas estrangeiras não só controlavam as diversas tecnologias existentes necessárias ao serviço público, como também forneciam os recursos para investimentos no aumento da oferta dos serviços (LUCENA, 2006). A construção de sistemas de saneamento básico, em diversas cidades, priorizava o abastecimento de água em suas áreas centrais, propiciando muitas reclamações por parte da população que reivindicava o aumento e a oferta de serviços (Costa, 1994).

O Estado não cumpria a função de promotor do interesse público, permitindo que estas empresas se transformassem em donas discricionárias dos serviços, gerindo-as da forma que melhor lhe conviesse. A qualidade deficiente dos serviços prestados, as altas tarifas impostas, a interferência política nos assuntos internos do país, bem como a corrupção da máquina política, fizeram deflagrar protestos e lutas sociais por parte da população contra as concessionárias privadas (COSTA E SILVA, 1993).

O movimento reivindicatório pela ampliação dos serviços urbanos torna-se novamente expressivo no final do ciclo de governos militares. Isto porque, a partir das décadas de 1960 e 1970 o processo de urbanização e industrialização, iniciado com o período de substituição de importações, na década de 1930, e acelerado nos anos 1950, foi retomado com força redobrada aumentando os problemas urbanos existentes. O PIB nacional passou a ser construído de forma expressiva nas áreas urbanas, e assim, as cidades brasileiras transformaram-se também numa unidade de produção da maior importância, tornando-se necessário que se cuidasse de sua administração e da sua eficiência, enquanto espaço produtivo. O rápido processo de urbanização das cidades começou a demandar ações governamentais, visando à soluções técnicas e políticas para os problemas sociais e econômicos que se avolumavam. Num contexto onde a livre iniciativa não conseguia resolver os problemas, tornava-se necessária a atuação do governo no nível municipal para resolver os problemas. Entretanto, a necessidade de aumentar a oferta de serviços urbanos passou a ser incompatível com a redução dos conflitos sociais nas cidades através de um autoritarismo crescente e da marginalização cada vez maior de amplas parcelas da população que não tinham renda para constituir demanda por tais serviços (MONTE-MÓR, 2007).

A partir da segunda metade dos anos 1970, ocasião em que diversos países da América Latina saíram de regimes políticos de exceção e acompanhando o início de abertura política no governo Geisel, ocorreu uma expressiva expansão dos movimentos sociais urbanos, que estavam voltados para os problemas concretos do cotidiano, tais como as necessidades básicas de saúde, abastecimento de água, redes de esgoto, energia elétrica e outros (CARVALHO, 2006).

No século XXI os diversos segmentos da sociedade vêm se organizando de diferentes maneiras, motivados por variadas razões, para protestar, reivindicar e participar da gestão dos serviços de natureza pública. Dentre as inúmeras possibilidades de representação da sociedade estão os movimentos sociais cada vez mais estudados no meio acadêmico. Entretanto, a conceituação do que seriam os movimentos sociais, suas características e maneiras de se organizarem, tem se apresentado como uma questão polêmica.

Na visão de Toro et. al. (1996) mobilização social é, muitas vezes, confundida com manifestações públicas, com uma passeata, ou ainda, com uma concentração de pessoas. No entanto, a mobilização social só ocorre quando um grupo de pessoas decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados desejados por todos.

A ação coletiva se dá através das redes de movimentos. Essas redes de grupos compartilham uma cultura de movimento e uma identidade coletiva. Como os atores coletivos são temporários, essas redes fazem e desfazem seus nós, tornando problemática a definição de movimentos sociais como sistemas fechados. Em outros termos, o campo de ação permanece, mas seus atores não (MELUCCI, 1999).

Os movimentos sociais caracterizam-se pela existência de várias fases, as quais não são necessariamente sequenciais. Esses podem ser débeis, fracos, nos estágios iniciais de uma organização, sendo que muitas vezes estes morrem antes de se consolidar. “Na prática, não há a linearidade de um esquema racional, porque os movimentos não são puros, autônomos, isolados e autodeterminados” (GOHN, 2007, p.266). Não há como dissociar os movimentos sociais da sociedade em que estão imersos, mesmo os movimentos criados a partir de idéias utópicas.. O princípio articulatório do ideário dos movimentos sociais sempre apresenta conexões externas, com uma doutrina, com outro movimento, um líder, um partido ou uma religião. Neste contexto, os movimentos podem assumir diferentes categorias em relação às suas reivindicações ou forma de atuação. Entre estas categorias está a que considera os movimentos construídos a partir do enfrentamento de dificuldades na sobrevivência cotidiana, independente da classe social dos indivíduos que o compõem

No campo específico do saneamento básico, a mobilização da sociedade, face à precariedade da prestação dos serviços, constituiu-se um processo frequente nos países que já alcançaram a universalização dos serviços, tendo cumprido papel importante na mudança de postura dos governos e gestores. O caso de Barcelona, no século XX, é simbólico por ter possibilitado a mudança de necessidades, percepções e visões e originando uma “nova cultura da água”, bem como o deslocamento do discurso orientado pela oferta para o discurso orientado pela demanda, por parte dos gestores (MASJUAN; MARCH; DOMENE; SAURÍ et al, 2008).

O conceito de controle social tem sido, portanto, utilizado para caracterizar os órgãos colegiados, em geral paritários, entre governo e sociedade, disseminados a partir da 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 às necessidades e demandas sociais e aos interesses da coletividade (SANTOS, 2006).

A Lei nº 11.445/2007 trouxe uma inovação para as políticas públicas de saneamento básico, representada pela abertura para o controle social por meio da constituição de órgãos colegiados, asseguradas as representações dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor, dos prestadores de serviços, dos usuários e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico (BRASIL, 2007).

A participação e o controle social da gestão dos serviços de saneamento transcendem o acesso dos usuários aos órgãos de defesa do consumidor. Aos usuários e também aos não-usuários interessa participar, discutir, monitorar, intervir efetivamente na gestão e regulação dos serviços. Nesta perspectiva, a participação social na definição de princípios e diretrizes da política pública de saneamento, também por meio de conferências e conselhos de saneamento, é ponto fundamental para a definição dessa política pública (MORAES; BORJA, 2001).

O controle social tem como objetivo garantir a transparência na gestão da coisa pública, atuando desde a definição das prioridades na decisão das políticas até os resultados das ações (PEREIRA E PORTO, 2005). Neste contexto, os representantes da sociedade participam juntamente com representantes de outras instâncias, em órgãos colegiados consultivos, normativos e/ou deliberativos da estrutura de regulação e controle. Além disso, os representantes têm o papel de exigir o direito a um serviço prestado segundo padrões de qualidade e, para tanto, necessitam de acesso a informações.

Nesta perspectiva, considera-se imprescindível a formação de uma sinergia entre o conhecimento dos experts com o conhecimento da população local. Este último não é codificado, provém das pessoas que serão afetadas no processo, sendo manifestado nos discursos e nas negociações entre os técnicos e a população. Esse modelo possibilita o aprofundamento no conhecimento do problema e pode se transformar em um instrumento destinando a quebrar resistências à mudanças, na medida em que envolve a população no debate (FRIEDMANN, 1992). Nesse sentido, pensar-se em soluções para os problemas, de cima para baixo, como fazem alguns peritos, esquecendo-se a importância da apropriação, seria no mínimo incompatível com os tempos modernos. Contudo, afastar os experts e as análises teóricas para dar ouvidos somente à população, também é inconcebível (GODET; DURANCE; GERBER, 2008).

Assim, a ciência pós-moderna deve buscar novo entendimento e novo modelo para a produção do conhecimento, deixando-se penetrar com outras formas de saber, destacando-se, entre elas, o senso comum, o conhecimento prático com o qual são orientadas as nossas ações cotidianas. O senso comum é pragmático e não metódico, reproduzindo-se espontaneamente no cotidiano da vida e colado às experiências de vida de cada grupo social, não ensinando, mas persuadindo (ESCOBAR, 2006).

A participação da sociedade civil em conselhos, potencialmente permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos públicos. Estes se apresentam como canal de expressão, representação e participação. Em tese, são dotados de potencial de transformação política e, se efetivamente representativos, podem imprimir novo formato às políticas sociais, pois se relacionam com o processo de formação das políticas e de tomada de decisões (GOHN, 2006).

Uma característica dos conselhos é a sua capacidade deliberativa e seu impacto no processo de produção das políticas públicas, o que é visto como tarefa que ainda só pode ser realizada de maneira ensaística, seja pelo fato de tratarem de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise (TATAGIBA, 2002).

As funções deliberativas abrem aos conselheiros a possibilidade de participar da discussão e da decisão, no sentido de transformar o orçamento em políticas, programas e ações concretas para a comunidade, dentro dos limites estabelecidos por lei, sendo que os conselhos podem também exercer funções consultivas ou, ainda, cumprir papel fiscalizatório. Todavia, percebe-se na atualidade que o discurso do “controle social”, sobretudo sobre o emprego das verbas públicas, vem ganhando cada vez mais corpo, muitas vezes deixando de lado o caráter propositivo dos conselhos (STRECK; ADAM, 2006).

A exigência de criação dos conselhos para que os municípios recebam recursos para implementação de projetos e programas, pode levar à não observância das especificidades, particularidades e mesmo capacidade que cada município tem de criar esses espaços e/ou que esses possam ter um razoável potencial propositivo nas políticas públicas (CALVIN, 2008).

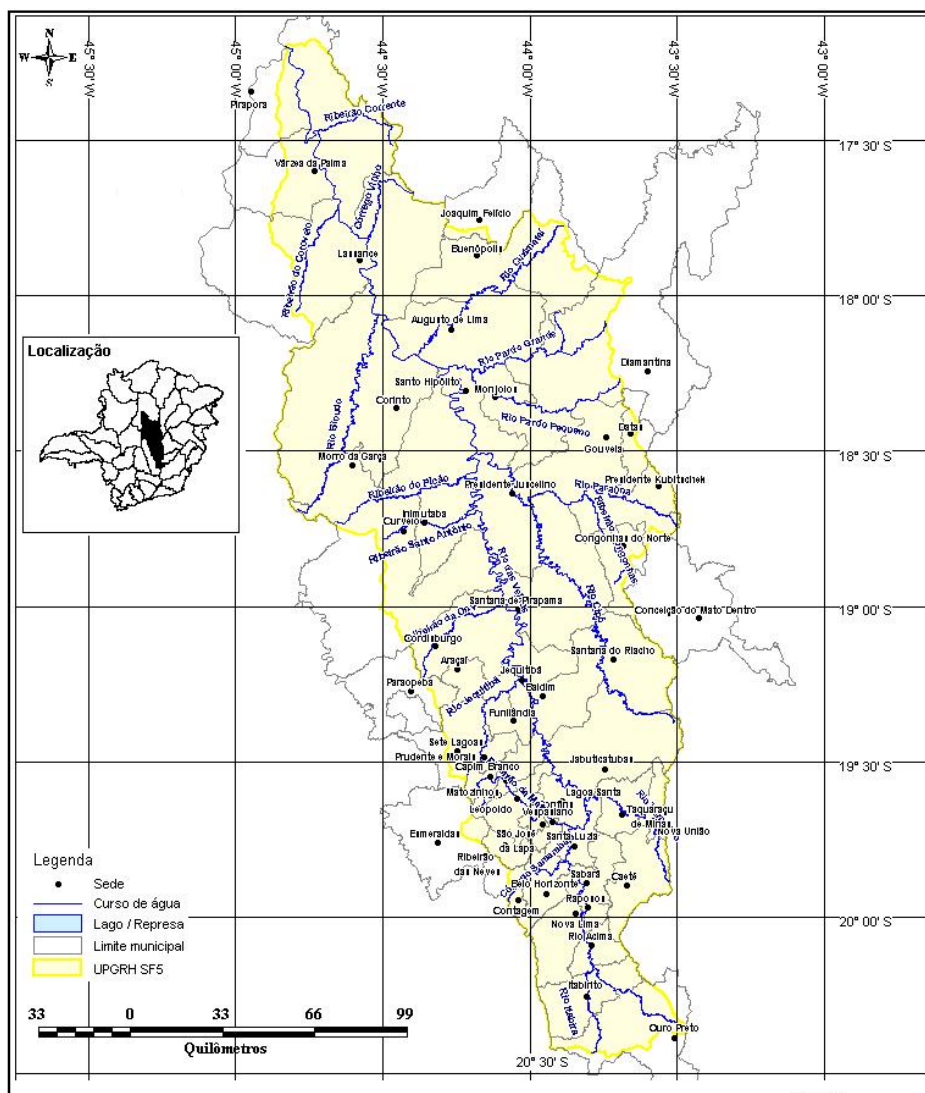
No presente estudo, parte-se do princípio de que o controle social deve ser assumido como instrumento de importância capital para a construção e o desenvolvimento da cidadania, garantindo de forma resoluta o fortalecimento da democracia participativa e inclusiva. Seu elemento vital é a participação popular vinculada às ações do Estado e às suas práticas institucionais. A atuação da sociedade civil, nesse processo, é entendida como essencial para o fortalecimento do modelo democrático e em consonância direta com iniciativas de descentralização, mecanismo fundamental para a democratização do poder público.

## MATERIAIS E MÉTODOS

O universo deste estudo abrangeu 39 municípios, cujas sedes estão localizadas na bacia do Rio das Velhas. Na elaboração do estudo foram analisados os conteúdos de 711 atas das reuniões dos conselhos municipais de Meio Ambiente e de Saúde para buscar os que deliberaram sobre os assuntos referentes ao saneamento básico em cada cidade, entre 2005 e 2007.



**FIGURA 1: Mapa Bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais**



Fonte: IGAM: Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais/2008

O estudo valeu-se de uma abordagem quali-quantitativa, com ênfase na metodologia qualitativa, dada a necessidade de aprofundamento no mundo dos significados das ações e relações humanas, que são aspectos não perceptíveis e não captáveis em tratamentos estatísticos (MINAYO, 2003). Trabalhou-se com a técnica da análise de conteúdo, a fim de não se perder na heterogeneidade do objeto analisado (DEUSDARÁ; ROCHA, 2005) e da necessidade de utilizar instrumento que possibilitasse procedimentos sistemáticos e objetivos, de forma a permitir a inferência sobre o conteúdo das mensagens contidas nas atas analisadas (BARDIN, 2008). Desta forma, optou-se pela “categorização semântica” do conteúdo do material em estudo, onde foram identificadas as palavras-chave e evidenciados indicadores que possibilitassem inferir sobre o tema saneamento nas instâncias formais de controle social. Foram conceituadas e identificadas quatro categorias temáticas:

- Denúncias: envolveram os casos apresentados nos conselhos que apenas apontavam irregularidades cometidas pelo prestador de serviço, poder público ou serviços terceirizados, precarizando as condições sanitárias ou ambientais locais.
- Reivindicações: englobaram as demandas realizadas pelos diversos segmentos da sociedade, sem, entretanto, propor, na reunião em análise, solução factível para o problema.

- Proposições: englobaram as reivindicações acompanhadas de sugestões de ordem prática para a resolução da questão.
- Fiscalização: referiram-se aos pedidos de licenciamento, bem como às ações visando a verificação da existência ou a correção de irregularidades existentes, que precarizavam as condições sanitárias ou ambientais locais.
- Com base nessas categorias, foram desenvolvidas distribuições de frequência dos eventos e realizada a análise de conteúdo das ocorrências mais significativas.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Vale salientar que todos os municípios da referida bacia possuíam conselho de saúde (CMS), sendo que todos forneceram as atas. No entanto, apenas 40% dos municípios foram contemplados no presente estudo por terem abordado pelo menos uma vez sobre o tema saneamento.

Constatou-se que no período analisado, o Conselho de Meio Ambiente (CODEMA) estava presente em 23 municípios, dos 39 pertencentes à Bacia do Rio das Velhas. No entanto, três conselhos municipais de Meio Ambiente não forneceram as atas para avaliação do presente estudo.

A primeira avaliação que se tentou buscar nesse estudo foi se o tema saneamento esteve na pauta ou foi citado de alguma forma nas reuniões dos conselhos, no período de estudo. Além disso, argumentou-se se nos municípios que não possuíam o Conselho de Meio Ambiente, o assunto era abordado nos CMS. Na Tabela 1 são apresentados os resultados levando em consideração também o porte populacional.

**Tabela 1: Relação entre a abordagem sobre o saneamento nas atas dos CODEMAs e CMS\*, segundo porte populacional, entre 2005 e 2007**

POPULAÇÃO (hab)	ABORDARAM SANEAMENTO		NÃO ABORDARAM O SANEAMENTO		NÃO APRESENTARAM ATAS		TOTAL	
	SEM CODEMA	COM CODEMA	SEM CODEMA	COM CODEMA	SEM CODEMA	COM CODEMA	SEM CODEMA	COM CODEMA
Até 10.000	4	9	7	1	0	1	11	9
10.000 a 50.000	0	6	2	1	0	1	7	6
Mais de 50.000	0	5	0	1	0	1	3	1
TOTAL	4	20	9	3	0	3	13	26

Fonte: Atas dos conselhos municipais

Observa-se que dos vinte e três CODEMAs analisados, vinte abordaram em suas reuniões a temática do saneamento, resultando em aproximadamente 87% do total de conselhos analisados. Para os municípios que não possuíam CODEMA (um total de treze), verificou-se que assuntos referentes ao saneamento foram abordados em poucos Conselhos de Saúde. De certa forma, levando em consideração o período analisado, na ausência do CODEMA, o saneamento não foi pautado ou não entrou na discussão das reuniões em nove municípios, uma preocupação, já que parece que o controle e a participação social não estão presentes como deveriam nesses municípios, no que diz respeito ao saneamento. Além disso, observa-se que o tema não foi citado nenhuma vez nos dois conselhos, inclusive com a existência do CODEMA, somando um total de 12 conselhos.

Quanto à relação entre o porte populacional e a menção sobre o saneamento nas atas, verificou-se que, de acordo com os dados apresentados, os municípios de menor população foram os que mais apresentaram ausência de um CODEMA, e sendo assim o assunto era discutido nos Conselhos de Saúde. Também, foram nesses municípios que não se identificou pauta e nenhuma discussão sobre o tema nas instâncias de controle social.

Na Tabela 2 são apresentadas as quatro categorias de abordagem sobre o saneamento nas reuniões dos Conselhos Municipais de Saúde e de Meio Ambiente entre o período de 2005 e 2007.

**Tabela 2: Abordagens do tema saneamento por categorias**

CATEGORIAS	CODEMA		CMS		TOTAL	
	Nº Abordagens	%	Nº Abordagens	%	Nº Abordagens	%
Denúncias	24	9,34	0	0,00	24	7,48
Reinvindicações	8	3,11	9	14,06	17	5,30
Proposições	83	32,30	23	35,94	106	33,02
Fiscalizações	142	55,25	32	50,00	174	54,21

Fonte: atas dos conselhos municipais de Saúde e de Meio Ambiente, 2005 a 2007.

As denúncias, que em sua maioria foram feitas pela população local, representaram 7,48% dos temas tratados nos conselhos, sendo que todas estas intervenções aconteceram no âmbito dos CODEMA, envolvendo principalmente atitudes de agressão ao meio ambiente, tais como a poluição de mananciais, coleta deficiente de resíduos sólidos, a má qualidade e a intermitência do fornecimento de água e disposição inadequada de esgotos domésticos.

Em alguns municípios o CODEMA tornou-se um instrumento utilizado pela população local como um canal para discussões referentes à sua insatisfação com os serviços prestados pela concessionária, no que se diz respeito à qualidade da água, à intermitência do fornecimento e à omissão de informações por parte dos corpo de funcionários locais.

Um exemplo peculiar aconteceu no município de Santa Luzia onde foi denunciado por um pecuarista que a concessionária estaria na iminência de desviar parte da água do córrego Samambaia para abastecimento urbano, manifestando preocupação com esta ação, que poderia trazer problemas para a população rural quanto à manutenção das atividades econômicas dependentes do uso das águas do córrego, bem como os aspectos de conservação do córrego.

Outra denúncia verificada no CODEMA de Nova União refere-se à insatisfação da população com os serviços prestados pela COPASA e com o atendimento, por parte dos funcionários, principalmente no que se refere a informações. Segundo relatado na ata do referido conselho, a população nunca era informada, por exemplo, quanto ao motivo da falta de água no município, causada pela manutenção e o controle dos vazamentos.

Já as reivindicações ligadas ao tema saneamento, que representaram cerca de 5,3% dos temas tratados nos conselhos, deram-se em número equivalente no âmbito dos CMS e CODEMA. Cabe salientar que nos conselhos de saúde, os temas tratados giraram em torno dos potenciais riscos à saúde provocados pelo saneamento inadequado, fato este que sugere a percepção pela população dos determinantes ambientais sobre a saúde.

Foram identificadas solicitações para a regularização ou a implantação de coleta de lixo, providências para desobstrução de rede de esgotos e correção de extravasamentos de fossas. No CMS de Caeté foi relatado um caso peculiar, durante a exposição de um representante do prestador de serviços de saneamento, ao revelar que a população do distrito de Morro Vermelho havia rejeitado a introdução da utilização do cloro, o que incidiu na desativação da cloração da água. A mobilização da sociedade local teria sido motivada pelo “sabor e gosto do cloro na água”. Durante o debate no conselho, define-se que apesar do tratamento não ter sido aceito pela população, deveria ser instalado um clorador, de forma semelhante a outros distritos. Ao final da querela, o CMS sugeriu a necessidade do poder público realizar um trabalho de esclarecimento junto à população, visando à reativação do tratamento.

Este episódio remete a Godet; Durand; Gerber (2008) que chamam a atenção para a necessidade da participação da sociedade e do conhecimento dos especialistas sempre andarem juntos e complementando-se, sob pena de serem adotadas soluções longe da realidade da sociedade local ou das exigências técnicas sanitárias necessárias.

No âmbito dos CODEMA, as reivindicações tiveram conotação ambiental encontrando-se pedidos de providências para recuperação de lagoas, preocupações com contaminação do lençol freático e de mananciais,

bem como a implantação de coleta seletiva para lixo. Tanto as denúncias quanto as reivindicações caracterizaram-se por estarem voltadas para problemas concretos do cotidiano, como as necessidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário com qualidade, manejo de resíduos sólidos dentro de técnicas adequadas, bem como questões ambientais, mostrando um possível despertar da consciência de direitos e de cidadania. As atas revelaram que os movimentos sociais podem articular diferentes modalidades de participação, como denúncias, reivindicações ou reclamações, representando dificuldades a serem superadas no cotidiano.

As proposições representaram 33% dos temas tratados, sendo que nos CMS as propostas abordavam, em sua ampla maioria, problemas relacionadas com surtos de dengue, melhoria de sistemas de abastecimento de água e implantação de redes de esgotamento sanitário. Já nos CODEMA foram tratadas propostas que envolviam projetos e compartilhamento de aterro sanitário com outros municípios, revitalização de lagoas, adoção de fossas sépticas para eliminar esgotamento a céu aberto, projetos para esgotamento sanitário, projetos e normatização para drenagem urbana, bem como projeto para instalação de cestos coletores de resíduos na cidade.

A participação popular tem sido conceituada de diferentes maneiras, podendo-se definir mobilização quando um grupo de pessoas age em prol de um objetivo comum, buscando resultados que beneficiem a todos os envolvidos (TORO E WERNECK, 1996). Tal processo pode ser identificado, por exemplo, na atuação direta da população de um bairro em Santa Luzia. A associação comunitária do município, Taquaraçu de Baixo, apresentou um projeto propondo a melhoria da captação e distribuição de água para atender a toda a comunidade. O Conselho de Meio Ambiente aceitou a solicitação da comunidade.

Na mesma direção, no município de Ouro Preto, uma moradora do entorno da Lagoa do Gambá relatou ao CODEMA que pretende desenvolver um projeto para a melhoria da Lagoa, incluindo educação ambiental. A Presidente disse à moradora que a iniciativa da comunidade em preservar a Lagoa é muito importante, portanto o primeiro passo é a elaboração do projeto, que depois deveria ser encaminhado ao Conselho para sua apreciação.

Ainda no campo da preservação ambiental, as lavadeiras de Riachão, em Buenópolis, reuniram-se e decidiram formar uma associação, com o objetivo de zelar pelo Rio das Velhas. Nesse caso, o próprio conselho teve uma função de intermediador para promover a criação da associação da comunidade local, para a preservação do rio, que é utilizado para diversos fins no município. O episódio revela que segmentos da sociedade vêm passando a se inteirar das possibilidades administrativas para interferir na tomada de decisão, em uma tomada de consciência de que os cidadãos podem ter mais força ao reivindicar seus direitos quando têm conhecimento mais amplo dos equipamentos e serviços existentes, ou seja, quando há uma difusão entre o saber da população local e as técnicas (PORTO e PEREIRA, 2005).

As proposições apresentadas nos conselhos revelaram um novo tipo de participação da população, na qual se verifica um encontro entre o conhecimento técnico e o saber local. Esse encontro aconteceu quando pessoas da população passaram a propor soluções técnicas perpassadas, somando-se ao conhecimentos de técnicos e especialistas (SANTOS, 2004).

A natureza deliberativa dos Conselhos possibilitou que estes pudessem exercer um papel coadjuvante de fiscalizador do saneamento e no âmbito dos CODEMA discussões envolvendo a fiscalização que abrangeram cerca de 54% dos temas tratados no período. As discussões envolveram áreas de preservação permanente de cursos de água, qualidade de água captada, poluição de lagoa por esgoto, qualidade da água fornecida à população, contaminação do curso de água por fossas, bem como resultados de visitas, relatórios e pareceres.

A natureza deliberativa predominou nos CODEMAS e nos CMS, quando o assunto é saneamento. Esta função dos conselhos é muito relevante para que suas decisões e orientações possam culminar em resultados mais efetivos para as comunidades e o próprio município no seu conjunto. Conforme salienta Gohn (2006), como os conselhos, em sua concepção, representam a sociedade como um todo, este é dotado de potencial que poderá realmente produzir um novo paradigma para as políticas públicas, consolidando o interesse coletivo.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo reforça a incontestável importância das instâncias municipais de controle social como espaços de tomada de decisões e na eficácia das implementações de políticas de saneamento básico no país. No entanto, especificamente, na Bacia do Rio das Velhas, várias lacunas estão presentes. Considera-se preocupante a inexistência de órgãos ambientais específicos e mais qualificados, como os CODEMAs, que possam discutir sobre o tema com mais propriedade.

A ausência de CODEMA ocorreu, principalmente, em municípios de menor porte populacional. Em muitos desses municípios não houve nenhuma abordagem, nem mesmo nos conselhos de saúde, sobre questões relacionadas ao saneamento evidenciando uma preocupação adicional para se buscar a universalização dos serviços de saneamento, incluindo a participação da sociedade como um todo. Além disso, nos conselhos de saúde, as questões referentes ao saneamento têm se limitado a um olhar sob o enfoque da saúde pública, muitas vezes ocultando a multidimensionalidade do saneamento e a riqueza de um enfoque interdisciplinar.

A abordagem do tema saneamento foi desenvolvida de formas diversas. As ações de saneamento no âmbito dos conselhos de saúde têm se dado numa perspectiva mais sanitária, de intervenções específicas e bem focalizadas. Nas atas não foram detectados indícios de que os atores coletivos se organizariam de forma permanente, após a resolução das suas questões em pauta. Já nos conselhos de meio ambiente, a abordagem do tema saneamento é tratada de uma maneira mais ampla, em geral envolvendo ações ambientais, que tendem a propiciar uma continuidade do acompanhamento pelos atores coletivos por um prazo mais longo, já havendo casos em que estes começam a se organizar em associações, ou seja, começam a institucionalizar seu movimento social.

Os resultados sugeriram uma forte tendência dos conselhos estarem sendo utilizados como um espaço oportuno para aprovações de projetos e licenças ambientais. Reduzir os problemas das políticas públicas à sua face administrativa, obscurecendo o caráter político que detém, pode significar a instrumentalização dos movimentos sociais e a despolitização das discussões, transformando os diversos interesses da sociedade em uma mera disfunção administrativa. Além disso, o emprego das verbas públicas vem ganhando cada vez mais força nos conselhos e, muitas vezes, esses deixam de lado seu verdadeiro caráter propositivo: o controle social.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao apoio do CNPq e do Fundo Setorial CTHidro, que proveram suporte financeiro e concessão de bolsas de pesquisa para o projeto, mediante o Processo 500066/2006-0.

Os autores agradecem também ao apoio da FAPEMIG para que pudessem apresentar o presente trabalho no 26º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, Laurence. *Análise do Conteúdo*. Lisboa, 2008. 281 p.

BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Lisboa, 1981. 166 p.

BRASIL, 2007. Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445). Brasília: p. 24, 5 de janeiro 2007.

CALVIN, U. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. *Revista Eletrônica Emancipação* [S.I.], v. 8n.1, p. 9-20., 2008.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta Campos. *Cidades Brasileiras, seu controle ou o caos*. São Paulo, 1989. 5-26 p.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro, 2006. 236 p.

COSTA E SILVA, R. J. . Mudanças profundas. *Revista Bio* [S.I.], v. 5, p. 14-16, 1993.

DEUSDARÁ, Bruno; ROCHA, Décio. Análise do conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos. *ALEA*, vol. 7. jul-dez [S.I.], 2005.

ESCOBAR, Arturo. Actores, redes e novos produtores de conhecimento: movimentos sociais a transição paradigmática nas ciências. In: Cortez (Ed.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências*. São Paulo: SANTOS, Boaventura, 2006. p. 639-666.

FERLIE, E; JR, LYNN; L.E; POLLITT, C. *The Oxford handbook of public management*. Oxford, 2005. 789 p.

FRIEDMANN, John. Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. *EURE* [S.I.], v. XVIII, n. 55, p. 79-89, 1992.

GODET, Michel; DURANCE, Philippe; GERBER, Adam. *Strategic foresight - la prospective - use and misuse of scenario building*. Paris, 2008. 143 p.

GOHN, M. L. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, 2007. p.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos* 42(1):5-11 [S.I.], jan/abr 2006.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly; HELLER, Pedro. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JÚNIOR, Alceu; XIMENES, Marfi (Ed.). *Regulação - controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: ABAR, 2007, v. , p. 37-68, 2007.

HILL, M *The public policy process*. London, 2004. 308 p.

JOHN, P. *Analysing public policy*. London, 2002. 227 p.

KJAER, A.M. *Governance*. Bodmin, 2004. 240 p.

LUCENA, Andréa. As políticas públicas de saneamento básico no Brasil: reformas institucionais e investimentos governamentais. *Revista Plurais* [S.I.], 2006.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual o planejamento? *Cadernos IPPUR - (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ)* [S.I.], v. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MASJUAN, E; MARCH, H; DOMENE, E; SAURÍ, D Conflicts and struggles over urban water cycles: the case of Barcelona 1880–2004. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* V99 N4 p426–439., 2008.

MELUCCI, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Ciudad de México, 1999. 260 p.

MENDES, C.H.A Implicações ambientais no desenvolvimento da infra-estrutura: saneamento urbano. *Revista de Administração Pública* [S.I.], v. 26, n. 4, p. 32-51, 1992.

MINAYO, Maria Cecília. *Pesquisa Social*. Petrópolis, 2003. 80 p.

MONTE-MÓR, Roberto. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação *ETÇ, espaço, tempo e crítica: Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais* [S.I.], v. 1, p. 71-96, jun 2007.

MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Política e Regulamentação do Saneamento na Bahia: situação atual e necessidade de arcabouço jurídico-institucional. In: Anais do XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, João Pessoa. 2001.

PEREIRA, Tatiana Dahmer; PORTO, Hélio R. Leite. Controle social e cidadania: a construção coletiva de modelos alternativos de gestão. In: MORAES, Luiz Roberto Santos e BORJA, Patrícia Campos. Política e plano municipal de saneamento ambiental: Experiências e recomendações. Brasília: Ministério das Cidades (Ed.). 2005.

SANTOS, Boaventura. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2006. 92 p.

STRECK, Danilo; ADAM, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. *Civitas – Revista de Ciências Sociais* [S.I.], v. 6, n.1, p. 95 - 117, jan - jun 2006.

SWYNGEDOUW, E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* [S.I.], v. 42, p. 1991-2006, 2005.

TATAGIBA, L. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra., 2002. p.

TORO, J. B; WERNECK, N. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação *UNICEF Brasil* [S.I.], 1996.

UNESCO. *Water: a shared responsibility. The United Nations World Water Development Report 2.* : UNESCO & Berghahn Books. Barcelona, 2006. p.