

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

GUSTAVO LUZ GIL

**SANEAMENTO AMBIENTAL: PARTICIPAÇÃO POPULAR E  
TRANSVERSALIDADE EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Solange Teles da Silva

Manaus

2010

**GUSTAVO LUZ GIL**

**SANEAMENTO AMBIENTAL: PARTICIPAÇÃO POPULAR E  
TRANSVERSALIDADE EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

**ORIENTADORA:** Profa. Dra. Solange Teles da Silva

Manaus

2010

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

GUSTAVO LUZ GIL

## **SANEAMENTO AMBIENTAL: PARTICIPAÇÃO POPULAR E TRANSVERSALIDADE EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, aos 24 de setembro de 2010.

Presidente: Profa. Dra. Solange Teles da Silva  
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Profa. Dra. Marinella Machado Araújo  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Membro: Walmir de Albuquerque Barbosa  
Universidade do Estado do Amazonas

Manaus  
2010

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por mais uma vez ter iluminado minha caminhada em busca de crescimento pessoal e profissional.

Aos meus pais, Deimar Rodrigues Gil e Lúcia Maria Luz Gil, pelos incentivos e lições de vida durante todas as etapas de minha formação pessoal e profissional.

À minha irmã Aline Luz Gil, pelos incentivos e contribuições em termos informática.

À Profa. Dra. Solange Teles da Silva, que muito mais que uma orientadora, durante estes mais de dois anos de contato profissional, mostrou que a relação de ensino-aprendizagem pode sim ser construída através do respeito mútuo e verdadeira amizade. Ficam aqui meus eternos agradecimentos e profunda admiração pela pessoa e profissional.

Aos Professores do Mestrado em Direito Ambiental, pelos ensinamentos e reflexões acerca das questões que envolvem o direito ambiental.

Ao professor Fernando Antônio de Carvalho Dantas, pela acolhida, atenção e prestatividade desde meu primeiro contato com este Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental.

Aos servidores da secretaria do Mestrado em Direito Ambiental, Clarissa Bezerra Caminha, Carlos Francismalber e Lúcia Helena Santana Ferreira pela disposição, sempre presente, em ajudar.

Aos colegas do Mestrado em Direito Ambiental, pelo companheirismo no desempenho de nossas atividades acadêmicas, em especial a Daniela Helena Brandão Caldeira, Liana Amin Lima da Silva e Patrícia Santos Précoma Pellanda.

As pesquisadoras e mestrandas Caroline Barbosa Contente Nogueira, Cyntia Costa de Lima, Danielle de Ouro Mamed, e a pesquisadora Dayla Barbosa Pinto que em muito contribuíram na fase de coleta de dados primários, efetuada junto ao Parque Residencial Manaus.

À doutoranda e amiga Viviane Passos Gomes, pelos incentivos e parcerias na publicação de artigos relacionados à Amazônia.

Ao amigo Geraldo Sarmiento Gadelha, pelo apoio e incentivos em todas as etapas gradativamente vencidas.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pelo fomento financeiro a esta pesquisa através da concessão da Bolsa de Mestrado.

À todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para realização deste trabalho.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objeto central a análise das políticas públicas de saneamento ambiental sob o prisma da participação popular e da transversalidade. Tanto a legislação brasileira como a doutrina contemporânea destacam a necessidade e a importância da participação popular e da articulação das políticas públicas em matéria de saneamento ambiental, isto porque tais políticas são condicionantes do maior bem jurídico tutelado pelo Direito, qual seja a vida e, vida com qualidade. Entenda-se que o saneamento ambiental não se limita aos aspectos do saneamento básico, instituído pela Lei Federal n. 11.445/2007, que embora contemple a maioria das ações em saneamento a ela não se restringe, pois o saneamento ambiental envolve também a educação ambiental, o controle de vetores, a moradia, e os demais aspectos sociais relacionados ao saneamento do meio. Na realidade, a problemática do saneamento ambiental está intrinsecamente relacionada a políticas setoriais do saneamento básico, saúde, meio ambiente, recursos hídricos, resíduos sólidos como também a política urbana. Necessário, portanto uma análise dessas políticas sob a óptica dos direitos sociais por estarem ligadas ao dever prestacional do Estado, a partir de um olhar histórico da própria evolução do papel do Estado. Nesse contexto destaca-se que a democratização do espaço público mostra-se, na atualidade, como uma exigência da sociedade plural que busca a partir da realidade local melhoria de qualidade de vida. E, a cidadania passa a ser vista em seu conceito mais amplo chegando a ser, inclusive, concebida como uma cidadania ambiental, convergente em termos de saneamento ambiental. A presente pesquisa teve um cunho exploratório-descritivo, na medida em que se desenvolveu com a utilização de fontes teóricas, que possibilitaram uma leitura das normas jurídicas e doutrina sobre políticas públicas e sua interface com o saneamento ambiental, ao mesmo tempo em que foi realizado um estudo da atual política pública de saneamento ambiental de Manaus, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, em implantação desde 2003 pelo Governo do Estado. No intuito de verificar a questão da democratização do espaço público realizou-se a pesquisa de campo junto a uma das unidades habitacionais do Programa, o Parque Residencial Manaus – PRM entrevistando 150 moradores, isto com o objetivo principal de se investigar se houve diálogo entre Poder Público e comunidade quando do planejamento, execução e conclusão das obras do PROSAMIM. Os dados da pesquisa de campo revelaram que, de acordo com a população do PRM, houve várias reuniões para discutir o projeto, entretanto, pôde-se perceber que esta discussão ficou adstrita, na maioria dos casos, apenas ao aspecto informativo sobre o Programa, sendo desconsiderado o caráter consultivo e deliberativo. Ademais, chama atenção o fato de que 82% dos entrevistados classificaram o PROSAMIM-PRM como bom ou ótimo. Tais dados revelam que, ao menos, a população do PRM que permaneceu no local – excluindo-se, portanto a parcela da população que foi deslocada – legítima referida política pública de saneamento ambiental. É certo que em termos de controle das políticas públicas, o papel do Poder Judiciário mostra-se ainda fundamental, notadamente quando da omissão do Poder Público. De uma forma geral, observou-se que há a necessidade de maior comprometimento político com o setor de saneamento ambiental, pois só assim se conseguirá de forma plena garantir num Estado Democrático de Direito, o direito à cidadania e a dignidade da pessoa humana, concretizando-se desta forma os fundamentos da República Federativa do Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Saneamento Ambiental. Participação Popular. Estado Democrático de Direito. Espaço público.

## ABSTRACT

The present paper aimed at analyzing the public policies of environmental sanitation under the scope of popular participation and transversality. Both the Brazilian legislation and the contemporary doctrine highlight the need and significance of the popular participation and of the articulation of the public policies regarding the environmental sanitation, this happens because such policies are conditioning to the greater juridical good protected by Law, be whatever life it is and, a quality life. One understands that the environmental sanitation does not limit itself to the aspects of the basic sanitation, established by the Federal Law n. 11.445/2007, which, despite contemplating most of the actions in sanitation is not restricted to it, given that the environmental sanitation also involves the environmental education, the vectors control, housing, and all the other social aspects related to the sanitation of the environment. In fact, the issue of the environmental sanitation is intrinsically related to the sectors policies of basic sanitation, health, environment, hydric resources, solid residues as well as the urban policy. It is needed, therefore, to carry out an analysis of these policies under the point of view of the social rights as they are linked to the duty of the State, facing a historical look of the very evolution of the State role itself. In this context, one might highlight that the democratization of the public space shows itself, nowadays, as a demand of the plural society which searches for, from the local reality, an improvement in quality of life. And, citizenship comes to be seen in its broader concept, coming to be, as well, conceived as an environmental citizenship, convergent in terms of environmental sanitation. The present research was an exploratory description, once it was developed with the use of theoretical sources, which enabled the reading of the juridical norms and doctrine about public policies and its interface regarding the environmental sanitation, at the same time a study about the present public policy of environmental sanitation of Manaus was carried out, the “Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM” (Social and Environmental Program of the Streams in Manaus), being implemented since 2003 by the State Government. Aiming at verifying the issue of democratization of the public space, a field research was performed along with one of the housing units of the Program, the Manaus Residential Park – PRM, interviewing 150 residents, with the main objective of investigating if there was a dialogue between the Government and the community when implementing, carrying out and concluding the work of PROSAMIM. The field research data revealed that, according to the population of PRM, there were many meetings to discuss the project; however, it was possible to notice that this discussion was attained, in most of the cases, only to the informational aspect of the Program, being the consultation and voting characters disregarded. Besides, attention is drawn to the fact that 82% of the interviewees ranked PROSAMIM-PRM as good or excellent. Such data reveal that, at least, the population of PRM who stayed on site – excluding, therefore the part of the population who moved – legitimate the referred public policy of environmental sanitation. It is true that in terms of control of the public policies, the role of the Judiciary is still showed as fundamental, notoriously when the Public Power omits itself. In general, it was observed that there is a need of a greater political commitment towards the department of environmental sanitation, thus this is the only way that a full guarantee will be granted in a Democratic Law State, the right to citizenship and humane dignity, therefore, making the terms of the Federal Republic of Brazil true.

Key words: Public Policies. Environmental Sanitation. Popular Participation. Law Democratic State. Public Space.

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>12</b>  |
| <b>2 POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL : DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....</b>                      | <b>19</b>  |
| 2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL.....                           | 21         |
| 2.2 O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO “BÁSICO” – LEI 11.445/2007.....                         | 33         |
| 2.3 O PACTO FEDERATIVO E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM TERMOS DE SANEAMENTO.....          | 37         |
| <b>3 PARTICIPAÇÃO POPULAR, TRANSVERSALIDADE E PLANEJAMENTO, EM MATÉRIA DE SANEAMENTO.....</b> | <b>47</b>  |
| 3.1. SANEAMENTO AMBIENTAL, DIGNIDADE HUMANA E CIDADANIA.....                                  | 49         |
| 3.2 POLÍTICAS SETORIAIS CONEXAS AO SANEAMENTO AMBIENTAL.....                                  | 55         |
| 3.3 O PAPEL DO PODER PÚBLICO E DA COLETIVIDADE EM TERMOS DE SANEAMENTO.....                   | 58         |
| 3.4 DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....                                      | 62         |
| 3.5 PLANEJAMENTO E SANEAMENTO AMBIENTAL.....  | 72         |
| <b>3.5.1. O PLANSAB e a participação popular.....</b>   | <b>76</b>  |
| <b>3.5.2. Planos municipais de saneamento e a participação popular.....</b>                   | <b>78</b>  |
| <b>4 SANEAMENTO AMBIENTAL E O PROSAMIM EM MANAUS.....</b>                                     | <b>81</b>  |
| 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL EM MANAUS.....                                 | 84         |
| 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL E SEUS MÚLTIPLOS ATORES EM MANAUS.....         | 91         |
| 4.3 O PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS – PROSAMIM.....                      | 93         |
| 4.4 PESQUISA DE CAMPO - PROSAMIM E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....                                  | 104        |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>   | <b>120</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>130</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>  | <b>141</b> |

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                |   |     |
|----------------|---|-----|
| Figura 2.1     | – Aguadeiros - Trabalho escravo de distribuição de água, no Brasil colônia.....   | 23  |
| Figura 2.2     | – Os Tigres - Escravos encarregados de dar destinação final aos dejetos, despejando-os em rios, lagos e no mar.....                         | 23  |
| Gráfico 2.1    | – Evolução dos gastos comprometidos e desembolsados com saneamento básico.....  | 32  |
| Mapa 3.1       | – Porcentagem em termos de acesso a rede de esgoto, no Brasil.....  | 50  |
| Gráfico 3.1    | – Evolução dos recursos programados para investimentos em saneamento básico.....  | 60  |
| Fotografia 4.1 | – Igarapé de Manaus.....  | 90  |
| Fotografia 4.2 | – Antigas moradias – palafitas.....   | 90  |
| Fotografia 4.3 | – Igarapés de Manaus.....   | 90  |
| Fotografia 4.4 | – Igarapé de Manaus.....  | 90  |
| Fotografia 4.5 | – Área de intervenção do PROSAMIM – próximo as margens os condomínios que foram construídos, substituindo as antigas palafitas.....         | 96  |
| Fotografia 4.6 | – Vista do Parque Senador Jefferson Péres.....  | 96  |
| Fotografia 4.7 | – Ponte Benjamim Constant revitalizada.....   | 96  |
| Fotografia 4.8 | – Vista aérea do Parque Senador Jefferson Péres – Região central de Manaus.....   | 96  |
| Gráfico 4.1    | – Escolaridade da população do Parque Residencial Manaus.....   | 105 |
| Gráfico 4.2    | – Porcentagem da população que afirma ter havido reuniões na fase de planejamento e respectivos números.....                                | 108 |
| Gráfico 4.3    | – Porcentagem da população que afirma ter havido reuniões na fase de execução e respectivos números.....                                    | 109 |
| Gráfico 4.4    | – Porcentagem da população que afirma ter havido reuniões na fase de conclusão e respectivos números.....                                   | 110 |
| Gráfico 4.5    | – Distribuição quantitativa dos moradores nas reuniões do PROSAMIM / PRM.....   | 112 |
| Gráfico 4.6    | – Distribuição quantitativa dos moradores que atestam a importância da participação da comunidade nas questões que envolvem o PROSAMIM..... | 113 |
| Gráfico 4.7    | – Distribuição em relação as condições sanitária anteriores a implantação do PROSAMIM.....  | 116 |
| Gráfico 4.8    | – Distribuição em relação a avaliação do PROSAMIM, pelos entrevistados.....   | 117 |

## LISTA DE TABELAS

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| Tabela 3.1 | – Situação geral dos empreendimentos em 2008, por ano de contratação.....   | 60  |
| Tabela 4.1 | – Avanços físicos das obras dos Igarapés de Manaus, Bittencout e Mestre Chico.....  | 97  |
| Tabela 4.2 | – Atividades nos Escritórios Locais de Gestão Compartilhada .....   | 100 |
| Tabela 4.3 | – Quantitativo de unidades habitacionais.....   | 105 |
| Tabela 4.4 | – Faixa etária da população do Parque Residencial Manaus.....   | 106 |
| Tabela 4.5 | – Distribuição dos moradores que participaram das reuniões do PROSAMIM.....   | 111 |
| Tabela 4.6 | – Distribuição em relação a participação dos moradores quanto ao interesse em discutir o projeto.....   | 112 |
| Tabela 4.7 | – Distribuição dos moradores que acham importante que os governantes incluam a participação da comunidade em seus programas de intervenção..... | 114 |
| Tabela 4.8 | – Distribuição em relação a quantidade de moradores continuaram no local após as obras do PROSAMIM.....   | 114 |

## LISTA DE SIGLAS

|           |   |
|-----------|---|
| AMOPARMA  | – Associação dos Moradores do Parque Residencial Manaus   |
| ARSAM     | – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas   |
| BID       | – Banco Interamericano de Desenvolvimento   |
| BIEQ      | – Bacia do Igarapé do Educandos/ Quarenta   |
| BISR      | – Bacia do Igarapé do São Raimundo  |
| BNH       | – Banco Nacional de Habitação   |
| CESBs     | – Companhias Estaduais de Saneamento Básico   |
| CF        | – Constituição Federal  |
| COMCRI    | – Conselho de gestão de crise   |
| COMSUL    | – Comissão consultiva   |
| CONAMA    | – Conselho Nacional de Meio Ambiente  |
| COSAMA    | – Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas   |
| CRC       | – Comitê de representantes da comunidade  |
| DITEC     | – Diretoria Técnica de Concessões e Regulação da Qualidade  |
| ELOS      | – Escritórios locais de gestão compartilhada  |
| EPC       | – Estação de Pré-Condicionamento  |
| FGV       | – Fundação Getúlio Vargas   |
| FUNASA    | – Fundação Nacional de Saúde  |
| GAL       | – Grupo de apoio local  |
| INPA      | – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia   |
| LDNSB     | – Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico  |
| LOMAN     | – Lei Orgânica do Município de Manaus   |
| MC        | – Ministério das Cidades  |
| MMA       | – Ministério do Meio Ambiente   |
| ODM       | – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio   |
| OMS       | – Organização Mundial de Saúde  |
| PAC       | – Programa de Aceleração do Crescimento   |
| PDDR      | – Plano de Ações para Reposição de Moradia, Remanejamento de População e Atividades Econômicas Instaladas em áreas sugeridas para implantação do PROSAMIM |
| PEAS      | – Plano de Educação Ambiental e Sanitária   |
| PEPAC     | – Projeto Específico de Participação Comunitária  |
| PER       | – Plano Específico de Remanejamento   |
| PLANASA   | – Plano Nacional de Saneamento  |
| PLANSAB   | – Plano Nacional de Saneamento Básico   |
| PMSB      | – Plano Municipal de Saneamento Básico  |
| PNSB      | – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico  |
| PPC       | – Plano de Participação Comunitária   |
| PRM       | – Parque Residencial Manaus   |
| PRO-ÁGUAS | – Programa de Tratamento e Uso Racional das Águas nas Edificações   |
| PROAMA    | – Programa Águas para Manaus  |
| ProNEA    | – Programa Nacional de Educação Ambiental   |
| PROSAMIM  | – Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus  |
| SUS       | – Sistema Único de Saúde  |
| UGPI      | – Unidade de Gerenciamento do Programa de Recuperação de Igarapés   |

## LISTA DE ANEXOS

|  |     |
|--|-----|
| Anexo A – Instrumento de pesquisa de campo – questionário.....   | 142 |
| Anexo B – Parecer técnico-estatístico – Cálculo da amostragem.....   | 145 |
| Anexo C – Termo de Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa Humana da UEA.....   | 148 |
| Anexo D – Relatórios técnicos das pesquisadoras que participaram da fase de coleta de dados primários – Pesquisa de Campo..... | 150 |

## 1 INTRODUÇÃO\*

A inserção das políticas públicas na órbita de análise do direito passa a ganhar destaque com a necessária imposição ao Estado, de gradativamente, abandonar a postura abstencionista e voltar-se ao enfoque prestacional<sup>1</sup>, que se caracteriza pela obrigação de fazer para assegurar a efetivação dos direitos sociais (BUCCI, 2006). Ademais, Bucci (2006, p. 3) ao reforçar esta ligação do direito com as políticas públicas mostra que “a necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”. Em busca de maior eficácia em termos de políticas públicas Morand (*apud* SILVA, 2003, p. 126)

---

\* Este estudo contou com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ – Bolsa de Mestrado.

<sup>1</sup> Charles-Albert Morand (*apud* SILVA, 2003, p. 125) analisa as mudanças das formas de ação do Estado através das políticas públicas ao longo de sua história, essas transformações guardam relação com os modelos de Estado e com a história, as experiências e exigências sociais. “De acordo com o autor, os modelos de Estado caracterizam-se por uma forma de intervenção, constituindo tipos ideais e representando um reflexo imperfeito da realidade, mas que permitem, todavia sua decodificação. Além disso, as diversas formas de Estado e estruturas de direito coexistem ao mesmo tempo. Ao Estado liberal corresponde o direito moderno, síntese da herança do Estado de polícia, do Estado de direito. O Estado providência, fornecedor de prestações – serviços públicos –, gerou um estrutura jurídica intermediária entre o Estado moderno e o Estado propulsivo. Com o Estado propulsivo toma forma o direito de programas finalísticos e a estrutura jurídica busca fazer com que os destinatários do direito participem em sua formação e implementação. Os programas relacionais gerados por esta participação implicam outras modificações na estrutura do direito, e, ao Estado reflexivo corresponde justamente o direito de programas relacionais, que se explicam pelo fato da sociedade tornar-se progressivamente complexa e pela capacidade dos sistemas sociais autônomos – autopoieticos – de resistirem aos comandos estatais. Ao Estado incitador corresponde o direito fundado na persuasão e influência, sendo possível verificar uma propensão do Estado de renunciar a coerção para recorrer à informação, incitação e persuasão”. SILVA. Solange Teles da. Políticas Públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Hiléia**: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Ano 1, n. 1, Agosto/Dezembro de 2003.

aponta que “O direito das políticas públicas opera uma modificação substancial do raciocínio jurídico em direção ao imperativo da eficácia, entrando na era da pós-modernidade”.

É justamente, neste contexto, de concretização e eficácia de direitos sociais que se insere o saneamento ambiental que deve ser visto como uma forma de se ampliar a tutela sanitária, por envolver não só o saneamento básico, que certamente é o mais amplo de seus aspectos, mas que a ele não se resume, pois devem ser observadas outras vertentes relacionadas, tais como educação ambiental<sup>2</sup>, controle de vetores, moradia, o aspecto social dentre outras.

O saneamento ambiental assim passa a fazer parte do cotidiano do ser humano, por estar ligado à saúde, ao meio ambiente, ao saneamento básico, aos resíduos sólidos, aos recursos hídricos, à questão urbana, à moradia dentre tantas outras áreas que são reguladas pelo direito. Cabe lembrar que muitas destas problemáticas são objetos de políticas setoriais em nível nacional que orientam as ações governamentais. Entretanto, não apenas por este motivo o direito está presente quando se discute saneamento ambiental, ao direito é atribuído destaque ao discutir o tema principalmente pelo fato de que todas estas temáticas direta ou indiretamente estão relacionadas aos direitos humanos fundamentais<sup>3</sup>, necessários a garantia

---

<sup>2</sup> A Lei 9.795 de 27 de abril de 1999 institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

<sup>3</sup> A importância da água potável e do saneamento foi destacada através de uma recente resolução da Organização das Nações Unidas, que declarou o acesso à água potável e ao saneamento básico um direito humano essencial. Cf. Resolução das Nações Unidas, aprovada no dia 28 de julho de 2010, declarou o acesso à água potável e ao saneamento básico um direito humano essencial. A Resolução da Assembleia Geral recebeu 122 votos a favor, 41 abstenções e nenhum voto contra. Segundo o documento votado pelos países-membros da ONU, na Assembleia Geral, é motivo de extrema preocupação o fato de 884 milhões de pessoas não terem acesso à água potável. A situação se agrava quando se analisa os dados referentes aos serviços de saneamento, pois o número dos que não recebem serviços de saneamento básico é quase 3 vezes maior, chegando a 2,6 bilhões de pessoas. Estudos analisados pela ONU revelam que pelo menos 1,5 milhão de crianças morrem, anualmente, antes de completar cinco anos por falta de água potável. O acesso à água limpa e ao saneamento básico faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, uma agenda para erradicar ou reduzir males sociais até 2015. RÁDIO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU diz que acesso à água potável é direito humano**. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/detail/182780.html>>. Acesso em 29 jul. 2010.

A Resolução A/64/L.63/Rev.1. ONU. Resolución sobre derecho humano al agua y el saneamiento.

“1. Declara el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;

2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;

3. Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la Experta Independiente Sobre la Cuestión de las Obligaciones de Derechos Humanos Relacionadas con el Acceso al Agua Potable y el Saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General (17), y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que presente a la Asamblea en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con la realización del derecho humano al agua salubre y potable y el saneamiento, y el efecto de estas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. ONU. **Resolución sobre derecho humano al agua y el saneamiento**.

de uma qualidade de vida digna, expressa muitas vezes através de ações estatais voltadas a garantir a salubridade ambiental.

Saneamento ambiental e políticas públicas guardam desta forma, ligação direta com o direito, pois envolvem aspectos relacionados aos direitos sociais e, porque não dizer direitos fundamentais sociais como ensina Alexy. O saneamento ambiental pensado a partir da perspectiva de direitos fundamentais revela o importante papel do Estado enquanto responsável por garantir e prover muitos destes direitos, aqui enquadrados como direitos fundamentais sociais. De acordo com Alexy tais direitos são denominados de direitos fundamentais em sentido estrito, ou direitos fundamentais sociais. Estes

são direitos do indivíduo em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares. Quando se fala em direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência à saúde, ao trabalho, à moradia e à educação, quer-se primariamente fazer menção a direitos à prestação em sentido estrito (ALEXY, 2008, p. 499).

Referido autor diferencia os direitos fundamentais sociais em duas categorias, a dos direitos a prestação previstos de forma expressa e a dos direitos atribuídos por meio de interpretação (ALEXY, 2008).

Transportando esta análise para o caso brasileiro, através da Constituição da República Federativa de 1988, verifica-se um cenário em que a Carta Política Brasileira contempla vários direitos fundamentais, alguns de forma expressa tais como: os Direitos e deveres individuais e coletivos, os Direitos sociais, os Direitos à nacionalidade, os Direitos políticos e os Direitos dos partidos políticos. Ressalta-se que, a Constituição, expressamente amplia o rol de direitos fundamentais ao estatuir no artigo 5º, parágrafo 2º, que não estão excluídos outros direitos fundamentais, decorrentes dos princípios por ela adotada, ou dos tratados internacionais que o Brasil seja parte (BRASIL, 1988).

Nesta conjuntura pode-se observar que dentre os direitos sociais expressamente consta a tutela do direito à saúde e a moradia (art. 6º da CF). Aqui duas ressalvas mostram-se pertinentes. Primeiro, o fato de que o direito à saúde pressupõe o acesso ao saneamento básico que se mostra como uma das condicionantes da existência de condições mínimas para assegurar a saúde humana. Aliás, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu artigo 196 que, “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante

políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos [...]”. No mesmo capítulo, o artigo 200 informa que compete ao Sistema Único de Saúde: “IV- participar da formulação e da execução das ações de saneamento básico. [...] e, VIII – colaborar na proteção do meio ambiente [...]” (BRASIL, 1988). Em segundo lugar, não seria lógico a tutela da moradia, como um direito social, se esta não estivesse contemplada dentro de condições salubres de vida, o que novamente volta a reclamar atenção em termos de saneamento ambiental.

Soma-se a tais direitos fundamentais sociais, o direito fundamental ao meio ambiente sadio, que se mostra em conformidade com os princípios norteadores do texto constitucional e/ou de acordo com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Acerca da concretização do meio ambiente como valor fundamental Silva (2007, p. 230) acrescenta:

Em primeiro lugar é necessário considerar que **não há a possibilidade da concretização dos demais direitos fundamentais sem o direito ao meio ambiente, que se traduz em última análise como o próprio direito à vida**, ou seja, o direito à água em quantidade e qualidade adequadas para suprir as necessidades humanas fundamentais, o direito a respirar um ar sadio, o direito a que exista um controle de substâncias que comportem riscos para a qualidade de vida e o meio ambiente, entre outros aspectos a serem salvaguardados para a existência da própria vida. O direito ao meio ambiente configura-se, portanto, como a matriz de todos os demais direitos fundamentais. (Grifo nosso).

A Constituição de 1988 apresenta em seu Título VIII, sob a rubrica “Da Ordem Social” mais especificamente no Capítulo VI “Do Meio Ambiente”, um capítulo destinado a traçar as diretrizes gerais sobre os cuidados com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando de forma implícita vários princípios necessários à defesa dos recursos naturais com destaque ao princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da prevenção e precaução, princípio da informação, princípio do poluidor pagador, princípio do acesso equitativo dentre outros.

O Brasil, ao reconhecer o direito ao meio ambiente sadio como direito humano fundamental adota uma perspectiva antropocêntrica com vistas a tutelar os recursos naturais para garantir o bem estar humano e a qualidade de vida da população, pois a preservação dos recursos naturais confere implicações diretas na saúde da população que se mostra comprometida em razão dos crescentes problemas ambientais, como o efeito estufa, a poluição do ar, da água e do solo, o uso indiscriminado dos recursos naturais dentre outros.

Assim, necessário é destacar a importância de políticas públicas transversais em termos de saúde, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos, desenvolvimento urbano, dentre outras, pois muitas das doenças disseminadas têm sua origem

na degradação do meio. A título de exemplo pode-se citar doenças como o cólera, transmitida através de águas contaminadas, os problemas pulmonares decorrentes da poluição do ar, principalmente, nos grandes centros urbanos; a contaminação do solo pelo uso abusivo de defensivos agrícolas, que acaba por chegar à mesa da população causando vários problemas, dentre eles o crescente número de câncer<sup>4</sup> e outras doenças.

Ante a complexidade que envolve o saneamento ambiental, percebe-se que se faz necessário a formulação de políticas públicas de saneamento ambiental que atendam as diretrizes postas pelo ordenamento jurídico, através da CF/88, e das políticas setoriais mencionadas, isto por meio de uma ampla discussão entre todos os entes federados, em termos de transversalidade, ou seja, faz-se necessária a ampliação da articulação entre as várias políticas públicas conexas ao saneamento ambiental, bem como uma maior abertura das discussões com a sociedade. Daí a necessidade de que haja maior diálogo entre poder público federal, estadual e municipal, em respeito ao pacto federativo, bem como com a sociedade, via instrumentos previstos nas diversas políticas setoriais, no sentido de se buscar ações efetivas para a melhoria da qualidade ambiental e sanitária, garantindo-se, assim, melhoria da qualidade de vida para a população.

É certo que, observa-se notória omissão do poder público em relação às questões de saneamento ambiental ao longo dos anos. A ausência do Estado enquanto principal ente responsável pela promoção de políticas públicas sociais reflete nitidamente a realidade: os déficits sanitários encontrados até hoje no país. Somam-se a este contexto uma série de problemas políticos, econômicos e sociais que dificultam cada vez mais o estabelecimento de políticas públicas comprometidas com o bem-estar social, que de acordo com o atual modelo democrático exige maior diálogo do Estado com a sociedade e deste Estado com seus próprios segmentos, num esforço voltado à transversalidade de suas ações e à maior participação da população nas discussões que envolvem o espaço público.

A participação da sociedade na vida política do Estado vem ganhando cada vez mais força através de vários institutos e mecanismos que buscam arejar o modelo representativo

---

<sup>4</sup> No que diz respeito a relação entre câncer e o meio no qual o ser humano vive é possível observar que o Instituto Nacional de Saúde e Instituto Nacional do Câncer dos Estados Unidos da América realizou recentemente um estudo que aponta o envolvimento de aspectos ambientais correlacionados ao surgimento e aumento do número de câncer em virtude da contaminação do meio. Este documento mostra a importância de se investir em pesquisa relacionada ao câncer, desenvolver e aplicar políticas e regulamentos que visem à proteção humana, bem como executar e regulamentar políticas de proteção à saúde pública com vistas a reduzir os casos de câncer. Para maior aprofundamento consultar: *Reducing environmental cancer risk: What we can do no. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Reducing environmental cancer risk: What we can do no. 2010.* Disponível em: < [http://deainfo.nci.nih.gov/advisory/pcp/pcp08-09rpt/PCP\\_Report\\_08-09\\_508.pdf](http://deainfo.nci.nih.gov/advisory/pcp/pcp08-09rpt/PCP_Report_08-09_508.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

baseado na democracia indireta. Nesse sentido, posicionam-se, por exemplo, Boaventura de Sousa Santos, Jurgen Habermas, Joshua Cohen, Leonardo Avritter, Paulo Bonavides, Philip Pettit, dentre outros que demonstram a importância de se estabelecer o diálogo entre poder público e sociedade<sup>5</sup>.

Esta nova orientação visa dar maior dinamismo a gestão pública e, de certo modo, possibilitar um maior controle das políticas públicas pela sociedade. Não há como pensar em políticas públicas de saneamento ambiental, que são políticas públicas voltas ao melhoramento sanitário, excluindo, deste contexto, a sociedade a qual tais políticas são direcionadas, pois há uma sinergia muito grande entre o ser humano e os espaços por ele habitados.

Ademais, poder-se-á verificar que as políticas públicas de saneamento ambiental envolvem diretamente a conjugação de esforços em diversas áreas dentre elas a de saúde, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos, desenvolvimento urbano dentre outras áreas, por esta razão também não há como se pensar em saneamento ambiental de forma segmentada o que demanda cada vez mais que estes segmentos dialoguem entre si, buscando assim a cooperação em suas ações.

Diante deste quadro que mostra a preocupação atual com as questões de saneamento ambiental e suas implicações relacionadas à qualidade de vida da população brasileira, buscou-se, aqui, realizar um estudo voltado à analisar o papel da participação popular e da transversalidade em termos de política públicas de saneamento ambiental, a partir de uma pesquisa de cunho exploratório-descritivo e da análise de um caso em particular, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM.

Em um primeiro momento foram apontados os desafios e perspectivas do saneamento ambiental no Brasil (capítulo 2). A partir da evolução histórica das políticas de saneamento no Brasil ao estabelecimento de um marco regulatório do saneamento “básico” com o advento da Lei 11.445/2007, buscou-se delimitar o conceito de saneamento ambiental através de um prisma histórico, para que então as questões de distribuição de competência e o pacto federativo estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 pudessem ser analisados.

Em um segundo momento (capítulo 3), destacou-se os aspectos ligados a dignidade humana e a cidadania, bem como o papel do Estado para assegurar os direitos fundamentais frente às políticas públicas de saneamento ambiental, sendo entendido que o direito à saúde,

---

<sup>5</sup> Os autores citados mostram a importância da participação popular na esfera pública como forma de corrigir as distorções do modelo representativo. No decorrer do texto serão realizadas análises de como estes autores concebem o necessário diálogo entre poder público e sociedade.

meio ambiente, saneamento básico, moradia, dentre outros enquadram-se na perspectiva de direitos fundamentais sociais, que se caracteriza por ser um direito do indivíduo em face do Estado. As políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental e a participação popular em termos de políticas públicas foram objeto do presente capítulo, que, analisou, inclusive, a questão do planejamento como instrumento de orientação para as políticas públicas de saneamento ambiental e a participação popular.

Complementando esse estudo foi apresentado um caso de política pública de saneamento ambiental (capítulo 4) com a finalidade apresentar o modelo de tal política implantado no município de Manaus e ilustrar assim a discussão teórica realizada ao longo desse trabalho. Para tanto, foram identificados os projetos na área de saneamento ambiental nesse município nos últimos 10 anos, as dificuldades enfrentadas, bem como os projetos na área de saneamento ambiental, que buscaram melhorar a qualidade de vida da população ao longo dos anos. Deu-se ênfase ao atual programa de saneamento ambiental em vias de implantação em todo o município, denominado Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM – iniciado em 2003 cuja previsão de conclusão da primeira etapa é para 2012. De acordo com dados oficiais, nesse programa estão sendo investidos mais de US\$ 500 milhões<sup>6</sup>, em obras de revitalização das margens dos Igarapés de Manaus. Nesse mesmo capítulo também foram analisados os dados coletados em uma pesquisa realizada junto à população de uma das unidades do PROSAMIM em Manaus, referida pesquisa buscou analisar a relação estabelecida entre poder público e comunidade quando do planejamento, execução, conclusão da política pública de saneamento ambiental que é o PROSAMIM. Buscou-se verificar se houve diálogo entre o poder público e a comunidade para a implementação desta política pública, ou se a decisão ocorrera de forma verticalizada, sem qualquer consulta pública a este respeito. Em um universo de 819 residências foram entrevistados 150 moradores do Parque Residencial Manaus, uma unidade do PROSAMIM localizada na Região Central da cidade, espaço esse que passou por grande transformação com a implementação desse projeto.

---

<sup>6</sup> Para detalhamento dos investimentos realizados no PROSAMIM veja nota de rodapé n. 77.

## **2 POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

O contexto histórico-social é fundamental para a análise das políticas públicas de saneamento ambiental, pois está diretamente ligado ao modo de interação do ser humano com o meio o qual habita. Esta relação ser humano/meio deve ser analisada destacando-se como o Estado lidou ao longo dos anos com a transversalidade e com a participação da população nas políticas públicas de saneamento do ambiente, quais foram os ganhos auferidos em termos de qualidade de vida, e principalmente quais foram os equívocos cometidos nas ações nesse setor à luz da evolução do direito das políticas públicas e da necessária consideração da relação Estado, sociedade e saneamento. A evolução histórica do saneamento em termos jurídicos é reflexo do aumento das exigências sociais, da conquista de direitos sociais então constitucionalizados e da necessidade de consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Assim, a evolução histórica do saneamento no Brasil coincide, em certo modo, com a evolução da sociedade e colonização brasileira, e permite analisar as alterações do papel do Estado e do Direito, o direito das políticas públicas, notadamente em face da afirmação dos direitos sociais no texto constitucional de 1988, o direito de todos à saúde e ao meio ambiente.

A partir da visão colonial de exploração observa-se que a metrópole objetivava unicamente a exploração dos recursos naturais não se importando com as condições sanitárias locais, com o aumento populacional há gradativo comprometimento da saúde pública devido

aos baixos índices de serviços de saneamento<sup>7</sup>, que em regra estavam voltados a atender de forma individualizada apenas as elites, demandando então a necessária atuação do Estado.

O caráter privativo dos serviços de saneamento acabou por comprometer a saúde pública e a partir disto o Estado viu-se no dever de intervir no setor, no entanto isto aconteceu de maneira disforme ao longo dos anos, sem uma política de estado coesa voltada a efetivamente estruturar o setor de saneamento. Este longo histórico de fragmentação em termos de políticas públicas de saneamento ambiental reflete, hoje, uma realidade que coloca o país entre um dos piores em oferta de serviços públicos de saneamento. Como exemplo é possível citar os baixos índices de coleta e tratamento de esgoto, visto que 47,8% dos municípios brasileiros não tinham coleta de esgoto, sendo que dos 52,2% dos municípios que tinham esgotamento sanitário, 32,0 % tinham serviço de coleta e, apenas 20,2% coletavam e tratavam o esgoto, conforme Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB realizada em 2000 (IBGE, 2000).

A história do saneamento no Brasil revela que os déficits, hoje, presentes têm origem na época colonial, isto devido à excessiva centralização do poder, fragmentação das ações, e total desconsideração com a realidade local, que ignorava a população quando da tomada de decisões relacionadas ao saneamento. O Estado adotou políticas em relação ao setor de diferentes maneiras, oscilando de acordo com o momento histórico em virtude de fatores externos ao próprio saneamento, dentre os quais é possível citar, por exemplo, preocupações associadas ao controle de doenças, aos processos econômicos, políticos, sociais e culturais que caracterizavam o modelo de desenvolvimento de cada época (MMA, 2006).

A fragmentação das ações, a ausência de planejamento a longo prazo e de continuidade das ações em saneamento ambiental, são em partes decorrentes da negligência do Estado em buscar regulamentar o setor, de forma a assegurar a transversalidade das ações envolvidas com o saneamento ambiental, já que o conceito de saneamento ambiental ampliou-se e não se restringe apenas a questões de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, quer dizer, questões de saneamento básico<sup>8</sup>. Se, por um lado, a regulamentação do setor é fragmentada devido a sua amplitude, o saneamento ambiental pode ser analisado sob

---

<sup>7</sup> Omitiu-se a expressão “públicos”, pois à época da colonização não caberia falar em serviços públicos de saneamento, pois efetivamente estes não existiam. O que se via eram ações isoladas e privativas de saneamento.

<sup>8</sup> Conforme artigo 3º da Lei 11.445/2007, quatro são os aspectos relacionados ao **saneamento básico** assim definido como compreendendo o **conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.**

diversas óticas – saneamento básico, resíduos sólidos, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano, saúde<sup>9</sup> – dentre tantas outras, que direta ou indiretamente, causam reflexos em matéria de saneamento ambiental, por outro lado, essa fragmentação, não implica, todavia, que tais políticas públicas devam ser desconexas. Elas devem privilegiar ações transversais para assegurar o direito de todos ao meio ambiente e à saúde.

O presente capítulo traz um resgate histórico do saneamento no Brasil, apontando as fases e peculiaridades de cada época; apresenta uma análise do marco normativo atual do saneamento básico, qual seja a Lei nº 11.445/2007, em termos de discussão sobre dois de seus princípios que apontam para necessidade de transversalidade e de controle social. Deve-se frisar que a análise da LDNSB mostra-se importante, pois, no Brasil, a imagem do saneamento está extremamente associada à imagem de saneamento básico, daí o destaque dado à política setorial de saneamento básico no presente estudo, mesmo que como já se salientou o saneamento ambiental não se restrinja a esses aspectos do próprio saneamento básico<sup>10</sup>. Complementando essa análise, observa-se a relação do pacto federativo e a distribuição de competência em matéria de saneamento ambiental.

## 2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL

Ao longo dos séculos o posicionamento do Estado frente às questões sanitárias mostrou-se variante, sendo possível destacar de acordo com Rezende e Heller (2008) ao menos cinco períodos distintos. O primeiro período se estendeu dos séculos XVI, XVII, XVIII até a primeira metade do século XIX caracterizado pela ausência do poder público nas questões sanitárias e miscigenação étnica (formação de uma identidade sanitária nacional). O segundo período da segunda metade do século XIX até 1910, no qual emergiu a noção da interdependência sanitária e o Estado assumiu então as questões de saneamento, no âmbito da Saúde Pública, e as transferiu à iniciativa privada. O terceiro período de 1910 a 1950 foi marcado pela centralização do poder público: ações realizadas pelo Estado, hegemonia norte-americana no Brasil e influência sobre a política nacional. De 1950 a 1969, o quarto período,

---

<sup>9</sup> Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Lei 10.257/2001) e Política Nacional de Saúde (Lei 8.080/1990).

<sup>10</sup> O saneamento básico constitui um dos principais eixos do saneamento ambiental, mas como poderá ser visto tratar apenas de saneamento básico é insuficiente quando se pensa em termos holísticos para a questão que envolve saúde, saneamento e meio ambiente.

conduziu a estatização e auto-sustentação tarifária, frente à incapacidade dos municípios para a gestão do saneamento. E finalmente, a partir de 1970 com formulação do PLANASA iniciou-se o atendimento às populações urbanas, sendo referido período, todavia, caracterizado por um distanciamento em relação à saúde pública, aprofundamento dos desníveis sociais, dos desequilíbrios e marginalização das áreas rurais e periferias urbanas.

A primeira fase que vai do século XVI até a primeira metade do século XIX, compreende o período de colonização do Brasil pela metrópole portuguesa, período este voltado unicamente à exploração inicialmente do pau-brasil, seguido do açúcar e dos metais preciosos, principalmente ouro. Este período apresenta grande miscigenação étnica (indígenas, africanos e europeus), cada qual com seus hábitos e costumes, o que dificulta o estabelecimento de uma identidade sanitária coletiva. A compreensão desta miscigenação nas palavras de Rezende e Heller (2008, p. 83)

[...] é de fundamental importância, porque permite reconstruir a história do saneamento a partir da sua gênese, ou seja, dos hábitos e práticas culturais provenientes de cada uma das etnias, ainda hoje fortemente presentes na vida de nossa sociedade, sobretudo daquela parcela da população que ainda não conta com serviços públicos de saneamento.

No Brasil colônia as preocupações se voltavam à exploração da terra não existindo cuidados em termos sanitários, cujas intervenções eram em grande maioria de caráter individual, existindo poucas intervenções de caráter coletivo, até o século XVIII. A extração do pau-brasil e na seqüência o cultivo da cana-de-açúcar, organizaram-se através de pequenas vilas e povoados que não exigiam ações coletivas para a manutenção de suas funções, contudo, com a descoberta do ouro houve um aumento significativo da população e a criação das novas cidades começou a exigir uma mudança de postura em termos de saneamento, ou seja, o ciclo do ouro fez aumentar a demanda por serviços coletivos de saneamento em razão do aumento populacional, serviços estes que não foram implantados, levando a um quadro de agravamento da saúde pública – epidemias. A vinda da Coroa Portuguesa e a abertura dos portos as nações amigas motivou as primeiras ações em saneamento básico, que em geral se basearam em melhorias de higiene nos portos e na construção de chafarizes, poços, cisternas e aquedutos para o fornecimento de água à população que, em geral, era levada em potes para as casas dos mais ricos pelos escravos (REZENDE; HELLER, 2008), tal qual ilustra figura que correlaciona o trabalho escravo com as ações de distribuição de água à época:

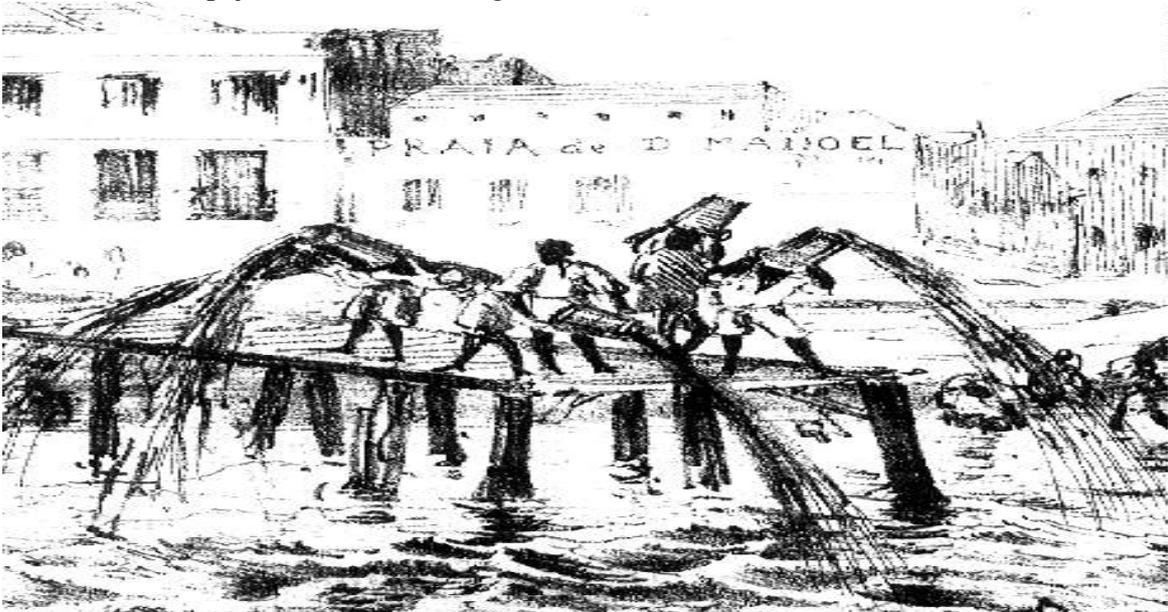
Figura 2.1 – Aguadeiros – Trabalho escravo de distribuição de água, no Brasil colônia



FONTE: RUGENDAS, 1835<sup>11</sup>.

Os escravos eram ainda encarregados de realizar a coleta e destinação final dos dejetos destas grandes residências através de baldes e lançá-los em rios próximos a cidade, eles eram conhecidos como “tigres”.

Figura 2.2 – Os Tigres – Escravos encarregados de dar destinação final aos dejetos, despejando-os em rios, lagos e no mar



FONTE: REZENDE; HELLER, 2008<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> RUGENDAS, Johann Moritz. **Aguadeiros**. 1835. Disponível em: <[www.usp.br/revistausp/30/04-diener.pdf](http://www.usp.br/revistausp/30/04-diener.pdf)>. Acesso em 01. Jun. 2010.

<sup>12</sup> REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: Políticas e interfaces**. 2. Ed., Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 166.

Como se pôde notar as condições sanitárias do Brasil colônia, século XVI até a metade do século XIX, mostram-se precárias em razão do modelo de colonização adotado pela metrópole.

A partir de meados do século XIX, o Brasil passou por mudanças significativas em virtude do avanço do capitalismo mundial. Disto resultaram alguns investimentos, principalmente na Região Sudeste, advindo da monocultura cafeeira. A vocação agrária do país, somada a baixa competitividade da indústria nacional, que não conseguiu competir com a indústria inglesa e francesa, fez com que cada vez mais surgissem em território brasileiro investimentos ingleses. Assim, “a partir de meados do século XIX, tornou-se comum a participação de companhias inglesas em vários setores provedores de infra-estrutura básica, inclusive as companhias de saneamento” (REZENDE; HELLER, 2008, p. 117).

No período compreendido entre meados do século XIX e início do século XX com o aumento populacional das cidades brasileiras, motivada pela transferência da população rural, para as cidades e, também, pela abolição da escravatura que retirou milhares de ex-escravos da zona rural, fez-se necessário a instrumentalização de ações sanitárias de caráter coletivo, para conter o avanço de doenças vinculadas ao saneamento do meio. Rezende e Heller (2008, p.118) lembram que “epidemias como de febre amarela, cólera e varíola eram, comuns em todo o território brasileiro, atingindo drásticas proporções nas cidades mais populosas”.

Neste momento, a elite do país começou a perceber que de nada adiantava ações de saneamento de caráter individual, pois mesmo tendo os “tigres”, os escravos responsáveis pela limpeza sanitária das grandes residências, as doenças sanitárias não respeitavam fronteiras físicas, daí a primeira percepção de que as ações em saneamento demandavam caráter transversal. Diante desta percepção da interdependência das questões sanitárias com o meio, pela elite dominante que mesmo promovendo ações de saneamento em suas residências era atingida por todas as pestes e doenças da época e a isto aliada a vontade de melhorar a imagem do Brasil na Europa, fruto de um espírito nacionalista que se desenvolvia em meio a elite nacional, começaram-se a multiplicar ações sanitárias pelo país. Como exemplo é possível citar a criação da Escola de Medicina criada por D. João VI, no Rio de Janeiro e em Salvador. Entretanto, cabe lembrar que

---

Apesar do crescente interesse de vários segmentos da sociedade pelas questões de saúde pública, as intervenções realizadas pelo poder público no ambiente continuavam a ser pontuais e insuficientes, mantidas pelo poder local. O Estado cuidava apenas da proteção e salubridade de áreas específicas de interesse

econômico, como por imposição do Imperialismo, as zonas portuárias, representadas pelas cidades de Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Santos, [...]. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 119).

A esta altura iniciava-se o processo de transferência dos serviços de saneamento básico para a iniciativa privada, que em sua maioria era composta por empresas de capital inglês que voltavam seus investimentos apenas para os setores e áreas que lhes propiciassem lucros, deixando a maior parte da população sem qualquer investimento em saneamento. Isto anos mais tarde leva a revolta da população que cansada deste modelo, exige que o Estado retome para si a execução dos serviços em saneamento básico. A este respeito chama atenção o fato de que,

[...] Estas manifestações mostraram claramente às autoridades a necessidade de se estabelecerem novas formas de tratar as questões públicas, pois **o povo**, que até então apenas assistia ao desenrolar dos acontecimentos, também **era capaz de lutar pelos seus direitos**.

**Este foi um momento de grande importância no processo de consolidação do poder público, pois contou com uma participação significativa da sociedade, em defesa do direcionamento das políticas públicas às demandas sociais.** Foi, portanto, um período de grande evolução da concepção do papel do Estado, em um sentido mais amplo do que o das relações econômicas, no qual as políticas públicas puderam ser discutidas, questionadas e colocadas em prática, caracterizando o início das ações visando às coletividades. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 122) (Grifos nossos).

A retomada dos serviços públicos pelo Estado, pouco tempo após a concessão às agências inglesas foi conseqüência da má qualidade dos serviços públicos prestados por elas. O Estado nesta fase, novamente, busca organizar políticas de saneamento voltadas à promoção da saúde pública como forma de conter o avanço de doenças.

Uma nova fase do saneamento no Brasil, compreendida entre os anos de 1910 a 1950, foi marcada pela centralização das ações de saneamento pelo poder público federal que diante da calamitosa realidade em que se encontrava a saúde pública do país e do reconhecimento acerca da necessidade de interdependência da questão sanitária, viu na centralização das ações de saneamento a única maneira de garantir ações abrangentes e eficientes. Desta forma, tem-se que

O poder público consolidou-se, de fato, com o desenvolvimento da saúde pública centrada nas mãos do governo federal, que usou de toda a sua coercitividade para fazer cumprir normas de higiene e educação sanitária. Então, pode-se dizer que a penetração do poder central, implementando políticas públicas, constituiu um importante elemento na formação de uma identidade nacional “coletiva”. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 179).

Neste período a formação de recursos humanos na área de engenharia sanitária e o avanço da industrialização brasileira foram importantes para a encampação dos serviços de saneamento pelo Estado que antes estavam a cargo da iniciativa privada. Este foi um período de grande avanço em termos de saneamento, principalmente no campo de estudos sanitários realizados pela “Liga Pró-Saneamento do Brasil”, e também pela cobrança efetuada sobre o poder público. Acreditava-se que a solução para o quadro até então instalado só poderia surtir efeitos através de uma reforma que centralizasse e unificasse as políticas públicas de saúde e saneamento em nível nacional.

Este período ao mesmo tempo em que marca a centralização das ações de saneamento nas mãos do poder federal, dá início à progressiva interferência americana sobre as ações de saneamento, que deixa de certo modo de privilegiar as ações transversais de saúde e meio ambiente que estavam rendendo bons frutos, e adota uma vertente voltada ao controle de vetores e pragas, isto motivado pelo desenvolvimento da indústria americana de pesticidas que investiu fortemente junto ao governo federal (REZENDE; HELLER, 2008). De certo modo, a partir daí inicia-se o distanciamento entre o saneamento e a saúde, isto somado a tantos outros fatores que serão visto adiante.

O período de 1950 a 1969 foi marcado pela cisão das políticas de saneamento e saúde, bem como pela concentração das políticas de saneamento sob a competência dos Estados e respectivas companhias estaduais em detrimento do disposto constitucional que garantia a titularidade destes serviços aos municípios<sup>13</sup>. Pode-se verificar nesta época que,

Ao longo da década de 1950, a política de saúde sofreu grandes modificações, havendo uma mudança no rumo das orientações para o setor, que passou a privilegiar crescentemente o modelo assistencialista e o caráter emergencial das ações, com enfoque que substituiu a visão de prevenção pela intervenção no meio, em favor da visão de cura das doenças. As ações setoriais durante esse período voltaram-se para o uso de quimioterápicos e biocidas, com hegemonia do modelo assistencial voltado para a terapia (REZENDE; HELLER, 2008, p. 221).

Neste período cria-se, no ano de 1953, durante o segundo governo Vargas o Ministério da Saúde<sup>14</sup>, que contou com verbas irrisórias no decorrer da década de 50, o que causou

---

<sup>13</sup> A Constituição de 1946, no artigo 28, II, “b”, garantia a autonomia ao município sobre os serviços públicos, nele incluídos os de saneamento. Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada: [...], b) à organização dos serviços públicos locais.

A Constituição de 1967, tal dispositivo encontra-se no artigo 16, II, “b”.

Na Emenda 01 de 1969, ao município é atribuída a competência sobre o saneamento nos termos do artigo 15, II, “b”.

<sup>14</sup> Lei ordinária 1.920, de 25 de julho de 1953, cria o Ministério da Saúde e da outras providências.

reflexo direto em termos de saúde pública, não conseguindo ao menos reduzir os altos índices de mortalidade infantil à época (REZENDE; HELLER, 2008).

Em todas as fases do saneamento anteriormente estudadas observa-se que a perspectiva ambiental muitas vezes foi tratada sob a perspectiva da saúde pública, por envolver a atenção primária e, conseqüentemente a observância em termos de intervenção no meio, ou seja, o Estado quando atuou sobre a questão ambiental do saneamento o fez sob a ótica da saúde pública, daí a razão das raras referências em termos de meio ambiente quando se discutiu saneamento nos períodos precedentes.

Contudo a partir de 1950 com a criação do Ministério da Saúde, e com a criação das companhias estaduais de saneamento<sup>15</sup>, o setor de saneamento cada vez mais se desvinculou do setor de saúde e, conseqüentemente do meio ambiente, deixando o modelo de gestão direta para adotar uma postura voltada à busca de maior autonomia para seus serviços. Esta autonomia envolvia de certa forma, a adoção de modelos mais flexíveis de gestão, o que ocorreu com a criação das autarquias, posteriormente sociedades de economia mista, instituindo-se então as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), o que acarretou a transferências dos serviços de titularidade dos municípios para os estados, vindo ao encontro dos interesses do futuro PLANASA (REZENDE; HELLER, 2008).

Neste período houve um significativo aumento da oferta de serviços de água e esgoto no país, entretanto, o aumento quantitativo mostrou-se totalmente alheio à realidade e as efetivas necessidades da população local, o que de certa forma não representou ganhos efetivos em termos de qualidade sanitária e qualidade de vida, isto principalmente para a população de baixa renda que sem recursos financeiros para custear os serviços de saneamento continuou, na mesma medida, alheia da possibilidade de obtê-los via prestação do Estado.

A partir de 1970 inicia-se outro ciclo na esfera do saneamento nacional com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que teve suas bases estruturadas ainda na década de 60 com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O cenário nacional desde a década

---

<sup>15</sup> Em termos de saúde, meio ambiente e saneamento observa-se em âmbito estadual, neste período, a criação da CETESB em 24 de julho de 1968, pelo Decreto nº 50.079, “com a denominação inicial de Centro Tecnológico de Saneamento Básico, incorporou a Superintendência de Saneamento Ambiental - SUSAM, vinculada à Secretaria da Saúde, que, por sua vez, absorvera a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar - CICIPAA que, desde agosto de 1960, atuava nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá, na região do ABC da Grande São Paulo. Em 07.08.2009, entrou em vigor a Lei 13.54, que criou a Nova CETESB”. CETESB. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Histórico**. Disponível em: < <http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/historico.asp>>. Acesso em 16 ago. 2010.

de 50 apontava para uma urbanização desenfreada, em virtude do incentivo a indústria e do descaso com o setor rural, o que acirrou cada vez mais os desníveis sociais, levando a marginalização das áreas rurais e periferias, principalmente das grandes cidades. O grau de urbanização do Brasil saltou de 36,2% em 1950 para 81,2% nos anos 2000 (REZENDE; HELLER, 2008).

O crescimento exacerbado de população urbana veio, na mesma proporção, acompanhado de vários problemas de ordem social, pois o Estado não conseguiu suprir as demandas de serviços básicos de saneamento e para garantir a expansão do setor industrial faziam-se necessários investimentos em abastecimento de água e esgoto para suprir, principalmente as indústrias.

Neste período cada vez mais se notou o distanciamento do saneamento em relação à saúde pública e ao meio ambiente que, inclusive, ganhou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)<sup>16</sup> vinculada ao Ministério do Interior em 1973. Como se percebe o déficit de transversalidade nas ações em saneamento ambiental tem origem com a divisão política dos órgãos do Estado que não conseguiram se organizar de modo a garantir agendas comuns em termos de saneamento básico, meio ambiente, saúde, recursos hídricos, resíduos sólidos dentre outras áreas.

O saneamento, neste período estava voltado ao fortalecimento das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), através do PLANASA o que levou a progressiva transferência de poder de gestão dos serviços públicos de saneamento, originariamente de titularidade dos municípios. Estes, frente ao fortalecimento das companhias estaduais, se viam forçados a delegá-los aos Estados, que detinham maiores orçamentos e incentivos obtidos pelo BNH e PLANASA. Na realidade, a maioria dos municípios brasileiros não conseguia arcar com os investimentos em saneamento básico e a política estava totalmente voltada a incentivar a centralização destes serviços nas companhias estaduais. Houve neste período um esvaziamento das competências municipais em termos de saneamento e uma centralização excessiva nos Estados, principalmente no período da ditadura militar. Cabe lembrar que o BNH a partir de 1967 tornou-se o principal agente financiador da política nacional de saneamento (REZENDE; HELLER, 2008).

A maior falha da política de saneamento estabelecida pelo PLANASA foi a excessiva restrição dessa política de saneamento ao fornecimento de água e esgoto, deixando todos os

---

<sup>16</sup> Na tentativa de desvincular a questão ambiental, da saúde pública, cria-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), a vinculando ao Ministério do Interior, através do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973.

outros aspectos descobertos. Esta desarticulação das ações de saneamento básico motivadas pela falta de recursos e transversalidade em termos de políticas públicas, de uma forma ou de outra, reflete as desigualdade social do país, desde aquela época.

Com o declínio do PLANASA<sup>17</sup>, motivado em parte pelo endividamento do BNH, e com a nova ordem constitucional o setor passou por várias oscilações em decorrência da alternância de poder ocorrida desde então. No governo Sarney (1985-1990) houve períodos de oscilações institucionais anárquicas; neste período foi criado o Ministério do Meio Ambiente, com a denominação de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente<sup>18</sup>, em 15 de março de 1985. Fernando Collor de Melo (1990-1992) dá início ao neoliberalismo através da supervalorização dos agentes privados na determinação de rumos políticos para o setor, contudo seus planos não chegam a ser operacionalizados em razão do *impeachment*; com Itamar Franco (1992-1995) tem-se um período de nacionalismo com poucos resultados para o setor de saneamento; Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) dá continuidade ao modelo de privatização, sistemáticas e malsucedidas e, por fim, Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), busca reorganizar o setor e promove significativo aporte de recursos em saneamento (REZENDE; HELLER, 2008).

Com a instauração da ordem constitucional de 1988 e o fim do PLANASA em 1992, as companhias estaduais de saneamento começam a perder força devido às privatizações e a tendência descentralizadora dos serviços de saneamento básico. Nesta ótica destacam-se as políticas de governo estabelecidas pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e a do atual Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Desde o início da década de 90 até o início do mandato de FHC o setor de saneamento não passou por significativas transformações em razão da descontinuidade de governo. Contudo, Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mês de governo em janeiro de 1995, vetou integralmente o Projeto de Lei n. 53/91 que visava à instituição da Política Nacional de Saneamento, posteriormente denominado Projeto de Lei da Câmara n. 199/93 (PLC 199). O PLC n. 199/93, foi aprovado nas duas Casas Legislativas, havia tramitado por mais de dois

---

<sup>17</sup> Conforme Vargas e Lima (2004, p. 72) “o PLANASA lançado pelo governo federal em 1971. [...] vigorou até meados dos anos 80 (mas só foi formalmente extinto em 1992)”. VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: Bom negócio para quem?. **Ambient. soc.** [online]. 2004, vol. 7, n. 2, pp. 67-94. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24688.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

<sup>18</sup> Decreto nº 91.145, de 15 de Março de 1985, cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências.

anos no Congresso Nacional e contava com ampla discussão entre entidades de diferentes segmentos da área (OLIVEIRA FILHO, 2006, *apud* MELO, 2009, p. 9).

O governo FHC teve por base a adoção de uma política neoliberal tendente a valorizar a privatização dos serviços públicos, o que pôde ser visto através do veto integral ao PLC 199, e com subseqüente proposta em seu lugar da implantação do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS. Segundo Rezende e Heller (2008, p. 297), “esse processo representou a primeira medida privativista do governo FHC para o setor de saneamento, seguindo à risca a doutrina neoliberal determinada pelo BIRD, entidade financiadora do programa”. Ademais, em 1995 fora sancionada a Lei 8.987/1995 que abriria o regime de concessão dos serviços públicos à iniciativa privada.

Nesta fase o setor de saneamento sofre grande influência externa, isto porque o governo FHC

**firma compromisso de empréstimo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1999, tendo como uma das condicionantes a privatização de diversas áreas, entre elas, a de saneamento,** conforme orientação do Banco Mundial. Uma das “orientações” foi no sentido do Poder Executivo Federal encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei visando a estimular a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, concretizado em janeiro de 2001, com o Projeto de Lei - PL n. 4.147/2001. (OLIVEIRA FILHO, 2006, *apud* MELO, 2009, p. 9). (Grifos nossos).

Reforçando a política de privatizações do setor o BIRD, apresenta ao governo brasileiro o documento Regulação do Setor de Saneamento no Brasil. Referido documento aponta prioridades imediatas, que passam pelo ajustamento do poder concedente em matéria de saneamento básico e potencializa o desenvolvimento da iniciativa privada. Além disto, o documento apresenta três possibilidades de intervenção no setor que passam pela

Criação de legislação limitada, restringindo-se à outorga de concessões em grandes áreas metropolitanas e municípios servidos para sistemas de distribuição integrados; adoção de uma lei complementar definindo ou interpretando o significado de interesse comum; proposição de uma emenda constitucional atribuindo aos Estados o poder concedente das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 298).

De uma forma geral a política de governo de FHC foi voltada à privatização<sup>19</sup> dos serviços de saneamento, numa tendência de centralização das ações de saneamento em nível

---

<sup>19</sup> Segundo Vargas e Lima (2004, p. 71) os dados fornecidos pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), revelam que “50 municípios do país já delegaram seus serviços de água e esgotos a concessionárias privadas, as quais atendem a aproximadamente cinco milhões

estadual como forma de facilitar o controle pelo Governo Federal, ou seja, buscou-se mitigar o princípio da descentralização, instituído pela Constituição de 1988, na tentativa de aumentar o poder de comando por parte da União, que teria maior facilidade de negociar com o ente em nível estadual do que com um número infinitamente maior de municípios. Segundo Vargas e Lima (2004, p. 69) este período foi marcado pela

imposição de restrições draconianas de endividamento às companhias estaduais e entidades municipais de saneamento, que se viram impedidas de acessar os recursos do FGTS destinados ao setor, ao passo que os mesmos eram disponibilizados a algumas concessionárias privadas. Em consequência do declínio nos investimentos, o setor acumula déficits de atendimento importantes em diversas áreas.

Com o governo LULA novamente tem-se uma política voltada a priorizar a descentralização das ações em saneamento. Nesta fase cria-se o Ministério das Cidades<sup>20</sup>, em 1º de janeiro de 2003, órgão responsável pela política de saneamento ambiental, moradia, desenvolvimento urbano dentre outras.

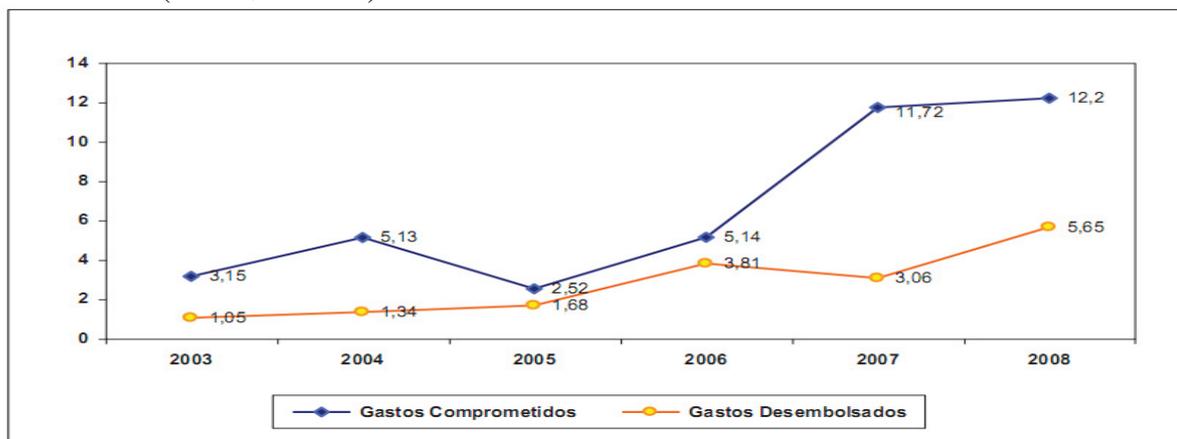
Neste período, importantes incentivos orçamentários foram dispensados ao setor de saneamento ambiental. Para se ter uma idéia em 2003 o valor de gastos comprometidos eram de 3,15 bilhões de reais, em 2008 o valor chegou a 12,2 bilhões de reais, ou seja, o governo LULA quase quadruplicou em 5 anos os gastos comprometidos com o saneamento, do mesmo modo houve também aumento dos gastos desembolsados pelo governo que em 2003 eram de 1,05 bilhão de reais e em 2008 este valor chega a 5,65 bilhões de reais, um aumento de mais de cinco vezes. O gráfico mostra esta evolução ao longo dos anos de 2003 a 2008.

---

de brasileiros ou cerca de 4% da população urbana do país. Embora se concentre na região sudeste, especialmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, esse conjunto de “concessões plenas” (i.e.: abrangendo os serviços de água e esgotos) inclui cidades de todas as demais regiões, exceto o nordeste, e envolve não somente municípios de médio porte (a maioria), mas também algumas cidades pequenas e grandes, além de duas capitais de Estado: Manaus (AM) e Campo Grande (MS). Ao lado dessas concessões plenas, há ainda algumas dezenas de municípios que optam por delegar apenas um dos serviços, água ou esgotos, ao setor privado (concessões parciais) [...]. VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?. *Ambient. soc.* [online]. 2004, vol.7, n.2, pp. 67-94. ISSN . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24688.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

<sup>20</sup> A MPV nº 103 de 1º.01.2003, art. 31, convertida na Lei nº 10.683 de 28/05/2003, inciso VIII, transforma a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano- SEDU, em Ministério das Cidades e o art. 27, inciso III, trata das áreas de competência desse Ministério. O art. 33 incisos VII e VIII, transfere o Conselho Nacional de Trânsito e o Departamento Nacional de Trânsito do Ministério da Justiça, e, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, alterando sua denominação para Conselho das Cidades, para esse Ministério. O art. 35, cria o cargo de Ministro de Estado das Cidades. O Decreto nº 4665 de 03/04/2003 aprova a estrutura regimental desse Ministério. PLANALTO. **Histórico da criação dos ministérios e órgãos da presidência da república**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07/ministerios/Ministe.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07/ministerios/Ministe.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2010.

Gráfico 2.1 – Evolução dos gastos comprometidos e desembolsados com saneamento básico (Em R\$ Bilhões)



FONTE: Ministério das Cidades (2009)<sup>21</sup>

No governo LULA pôde-se notar além dos avanços orçamentários, avanços em termos legislativos que podem

em seu conjunto, apresentar o potencial para o novo quadro político-institucional que efetivamente suceda o modelo da década de 1970: a lei sobre consórcios públicos – Lei 11.107 de 06/04/2005 (Brasil, 2005) – e a denominada “Lei do saneamento” – Lei 11.445 de 05/01/2007 (Brasil, 2007). (REZENDE; HELLER, 2008, p. 336).

Da análise de todos estes períodos históricos chama atenção o modo como o setor de saneamento foi tratado pelo poder público. Pôde-se perceber que sempre existiu grande dificuldade em articular os segmentos envolvidos com o saneamento, o que de certa forma, somada a questão de recursos, significam entraves para a concretização do princípio da universalização dos serviços, que até o momento ocupa o centro das atenções quando se discute saneamento. Na verdade, o que se nota é que efetivamente o Estado durante toda a história brasileira não se mostrou sensível a importância social do saneamento, sempre socorrendo, de forma imediatista, quando este de alguma maneira interferisse nos planos econômicos e projetos desenvolvimentistas do país. No entanto, pôde-se observar mais recentemente o esforço do atual governo em injetar recursos para a ampliação da cobertura nacional destes serviços públicos, mas os déficits acumulados ao longo dos anos são grandes, razão pela qual se faz necessário, ainda, políticas públicas comprometidas com o bem estar da população para que se possam atingir níveis satisfatórios em termos de qualidade de vida.

<sup>21</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gasto público em saneamento básico**: Relatório de aplicações 2008. 2009, p. 12. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/>>. Acesso em: 25 maio 2010.

Cabe ressaltar que as políticas de saneamento ambiental não se restringem aos serviços de água, esgoto, lixo e drenagem, pois demandam uma visão ampliada, considerando-se as interações entre meio ambiente, saúde e as atividades humanas desenvolvidas no país, e nesse sentido ainda devem ser realizados<sup>22</sup>. Para iniciar a presente discussão analisar-se-á a Lei das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, pois apesar de o saneamento ambiental não se limitar as questões ligadas ao saneamento básico – água potável, esgotamento sanitário, lixo e enchentes – faz necessária a análise da LDNSB, já que a visão de saneamento está muito ligada ao saneamento básico. Partir-se-á de uma análise da LDNSB, que sinaliza a necessidade de articulação das ações em saneamento e de maior participação popular.

## 2.2 O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO “BÁSICO” – LEI 11.445/2007

A Lei 11.445/2007, que cuida especificamente do saneamento básico merece destaque quando se discute saneamento ambiental, pois envolve a maioria dos aspectos ligados ao saneamento (água, esgoto, lixo e enchentes), e por esta razão a visão de saneamento a ela esta intrinsecamente ligada. Diante disto, o presente tópico traz uma análise deste diploma legal com o fim de se verificar qual a perspectiva de diálogo posta pela LDNSB com as outras normas setoriais conexas ao saneamento ambiental.

O termo saneamento básico designa uma das vertentes do saneamento ambiental, este mais amplo por envolver além dos quatro pilares do saneamento básico (água, esgoto, resíduos, drenagens), a consecução de ações voltadas à promoção da disciplina sanitária de uso do solo, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural (FUNASA, 2006).

Sob o âmbito de abrangência do saneamento básico, que como visto compreende apenas uma das vertentes do saneamento ambiental, pode-se perceber que a Lei nº

---

<sup>22</sup> Como resalta Liszt Vieira e Renato Cader “A política ambiental hoje no Brasil traz muitos avanços no que diz respeito à participação dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, e da sociedade civil organizada. Essa dinâmica contribui para a melhoria da qualidade da governança ambiental, porém não garante que na definição das políticas sejam priorizados os interesses sócio-ambientais. A perspectiva do desenvolvimento sustentável enfrenta oposição em diversos segmentos do mercado e até mesmo em certos setores do Governo, ao enxergarem equivocadamente o meio ambiente como um entrave ao desenvolvimento, quando, na verdade, é um elemento propulsor do desenvolvimento”. VIEIRA, Liszt; CADER, Renato. A política ambiental do Brasil ontem e hoje. **Revista Eco 21** - Ano XVII - Edição 129 - Agosto 2007. Disponível em <[http://www.lisztvieira.pro.br/artigos\\_descricao.asp?cod=52](http://www.lisztvieira.pro.br/artigos_descricao.asp?cod=52)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

11.445/2007<sup>23</sup>, está voltada ao cuidado em relação ao conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; de esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; bem como drenagem e manejo de águas pluviais urbanas consagrando, assim, uma série de princípios norteadores da política de saneamento básico.

Tais princípios apontam no direcionamento da promoção da universalidade de acesso, atenção às peculiaridades locais, **articulação entre as políticas públicas**<sup>24</sup>, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência nas ações, utilização de tecnologias apropriadas, **controle social**, segurança, qualidade e regularidade, integração das infra-estruturas e serviços com a gestão de recursos hídricos, dentre outros.<sup>25</sup>

Como eixos principais para a presente análise serão abordados dois dos princípios contidos no artigo 2º, qual seja o inciso VI e X, que prevêem, respectivamente, a articulação com várias outras políticas setoriais e o controle social. Ao estabelecer como um de seus princípios a articulação entre as políticas públicas, o legislador reafirma que não há como dissociar o saneamento do meio das políticas públicas de proteção ambiental, promoção da saúde, desenvolvimento urbano, dentre outras voltadas para a melhoria da qualidade de vida

<sup>23</sup> A Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB) apresenta além dos princípios norteadores uma série de direcionamentos que passam pela definição de termos (art. 3º); alguns apontamentos sobre o exercício da titularidade (arts. 8º ao 13) sem, contudo, resolver a questão; diretrizes acerca da prestação regionalizada (arts. 14 ao 18); delineamento sobre planejamento (arts. 19 e 20) e regulação (arts. 21 ao 27), contornos a respeito dos aspectos técnicos (arts. 43 ao 46), sobre a participação de órgãos colegiados no controle social (art. 47), sobre a política federal de saneamento (arts. 48 ao 53) etc.

<sup>24</sup> Além dos Ministérios das Cidades, Ministério da Saúde e Ministério da Integração Nacional, “destaca-se que, ações de saneamento também são realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Meio Ambiente (MMA) que inclui ações da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA); além do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)”. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos recursos públicos**. Berenice de Souza Cordeiro (Coord.). Coletânea. Livro III. 2009. p. 703. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Coletanea\\_Lei11445\\_Livro3\\_Fin al.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Coletanea_Lei11445_Livro3_Fin al.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2010.

<sup>25</sup> De acordo com o art. 2º. Lei 11.445/2007, os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: a) universalização do acesso; b) integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; c) abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; d) disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; e) adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; f) **articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde** e outras de relevante interesse social **voltadas para a melhoria da qualidade de vida**, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; g) eficiência e sustentabilidade econômica; h) utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; i) transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; j) **controle social**; k) segurança, qualidade e regularidade; l) integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. (Grifos nossos).

da população, pois tal articulação, na atualidade, mostra-se como um dos grandes desafios para as políticas públicas envolvidas com o saneamento. Na realidade cada vez mais se constata que

**A adoção de estratégias seletivas e segmentadas não consegue responder às exigências e demandas sociais** qualificadas em sua diversidade regional e local. A perspectiva de um horizonte de **políticas “transversais” que envolvem diferentes compromissos públicos** entre Estado, mercado e organizações comunitárias em direção à equidade ganha, assim, relevância e prioridade (MAGALHÃES; BURLANDY, SENNA, 2007, p. 1420). (Grifos nossos).

A academia, o setor público e a sociedade cada vez mais chegam à conclusão de que “não é mais possível dissociar meio ambiente e saúde, pois um meio ambiente sadio é necessário para assegurar um nível de vida satisfatório de saúde às populações” (SILVA, 2008, p. 343). Daí a necessidade de maior convergência em termos de políticas públicas de saúde, meio ambiente, saneamento básico dentre outras, ou em outras palavras, sem o saneamento não há possibilidade de assegurar a todos o direito a um meio ambiente equilibrado, qualidade de vida e saúde.

A discussão em torno da transversalidade e da participação popular margeia uma necessária mudança de visão em termos de saneamento ambiental posta na Carta de Ottawa (1986) que desloca o foco da doença para a qualidade de vida ou saúde. Para Costa (2009, p. 350) no modelo centrado na doença “o papel do saneamento é o de interpor barreiras entre o homem e o agente patógeno e o ambiente” o que promove o distanciamento entre homem e ambiente, por desconsiderar “a cultura, as crenças, os hábitos, as condições de habitabilidade, as relações de produção e a política”, ao buscar o modelo centrado na qualidade de vida a promoção da saúde passa a ser entendida como o “processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria da sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle desse processo” (Buss 1998, *apud* COSTA, 2009, p. 350). Assim, ao deslocar o enfoque da doença para saúde ou qualidade de vida, busca-se envolver todas as dimensões da vida em sociedade e atribuir maior poder às comunidades para decidirem sobre as condições propícias para lhes assegurar uma melhor qualidade de vida. Costa (2009, p. 351) acrescenta, ainda, que

**o conceito de saneamento**, a partir do **ponto de vista da saúde, está relacionado às ações de prevenção, promoção e proteção da saúde, além da proteção ambiental**, Esta última, refere-se à Vigilância em saúde (sanitária, epidemiológica e saúde ambiental). A Vigilância em Saúde Ambiental (VSA), conforme IN 001/2005/MS, lida com os riscos à saúde decorrentes de fatores não-biológicos,

vigilância da qualidade da água para consumo humano, solos contaminados, poluição do ar etc. (Grifos nossos).

A partir deste entendimento passa-se a atuar não apenas por meio de barreiras físicas entre o homem, os patógenos e o ambiente, mas sim através de ações mais complexas de caráter interdisciplinar e intersetorial (COSTA, 2009). E é através deste caráter cada vez mais transversal em termos de saneamento básico, saúde, meio ambiente, recursos hídricos, resíduos sólidos, política urbana, que devem ser estruturadas as políticas públicas voltadas à promoção da sadia qualidade de vida inscrita na Ordem Constitucional. Estas políticas devem “dialogar” entre si e possibilitar que a comunidade possa, também, atuar como agente transformador desta realidade.

Contudo, cabe lembrar que mesmo com a previsão legal da LDNSB e de várias outras políticas setoriais que apontam no sentido de maior participação popular e transversalidade em termos de políticas públicas para o saneamento, o cenário até então construído não mostra grandes avanços, em virtude da ausência de linearidade quanto ao aumento da transversalidade e participação popular, pois há muitas resistências políticas. Soma-se isto, o fato de a LDNSB ter deixado de efetivamente estabelecer objetivos e metas concretas em matéria de saneamento básico, passando este encargo aos planos e as políticas de saneamento, privilegiando, assim, o critério político ao dar ampla discricionariedade ao gestor público sobre a matéria.

Costa (2009, p. 354) ao lembrar que a LDNSB vem instaurar um novo modelo de saneamento para o Brasil, conclui que

A promoção da saúde pode ser o elo que articule essa interface entre saúde e saneamento. Tarefa que requererá esforço para mudança de saberes e práticas para quebrar as resistências a serem enfrentadas. Assumir o ponto de vista do usuário (domínio doméstico), em sua realidade social e empoderá-lo técnica e politicamente, é assumir o referencial para as ações da saúde e do saneamento, possibilitando, assim, a intersetorialidade.

**Pode-se avançar muito, mas também muito pouco. Está tudo permitido ali, na Lei. A opção é política. Da consciência cidadã. De uma idéia de responsabilidade sanitária, ambiental e pela qualidade de vida.** A responsabilidade sanitária do SUS e do saneamento deve nortear as ações de saneamento. (Grifo nosso).

A análise da LDNSB revela que referido diploma legal mostra-se mais com um norteador das ações de saneamento, sem, contudo, buscar a efetiva regulação do mesmo. O que de certa forma, acaba por exigir do Poder Judiciário uma atuação mais ativa em busca da concretização dos direitos sociais fixados na Constituição e nas políticas setoriais conexas ao

saneamento ambiental, isto, porque nas omissões do Poder Público cabe ao Judiciário o controle das políticas públicas (SILVA, 2003). No intuito de aprofundar a discussão acerca de como o Estado lida com o saneamento, o tópico seguinte busca a partir do pacto federativo analisar a distribuição de competência sobre a matéria.

### 2.3 O PACTO FEDERATIVO E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM TERMOS DE SANEAMENTO

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados (26), municípios (5.561) e do Distrito Federal (1), todos autônomos nos termos da Constituição Federal. A própria CF estabelece restrição a referida autonomia, destacando matérias de competência exclusiva da União (art. 21), matérias de competência privativas da União (art. 22), matérias de competência comum (art. 23), matérias de competência legislativa concorrente (art. 24), organização e regência dos Estados (art. 25), competências dos municípios (art. 30).

A divisão de competência constitucional causa impacto direto sobre as políticas públicas conexas ao saneamento ambiental, pelo fato deste envolver múltiplos setores dentre eles o de meio ambiente (qualidade ambiental, água, esgoto, lixo), saúde (controle de doenças), urbanização (infra-estrutura, habitação). Neste sentido, a discussão em torno do saneamento deve obrigatoriamente passar pela análise interdisciplinar dos setores acima mencionados, que deve refletir na adoção de políticas públicas de saneamento comprometidas com o bem-estar da população.

A experiência brasileira de pacto federativo ocorreu de maneira exatamente adversa da Norte Americana, que surgiu da necessidade destas colônias em ter um governo central para dinamizar as relações comerciais e sociais.<sup>26</sup> No Brasil tinha-se um estado unitário nacional e em 1891 com a promulgação da Constituição da República de 1891, este Estado Unitário foi

---

<sup>26</sup> O pacto federativo norte-americano surge da necessidade das 13 colônias americanas de ter um governo central para dinamizar as relações comerciais e sociais. Nesta cada estado membro perde parte de sua autonomia, integrando-se a uma federação. As dificuldades de organizar os estados, cobrar impostos, reforçar as leis de forma coordenada levaram os estados a discutir a criação de um governo central mais forte que ao mesmo tempo defendesse os direitos dos estados e dos indivíduos. Assim, os 13 estados em 1787 constituem a Constituição Americana, que dá origem ao federalismo americano. SANTIAGO, Myrian Passos. O modelo federal dos Estados Unidos da América e suas mutações. **Pacto Federativo**. José Luiz Quadros de Magalhães (Coord). Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

dividido em Estados, descentralizando-se, assim, o poder. Chimenti *et al* (2005, p. 174) ensinam que no Brasil,

A federação nasceu de forma artificial, pois primeiro foi criado o Estado Central e depois foram criadas as Unidades Federativas (federalismo por segregação). Nos Estados Unidos da América, ao contrário, havia Estados soberanos preexistentes que se agregaram para construir a Federação (federalismo por agregação).

A instituição do federalismo no Brasil, desde seu surgimento passou por avanços e retrocessos, marcados ora pela distribuição de competências, ora pela centralização do poder a favor da União, como na época da ditadura militar. Oliveira (1998, p. 17) destaca que,

Desde a Constituição do Império, de 1824, passando pelas constituições republicanas de 1891, de 1934, do Estado Novo (1937), da primeira redemocratização (1946) e do Regime Militar (1967) até à da segunda redemocratização (1988) – todas as constituições brasileiras refletem a vocação centralista do nosso estado, apesar de surtos federalistas esporádicos. Esses surtos, na verdade, têm pouco a ver com uma vocação federalista e muito com as necessidades de poder dos grupos que ora se viam ameaçados pelo excessivo poder central, ora pelo excessivo poder dos estados.

Na tentativa de redemocratização do país, a Constituição de 1988 busca restabelecer e ampliar a autonomia dos Estados, possibilitando aos mesmos a promulgação de respectivas Constituições e aos Municípios e Distrito Federal a promulgação das respectivas Leis Orgânicas, para organizar as estruturas locais, respeitada a Constituição Federal. Não é demais reforçar que

A estrutura democrática de um país interfere na questão federativa. A descentralização é uma das características básicas do federalismo e estabelece um dos condicionantes da democracia. A questão federativa, com ênfase na descentralização, é decorrente de regimes não autoritários. De um lado, porque os países que adotam o federalismo têm, geralmente, realidades regionais heterogêneas, extensão continental e sociedade complexa e reivindicante, razões que exigem a melhoria dos serviços públicos que somente se dará com a descentralização (MORBIDELLI, 1999, p. 46).

Não se pode esquecer que a complexidade da estrutura política dos Estados na atualidade exige a organização de múltiplos esforços para atender diversas demandas sociais, políticas e econômicas. Daí a necessidade do estabelecimento de um modelo democrático, baseado na não-dominação do Estado sobre o indivíduo, o que não quer dizer, uma não-limitação e não-interferência do Estado na vida social, mas sim a necessidade de se evitar o arbítrio, disponibilizando meios para que através do discurso se possa atingir interesses comuns (PETTIT, 2007).

O estabelecimento deste discurso propalado pela doutrina contemporânea a exemplo de Habermas e Pettit, dentre outros autores, vem reforçar os ideais de políticas públicas comprometidas com a realidade local, o que de certa forma guarda muita associação com o federalismo que busca instituir a descentralização como forma de gestão das pluralidades. Esta tendência é apontada por Magalhães (2000, p. 13), ao mostrar que

[...] a discussão da organização territorial contemporânea, cada vez mais sofisticada e pontual, [...] parte de realidades históricas, culturais, sociais e econômicas específicas, [...], sendo necessário que haja a **transferência de competências e de parcelas de soberania** não só para os níveis macrorregionais, como a economia globalizada exige, mas principalmente **para o poder local**, até mesmo como forma de resistência ao que há de perverso na globalização, vista como fase de superação das economias internacionais, permitindo, dessa forma, que possa ocorrer a superação da dicotomia entre Estado e sociedade, criada pela superada teoria liberal. (Grifo nosso).

Na realidade, o enfretamento destes temas passa pelo reconhecimento das limitações deste ente coletivo que é o Estado, limitações estas que passam pela dificuldade financeira, estrutural e de governabilidade, nesta última, outra contribuição de Pettit que aponta a necessidade do estabelecimento de uma democracia bidimensional, onde se coabite a democracia representativa (eleitoral) com a democracia contestatória. Referido autor destaca que,

A democracia eleitoral precisa ser **complementada** por uma **forma contestatória de democracia que permita às pessoas, como indivíduos e grupos, levantar a voz contra as políticas e as práticas que não refletem, por sua própria luz, os interesses comuns assumidos** (PETIT, 2007, p. 240) (Grifo nosso).

Tais dificuldades somadas a outras questões como o fato de um Estado possuir dimensão continental como o Brasil, faz com que a descentralização das ações passe a ser fundamental para o bom funcionamento da máquina pública. Viana, Lima e Oliveira (2002, p. 496) reforçam que

A realidade da política pública no Estado contemporâneo é complexa, caracterizada por intensas negociações, conflitos e cooperação, além da participação de diferentes atores e níveis de governo, dotados de variados tipos de legitimação, empregando recursos diversos, o que justifica a permanente necessidade de criação de estruturas dedicadas à relação centro/periferia, como instrumentos da diplomacia intergovernamental, sem o que dificilmente implantar-se-iam políticas e programas públicos com algum grau de eficiência (Grifos nossos).

Hoje, cada vez mais se nota a tendência de descentralização<sup>27</sup> político-administrativa como forma de gestão pública voltada a dinamizar os ganhos em termos de agilidade, eficiência e democracia,

consagrando o respeito à diversidade cultural, que permite sejam encontradas soluções criativas que respeitem o sentimento da localidade, da região cultural e principalmente do sentimento de cidadania que se constrói na rica diversidade das culturas das cidades, espaço real e não virtual (MAGALHÃES, 2000, p. 14).

O pacto federativo brasileiro, adota uma postura centrífuga e inovadora ao incluir o município como ente federativo, mais que uma distribuição ou atribuição de competências, tem por finalidade o estabelecimento de verdadeira cooperação entre os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), em termos políticos, econômicos e sociais, voltados à melhoria das condições de vida da sociedade, através da implementação de políticas públicas que “dialoguem” com os três entes federativos evitando-se a tomada de decisões de forma verticalizada. Com isto, observa-se que há a necessidade de respeitar a autonomia e independência de cada ente federado, evitando-se a centralização de poderes em torno da União. Várias são as críticas ao modelo centralizador, ainda presentes no país, que concentra grande parte de seu poder em torno da União desrespeitando muitas vezes o pacto federativo, ao restringir o papel de estados e municípios no contexto da federação. Por esta razão cada vez mais se mostra crescente o posicionamento orientado a difundir a importância do fortalecimento de políticas públicas locais. Magalhães critica veementemente esta centralização política do Brasil ao dizer que

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar num novo federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município). Entretanto, apesar das inovações, o número de competências destinadas à União em detrimento dos Estados e Municípios é muito grande, fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados no mundo (MAGALHÃES, 2000, p. 19).

Para melhor entender esta repartição de competências deve-se perceber que a própria Constituição Federal<sup>28</sup> traz a distribuição de competências dos entes federativos quanto aponta

---

<sup>27</sup> “O sistema federativo, em comparação ao modelo de Estado centralizador, torna possível maior proximidade entre o domínio político e o cidadão, propiciando a existência de relações mais democráticas. Celso Bastos explica que o pressuposto da democracia cinge-se à descentralização do poder, ou seja, se o poder de decisão estiver próximo daqueles que estão diretamente sujeitos a ele aumentam consideravelmente as chances de que o ordenamento seja democrático. [...]. O processo político de decisão pode ser mais eficiente se adequar-se às pessoas envolvidas no âmbito de cada região. De acordo com essa premissa, a União não deve assumir papéis que possam ser bem desempenhadas pelos Estado e Municípios”. MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 46.

a competência exclusiva da União (art. 21), a competência privativas da União (art. 22), a competência comum (art. 23), a competência legislativa concorrente (art. 24), a competência organizacional e regencial dos Estados (art. 25), e as competências dos municípios (art. 30).

Quando se discute a distribuição de competência deve-se observar primeiramente que esta deve ser analisada sob dois aspectos, ou seja, tem-se a distribuição de competência legislativa e a distribuição de competência material. Carvalho (2004, p. 500) descreve que “*competência legislativa* é aquela relacionada com a elaboração da lei, enquanto que a *competência material*, geral ou de execução, se acha voltada para a realização de diferentes tarefas ou serviços [...]”.

Nestes termos, pode-se perceber que em relação ao saneamento a competência legislativa é concorrente ao tratar da proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI). Assim, este dispositivo abre precedente para que a União legisle de forma geral e Estado e Municípios de forma específica dentro desta matéria. Somado a isto, tem-se, ainda no tocante a competência legislativa que nos moldes do artigo 30, I cabe ao município legislar sobre assuntos de interesse local, e não há como negar que o saneamento básico e/ou ambiental está diretamente relacionado à qualidade de vida local, portanto, de sua competência. Ademais, incumbe a União adotar as diretrizes gerais para o saneamento básico (art. 21, X), o que o fez ao adotar a LDNSB.

Entretanto, ao considerar o caráter amplo do saneamento, esse muitas vezes coloca o setor em meio a uma disputa de interesses, pois União, Estados e Municípios estão aptos a legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, ao mesmo tempo em que cabe aos municípios legislarem sobre normas de interesse local. Desta forma, no passado, não raramente os Estados atraíam para sua esfera de competência a regularização do setor de saneamento básico, como exemplo tem-se a criação das Companhias Estaduais de Saneamento. Isto acabou por gerar uma série de problemas relacionados à discussão sobre titularidade dos serviços públicos e competências em termos de saneamento básico.

Com relação à competência material, vale frisar que a mesma não pode ser confundida com titularidade dos serviços públicos, pois em se tratando de saneamento básico, a competência material conforme a constituição federal de 1988 é comum (art. 23, IX), ou seja, compete a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios promoverem melhorias

---

<sup>28</sup> A Constituição Federal é, sem dúvida, o instrumento de integração do pacto federal, o acordo sobre o papel político, a capacidade e a responsabilidade social dos entes federados. Ela promove a estabilidade normativa essencial à natureza do Estado federal, edificando constitucionalmente os seus termos. MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 38.

em saneamento básico. Prova disto são os grandes investimentos que a União vem fazendo em obras de saneamento básico pelo Brasil, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, esta competência material não pode ser confundida com a **titularidade dos serviços públicos de saneamento básico** que na realidade é muito mais a prerrogativa dada ao ente federativo para organizar e gerir o setor. A discussão que freqüentemente envolve a titularidade destes serviços públicos ocorre em razão da atração das responsabilidades dos serviços de saneamento ora pelo Estado, ora pelos Municípios, sendo que o posicionamento dominante vem sendo firmado no sentido de atribuir tal titularidade aos municípios, quando estes não compõem uma Região Metropolitana.

Como visto acima não existe qualquer discussão sobre a competência material em saneamento básico, que é comum a todos os entes federativos. A questão ainda discutida gira em torno da vertente relacionada a titularidades dos serviços públicos de fornecimento de água potável, de coleta de esgotamento sanitário, coleta e destinação de resíduos e controle de enchente, ou seja, serviços públicos de interesse local que em regra pertencem aos municípios (art. 30, V, CF).

A titularidade dos serviços públicos de saneamento básico ganha maior complexidade quando se insere no contexto das regiões metropolitanas que possuem regramentos normativos distintos face a maior dificuldade de delimitar a atuação e competência do Estado e dos Municípios envolvidos<sup>29</sup>. A Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973, que institui algumas Regiões Metropolitanas no Brasil, reputa ser de **interesse metropolitano** alguns serviços comuns que integram a Região Metropolitanas (art. 5º), destacando no inciso II, os serviços de saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgoto e serviço de limpeza pública, dentre outros. Assim instaura-se a disputa pela titularidade entre os serviços públicos em nível estadual e municipal, em razão da falta de consenso do que vem a ser **interesse local** ou **interesse metropolitano**, pois se de um lado o artigo 5º, II, da Lei Complementar 14/1973, declara ser eles de interesse metropolitano, não deixam de ser, do mesmo modo, de interesse de cada localidade, daí a dificuldade de fixar um único ente

---

<sup>29</sup> Sobre a instituição das Regiões Metropolitanas chama atenção o voto do Ministro Maurício Correa, relator da ADIN 2.908/RS onde o Governador do Estado (Requerente) questiona a inclusão de um dos municípios limítrofes a Porto Alegre na respectiva Região metropolitana. Na ocasião o Ministro destacou “A norma tem por objetivo possibilitar ao estado-membro, por meio de seus representantes, a união de municípios territorialmente próximos e que por esta razão tenham interesses e problemas comuns, de sorte que possam encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam a população envolvida, e não apenas de cada um dos municípios ou do próprio estado isoladamente”. Pela análise já se percebe um reforço ao princípio da cooperação dos entes integrantes do pacto federativo. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2.809/RS**. Relator Ministro Maurício Correa, Julgado em 25/09/2003. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09 jul. 2010.

público como responsável pela prestação do mesmo, pois referido serviço público caracteriza-se como de natureza comum aos dois estes federados, no caso das regiões metropolitanas. Neste sentido, Alaor Caffé Alves (*apud* SILVA, p. 164, 2008a) sustenta que, “[...] a titularidade não pode ser imputada a qualquer das entidades em si, mas ao estado e aos municípios envolvidos [...]”. Em razão da natureza dúbia da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas faz-se necessário maior diálogo entre os entes envolvidos, a fim de que se busque reduzir as disputas pela titularidade destes serviços e se consiga efetivamente estabelecer regimes de cooperação, instituídos pelo pacto federativo, entre Estado e Municípios para o desenvolvimento de serviços públicos básico como os de saneamento. Alôr Café Alves reforça, ainda, a importância da cooperação entre os entes que compõem a região metropolitana, o que certamente é fundamental, principalmente quando se pensa que os serviços de saneamento básico envolvem aspectos e dimensões que ultrapassam os limites político-administrativos municipais.

A cooperação no caso das Regiões Metropolitanas em relação aos serviços de saneamento básico mostra-se como condição *sine qua non* para garantia dos direitos à saúde e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo esta cooperação ser efetivada através de convênios/consórcios públicos<sup>30</sup> (art. 241 CF) entre os entes da federação. No caso em tela tais acordos devem ser realizados pelos municípios ou mesmo pelo Estado e Municípios envolvidos para a efetivação de ações que juntas garantam melhoria da qualidade de vida da população, como exemplo cooperação para soluções conjuntas dos resíduos sólidos<sup>31</sup>, produzidos nestas localidades (aterro sanitário, usinas de reciclagem), soluções conjuntas para o tratamento dos esgotos dentre outros.

---

<sup>30</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro critica veementemente a promulgação da Lei 11.705/05 que para ela não se trata de normas gerais para contratos, mas sim normas para constituição de pessoas jurídicas por entes da federação. Assim, diz a autora, “a Constituição vigente, no artigo 241 criou certa perplexidade ao estabelecer que os entes federados ‘disciplinarão por meio de lei os consórcios e os convênios de cooperação’, dando a impressão de que cada qual terá competência própria para legislar sobre a matéria. Só que, como os consórcios envolvem a participação de diferentes pessoas jurídicas, é impossível que cada qual estabeleça suas próprias normas, sem que haja uma lei de âmbito nacional estabelecendo os pontos comuns. Provavelmente por essa razão foi promulgada a Lei n. 11.107/05, estabelecendo normas gerais. Só que não são normas gerais sobre contrato, mas normas sobre constituição de pessoa jurídica por entes federativos em conjunto”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19 ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 465.

<sup>31</sup> A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/2010, de 02 de agosto de 2010, aponta a necessidade de “**cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares**, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos” (art. 4º) e, destaca como um de seus instrumentos, “**o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados**, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos” (art. 8º, XIX). (Grifos nossos).

No Município de Manaus, os serviços de água e esgoto não são prestados pelo Poder Público e sim por uma empresa privada, que obteve em 2000 a concessão dos mesmos. Além disso, o município é o principal integrante da Região Metropolitana de Manaus, uma região metropolitana totalmente atípica por não corresponder a uma conurbação urbana, o que dificulta a formulação de consórcio entre os municípios para gestão integrada dos serviços de saneamento básico.

Cabe registrar que mesmo se tratando de uma região metropolitana, onde em tese há maior disputa de titularidade entre o ente estadual e o municipal, em Manaus não há conflito que envolva a titularidade dos serviços de saneamento básico, estando os mesmos sob a responsabilidade do Poder Público Municipal. Entretanto, tais serviços são regulados e fiscalizados por uma Agência Reguladora do Estado do Amazonas, o que aponta para uma cooperação entre o Poder Público municipal e estadual. Talvez esta cooperação em termos de saneamento em Manaus se deva em razão desta região metropolitana ser como referido anteriormente, atípica.

Como visto os serviços públicos de saneamento básico são de titularidade municipal e referida titularidade garante ao ente público o direito de prestá-lo diretamente ou de fornecê-lo através dos regimes de concessão ou permissão<sup>32</sup>, bem como de efetuar a regulação e fiscalização dos mesmos<sup>33</sup>, podendo efetivar convênios para a fiscalização e regulamentação.<sup>34</sup>

Neste contexto, o Município de Manaus possui os serviços de água e esgoto regulados pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas - ARSAM, que foi criada pela Lei nº 2.568, de 25 de novembro de 1999, com modificações da Lei nº 2.597, de 31 de janeiro de 2000, e integra a administração indireta do Poder Executivo Estadual, sendo uma autarquia de regime especial. A agência reguladora tem por objetivo regular e controlar os serviços públicos do Estado do Amazonas, suas prerrogativas envolvem a fiscalização, mediação, controle e regulação da qualidade dos serviços de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros e de serviços de água e esgotamento sanitário no município de Manaus (ARSAM, 2008), estes dois últimos de interesse para o presente estudo.

---

<sup>32</sup> Art. 175 CF, cumulado com a Lei Municipal nº 513/99 art. 3º, III.

<sup>33</sup> Art. 29, I da Lei nº 8.987/95.

<sup>34</sup> Art. 30, § único da Lei nº 8.987/95 e mais recentemente delegar tais funções de acordo com os arts. 8º e 9º, II da Lei nº 11.445/07.

No dia 23 de março de 2000, o Poder Concedente - Prefeitura de Manaus - realizou um Termo de Convênio com o Estado do Amazonas, através da ARSAM, para a regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos de água e esgoto de Manaus, cuja cláusula Primeira do Termo de Convênio prevê que,

**O presente Convênio tem por objeto a delegação da atividade de regulamentação, controle e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário no Município de Manaus, a ser exercida pela ARSAM, em conformidade com as políticas e diretrizes do PODER CONCEDENTE, e em cumprimento às disposições da Lei no. 513, de 16 de dezembro de 1999 e demais legislação aplicável à espécie (MANAUS, 2000). (Grifo nosso).**

Com o presente Termo de Convênio entre Prefeitura/Estado definiu-se a agência reguladora do setor, sendo que a mesma desde 2003 vem intensificando o acompanhamento da evolução anual das metas contratuais que foram repactuadas no ano de 2007, com o Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, dentre outras ações, estabeleceu-se metas intermediárias semestrais (junho e dezembro) até o ano de 2011 e, a partir daí avaliação anual das metas até 2029.

A avaliação destas metas fica sob responsabilidade da ARSAM que possui a Diretoria Técnica de Concessões e Regulação da Qualidade - DITEC, responsável pela análise do cumprimento das metas e padrões estabelecidos no contrato de concessão do serviço público de água e esgoto de Manaus, prestados pela concessionária Águas do Amazonas.

No entanto, registra-se que mesmo existindo este Termo de Convênio entre prefeitura de Manaus e Estado do Amazonas, que atribui poderes de fiscalização, regulação e controle à ARSAM a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto permanece sob a guarda municipal. Neste caso, percebe-se a existência de uma cooperação entre ente público municipal e estadual dentro da Região Metropolitana de Manaus acerca da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Pelo exposto, pôde-se perceber que o pacto federativo no Brasil garantiu certa autonomia aos municípios frente aos demais entes federados e esta autonomia se manifesta pela distribuição de competência legislativa e material em vários segmentos, como exemplo pode-se citar o caso do saneamento que, em regra, atribui competência material a todos os entes federados em matérias de saneamento básico. E, a titularidade dos serviços públicos de saneamento, em regra, pertencem aos municípios que possuem esta prerrogativa sobre o argumento do interesse local. No entanto, persiste a discussão travada acerca da titularidade destes serviços públicos de saneamento básico nas Regiões Metropolitanas, sendo deste modo

fundamental a observância do pacto federativo que vem contribuir de forma objetiva ao apontar a necessidade de cooperação entre os entes federados. Desta forma, não há como negar que as diretrizes postas pelo pacto federativo e a atribuição de titularidades em termos de serviços públicos de saneamento básico devem ser avaliadas de forma a buscar não a cisão entre um ou outro ente federado, mas sim a cooperação quando existir dúvidas acerca de quem detém a titularidade dos mesmos.

A cooperação, assim, como a participação popular, a transversalidade e o planejamento em matéria de saneamento ambiental mostram-se fundamentais para assegurar o direito de todos ao meio ambiente e a saúde como se verá adiante.

### 3 PARTICIPAÇÃO POPULAR, TRANSVERSALIDADE E PLANEJAMENTO EM MATÉRIA DE SANEAMENTO

Antes de abordar a participação, a transversalidade e o planejamento pertinente é que se rememore o conceito de política pública, pois é através destas que o Poder Público orienta o seu modo de ação. Parte-se do conceito de políticas públicas<sup>35</sup> como sendo o “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar meios à disposição do Estado e das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 39). Diante disto, percebe-se que se caracterizam como políticas públicas de saneamento ambiental, as ações governamentais voltadas a estabelecer metas e objetivos juridicamente regulados com o fim de promover avanços nos campos de distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, coleta e manejo de resíduos, drenagem de águas pluviais, controle de vetores, educação em saúde entre outros. Tais políticas podem, assim, ser caracterizadas em virtude de se buscar ampliar a cobertura em termos de saneamento do meio e, conseqüentemente, potencializar formas para a promoção e proteção

---

<sup>35</sup> Várias são as definições de políticas públicas constantes da literatura, contudo optou-se pelo conceito formulado por Bucci por este destacar o âmbito jurídico relacionado à observância de direitos sociais, por parte do Estado. Para outros conceitos e definições recomenda-se a leitura de: a) SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2010, e, b) HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.** [online]. 2007, vol. 12, n. 3, pp. 284-295. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/esa/v12n3/a06v12n3.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2010.

da saúde e do meio ambiente, o que se adéqua perfeitamente ao conceito de saneamento ambiental como sendo,

O conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural (FUNASA, 2006, p. 14).

Ao utilizar o termo saneamento ambiental busca-se na verdade ampliar a cobertura em termos de direito à saúde e de direito ao meio ambiente equilibrado, ou seja, a ampliação do conceito vai ao encontro de uma maior atribuição de responsabilidades ao Poder Público e a própria sociedade nas áreas conexas ao saneamento. Atende-se a este sentido mais amplo em termos de saneamento quando se planeja políticas públicas que não se restrinja à política setorial de saneamento básico, a exemplo da LDNSB, que embora contemple grande parte das ações de saneamento, a ela não se limita, ou seja, o que se busca quando se discute saneamento ambiental é a articulação das várias políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental, que podem orientar políticas públicas de saneamento do meio e assegurar melhores condições ambientais a população.

A análise de cada uma das políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental mostra direcionamentos convergentes, no tocante a exigências de participação popular, transversalidade, e planejamento<sup>36</sup> que na verdade até o presente não foram efetivamente

---

<sup>36</sup> Para se ter uma noção da importância atribuída à participação, à transversalidade e ao planejamento, nas políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental, destaca-se abaixo alguns dispositivos que orientam tais ações nas políticas setoriais de meio ambiente, saúde e saneamento básico:

- A **Política Nacional de Meio Ambiente** traz como um de seus princípios no artigo 2º, III, o “**planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais**” e no inciso X “**educação ambiental** a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando **capacitá-la para participação ativa** na defesa do meio ambiente”.

- A **Política Nacional de Saúde** apresenta uma série de dispositivos voltados a demonstrar a necessidade de transversalidade das ações em saúde, saneamento e meio ambiente; de participação popular nas ações do SUS e de valorização do planejamento. No art. 3º “A **saúde tem como fatores determinantes e condicionantes**, entre outros, a alimentação, a moradia, o **saneamento básico, o meio ambiente**, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País” No art. 6º “Estão incluídas ainda no **campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS): [...] II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico; [...]; V - a colaboração na proteção do meio ambiente**, nele compreendido o do trabalho; no art. 7º “As **ações e serviços públicos de saúde** e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos **seguintes princípios: [...]; VIII - participação da comunidade; X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico**”; o art. 13, destaca que “A **articulação das políticas e programas**, a cargo das comissões intersetoriais, **abrangerá, em especial, as seguintes atividades: [...]; II - saneamento e meio ambiente;**” [...]; o art. 15 “A **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão**, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: [...]; VII - **participação de formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e colaboração na**

colocados em prática pelo poder público, de forma a garantir níveis satisfatórios de qualidade de vida ambiental e sanitária. Seria em razão de uma não definição do objeto preciso de tal “articulação” ou ainda dos instrumentos que possibilitariam tal “articulação”?

Antes porém de aprofundar as discussões sobre participação popular, transversalidade e planejamento, e seu fundamento na democracia contemporânea, bem como o papel do poder público e da sociedade em matéria de saneamento, necessário analisar algumas questões relacionadas aos fundamentos constitucionais do saneamento ambiental que propiciam a realização da dignidade humana e o pleno exercício da cidadania.

### 3.1 SANEAMENTO AMBIENTAL, DIGNIDADE HUMANA E CIDADANIA

A Constituição de 1988 em seu artigo 1º destaca que a República Federativa do Brasil, constitui-se em um Estado Democrático de Direito, cujo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. O artigo inaugural da Constituição mostra que o país tem como um de seus fundamentos a cidadania, inciso II; e a dignidade da pessoa humana, inciso III, dentre outros. Entretanto, mesmo com este delineamento constitucional o

---

**proteção e recuperação do meio ambiente;** [...]; VIII - elaboração e atualização periódica do plano de saúde”; no art 16 “**A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:** [...] II - **participar na formulação e na implementação das políticas:** a) **de controle das agressões ao meio ambiente;** b) **de saneamento básico;** [...] [...] XVIII - **elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS,** em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal”; no art. 36 “O processo de **planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal,** ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União”.

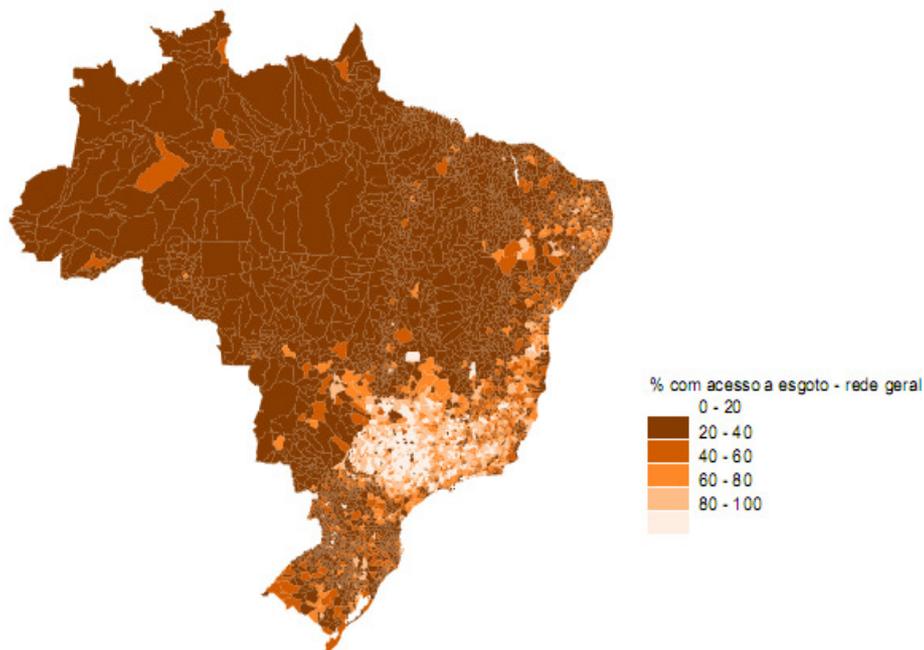
- Na **Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico** destaca no art. 2º que “os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes **princípios fundamentais:** VI – “**articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde** e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; [...] X - **controle social**”; art. 9º “O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I – “**elaborar os planos de saneamento básico,** nos termos desta Lei; [...] V - estabelecer **mecanismos de controle social,** nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei; [...] VI - estabelecer **sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;** art. 11 “São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I - a existência de **plano de saneamento básico;** [...] art. 17 “O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos”; art. 19 “**A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano,** [...] art. 47. **O controle social dos serviços públicos de saneamento básico** poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços; II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

que se vê ao longo da história brasileira é a ausência do Estado, no que se refere a políticas públicas em diversos setores vitais para a promoção do bem comum. Como exemplo, tem-se o saneamento, na Região Norte do Brasil, pois segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), esta região apresenta os piores índices de esgotamento sanitário do país, o que vem contribuir, de forma direta, para a depreciação da qualidade de vida da população. Observa-se que o Estado Amazonas ocupa a 23ª posição com relação à oferta de rede de esgotamento sanitário, com taxa de acesso de 3,97% (FGV, 2007).

Esse estudo da FGV, que traz um mapa demonstrando os baixos índices de acesso a rede de esgotamento sanitário em todo o país, indica que as melhores taxas de acesso a rede de esgotamento sanitário estão localizadas na Região Sudeste do país, ao passo que as demais Regiões convivem com uma taxa de acesso em regra inferior a 40 % em sua grande maioria, com destaque a Região Norte, como anteriormente citado.

Mapa 3.1 – Porcentagem em termos de acesso a rede de esgoto, no Brasil.



Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Trata Brasil (2007)<sup>37</sup>.

Os dados revelam a ausência do Estado em um dos segmentos mais importantes para a preservação da saúde desta população o que por conseqüência, acaba por ferir o dever constitucional do Estado em assegurar o fundamento constitucional da dignidade da pessoa

<sup>37</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV. **TRATA BRASIL**: Saneamento e Saúde. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <[http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS\\_infra/index\\_teste.htm](http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS_infra/index_teste.htm)>. Acesso em: 18 maio 2009.

humana, pois não há dignidade sem condições sanitárias mínimas que garantam sadia qualidade de vida. O que se percebe, ainda, é que o fundamento da dignidade da pessoa humana e o da cidadania, garantidores em certa medida de melhores condições de vida, muitas vezes são deixados em segundo plano pela classe política.

Dignidade da pessoa humana e cidadania são fundamentos de qualquer Estado que se intitule Democrático de Direito, contudo, não basta a mera previsão legal com vistas à promoção dos mesmos, mas faz-se necessário sim ações concretas por meio de políticas públicas de caráter participativo comprometidas com o bem estar social. Neste contexto, não cabe falar em dignidade sem a promoção de políticas públicas de saneamento ambiental (saneamento básico, saúde, meio ambiente, recursos hídricos, resíduos sólidos, políticas urbana e outras) voltadas ao bem estar da população, nem mesmo falar em cidadania quando se restringe este conceito à mera participação política eleitoral, tal qual sua vinculação na Lei de Ação Popular (Lei nº. 4.717/1965) que claramente privilegia o sistema de Democracia Representativa. Ao discutir esta visão restritiva do conceito de cidadania adotado na Lei de Ação Popular, constata-se que constitucionalmente o termo cidadania deve ser entendido em sentido *lato* e “não exclusivamente dentro do contexto dos direitos políticos, mas, sim, como a efetiva participação na vida pública da nação” (GIL; MACEDO; MARTINS; 2008, p. 192). O conceito de cidadania não pode ser visto como estático, ele evolui de acordo com as sociedades e isto pode ser visto através da evolução histórica proposta por Marshal (1963 *apud* SILVA, 2010, p. 377) que identifica três etapas da cidadania:

a) **a cidadania civil**, fruto da superação das relações sociais da Idade Média, buscava garantir os direitos à liberdade e à justiça, ou seja, as liberdades fundamentais, sendo definida por seu aspecto legalista (século XVII e XVIII); b) **a política**, que surge com a ampliação dos direitos civis e políticos e a implementação do sufrágio universal (séculos XVIII e XIX); c) **a social**, resultado da criação dos direitos sociais; do Estado-providência. (Grifos nossos).

Silva (2010, p. 377) ao tratar da emergência de uma cidadania planetária ambiental mostra que pode-se acrescentar as etapas acima a

**cidadania pluralista** englobando direitos culturais e a diversidade de identidades. Essa permitiria que os indivíduos fossem cidadãos de mais de uma Estado e de um determinado corpus organizado, isso tudo ao mesmo tempo, como é o caso da União Européia.

E mostra que,

a releitura do conceito de cidadania se faz necessária em face do processo de internacionalização, da crise do sistema de representação política e do sistema financeiro, do aumento das desigualdades, enfim e notadamente dos riscos globais e da problemática socioambiental, quer dizer, de um olhar pluridimensional da vida e da possibilidade de poder opinar no destino das sociedades e, em última análise do planeta. (SILVA, 2010, p. 377).

O atual conceito de cidadania demanda a participação ativa do cidadão na esfera pública em suas várias formas de atuação seja através da democracia representativa (elegendo representantes), seja por meio da participação direta em referendos, plebiscitos, conselhos, comitês e demais instrumentos/mecanismos/órgãos de atuação direta da população (democracia participativa). Na atual conjuntura do Estado Democrático de Direito não mais se admite a inversão de valores, que de uma forma ou de outra vem sendo cultivada pela elite política nacional que privilegia o mecanismo representativo e coloca o cidadão como mero expectador no cenário político.

A configuração desse cenário que aparta a população, impedindo que o cidadão possa diretamente opinar por melhoria de condições de vida, tem suas origens arraigadas em uma tendência “coronelistas” baseada no “voto de cabresto”<sup>38</sup> que fez e, ainda, faz parte do sistema eleitoral brasileiro em várias regiões, distanciando cada vez mais Estado e sociedade.

Cabe lembrar que o Estado ao descumprir suas obrigações legais de atenção à saúde e ao meio ambiente em termos de saneamento fere os preceitos da República, pois não se conseguirá garantir dignidade, promover o desenvolvimento, erradicar a pobreza, reduzir

---

<sup>38</sup> Sobre o “coronelismo” e o “voto de cabresto” citam-se alguns trabalhos sobre os temas:

- 1) LOPES, Nelson Ricardo Mendes. **Coronelismo e chaguismo na zona oeste do Rio de Janeiro: clientelismo ou o coronel e o caso das bicas d'água no Mendanha**. Dissertação (Mestrado em Política Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=85715](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=85715)>. Acesso em 04 abr. 2010;
- 2) BIAVASCHI, Márcio Alex Cordeiro. **Coronelismo, borgismo e escândalos políticos: o caso Ribeiro Tacques (Santa Maria: 1925-1926)**. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp000021.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2010;
- 3) REGIS, João Rameres. **Integralismo e coronelismo: interfaces da dinâmica política no interior do Ceará (1932-1937)**. Tese. (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=105997](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=105997)>. Acesso em 04 abr. 2010;
- 4) SANTOS, Francisco Dionísio Alpendre dos. **Neo-coronelismo, enxada e urna eletrônica - ensaio histórico de cooptação patrimonialista do estado burocrata brasileiro e suas conseqüências concretas no processo democrático-material nacional contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) - Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp061225.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2010.
- 5) FARIAS, Francisco Pereira de. **Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista no Noroeste do Piauí (1982-1996)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000188905>>. Acesso em 04 abr. 2010; dentre outros.

desigualdades e promover o bem de todos com condições sanitárias inóspitas, que favoreçam a proliferação de doenças devido à contaminação do meio.

Diante disto, percebe-se que “as atividades de saneamento integram as ações de saúde pública, pois visam à saúde da população, no seu sentido mais amplo” (MOTA, 2005, p. 811). Em certa medida ao garantir o direito à saúde, as ações em saneamento passam a integrar o campo jurídico dos direitos sociais e, porque não dizer dos direitos fundamentais sociais.

Os direitos sociais, econômicos e culturais são direitos cuja satisfação está ligada diretamente não mais a uma abstenção do Estado como no caso dos direitos de primeira geração<sup>39</sup>, mas sim a uma atuação positiva em termos de prestações. Segundo Sarlet (2009, p. 215) foi justamente através desta diferenciação que os “direitos individuais (ou civis e políticos) acabaram sendo convencionalmente enquadrados numa primeira dimensão de direitos humanos e fundamentais” assim como os “direitos sociais (aqui compreendidos em sentido amplo) foram referidos a uma segunda dimensão”.

Ao colocar as questões de saneamento na esfera dos direitos fundamentais sociais surge a problemática relacionada à titularidade, individual ou coletiva destes direitos. A doutrina moderna vem apresentando cada vez mais argumentos de que os direitos sociais, que *prima facie* são classificados como de titularidade coletiva, são na verdade de titularidade individual. Entretanto, mesmo defendendo a natureza individual dos direitos sociais os doutrinadores Sarlet, Silva, Luño, Gurvitch, Pisarello, Ledur admitem que os direitos sociais possuam, na verdade natureza híbrida, não podendo a titularidade ser exclusivamente individual ou coletiva, sendo, outrossim, coletiva e individual. A partir deste entendimento reconhece-se “uma dimensão tanto individual quanto coletiva dos direitos sociais” refutando-se “a tese dos direitos sociais compreendidos como direitos de dimensão exclusivamente coletiva, recordando que tanto direitos sociais, quanto civis e políticos protegem bem

---

<sup>39</sup> Sobre a geração e ou dimensão dos direitos humanos tem-se que: “Direitos de **primeira geração** são os que fundamentam na **liberdade** civil e politicamente considerada. São as liberdades públicas negativas, que limitam o poder do Estado, impedindo-o de interferir na esfera individual. O direito à vida e a intimidade /e exemplo. A liberdade é a essência da proteção dada ao indivíduo, de forma abstrata, que a merece apenas por pertencer ao gênero humano e estar socialmente integrado, os direitos de primeira geração resultam do pensamento filosófico dominante no século XIX. [...]. Os ditos direitos de **segunda geração** têm na **igualdade** o seu fundamento, e tiveram maior efetivação a partir do início do século XX, passando a figurar nas Constituições, de modo mais marcante, desde a Segunda Guerra Mundial. Os direitos fundamentais de segunda geração – ou direitos sociais – impõem ao Estado o fornecimento de prestações destinadas ao cumprimento da igualdade e redução dos problemas sociais. [...]. A **fraternidade** é o fundamento dos denominados direitos de **terceira geração**. Acima da proteção individual, encaram a necessidade de proteção do corpo social, do gênero humano. Neles se incluem a proteção ao meio ambiente, ao progresso, ao patrimônio comum da humanidade, à paz, à autodeterminação dos povos, à defesa do consumidor, à infância, à comunicação. [...]. ‘São direitos de **quarta geração** o direito à **democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo**. Deles depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade’[...].” CHIMENTI, Ricardo Cunha, *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 46. (Grifos nossos). A este respeito veja ainda BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

jurídicos cuja incidência é simultaneamente individualizada e coletiva”, assim como “no caso dos direitos sociais, com o direito à saúde, o direito à habitação, e o direito a proteção ambiental, onde a afetação do direito pode produzir danos individuais e/ou transindividuais”, Pisarello (*apud*, SARLET, 2009, p. 217). No mesmo sentido Silva ao tratar da dimensão do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sustenta que,

**O direito ao meio ambiente sadio tem assim uma natureza multifacetada, com dupla dimensão: individual e coletiva**, podendo-se evidenciar uma ampla gama de titulares – indivíduos e grupos – e sua concretização se manifesta sobretudo em sua dimensão social. Aliás, o texto constitucional é revolucionário ao garantir não apenas direitos aos indivíduos, mas a todas as gerações presentes e futuras. (SILVA, 2007, p. 230). (grifo nosso).

Cabe lembrar que o direito ao saneamento ambiental, mesmo não estando inscrito de forma explícita no texto constitucional como um direito fundamental social, o é de forma implícita, visto que no artigo 6º, da CF, têm-se como direitos sociais o direito à saúde e o direito à moradia, ambos diretamente ligados às questões de saneamento. Ademais o próprio direito ao meio ambiente embora não faça explicitamente parte do artigo 6º, também pode ser qualificado como um direito social.

Desta associação verifica-se que o respeito aos fundamentos da República debatidos neste tópico, qual seja, a dignidade da pessoa humana e a cidadania dependem da atuação do Estado via promoção de políticas públicas não só ambientais, de saúde ou mesmo de saneamento básico, mas agora, também via implementação de políticas públicas urbanas e rurais que observem a função sócio-ambiental da propriedade para que as políticas públicas de saneamento ambiental possam ser estruturadas com o fim de garantir dignidade e cidadania. A valorização destes dois fundamentos passa pelo reconhecimento de que ambos são frutos de grandes movimentos sociais objetivando melhoria das condições de vida, tal como através da Revolução Americana<sup>40</sup> e Revolução Francesa<sup>41</sup>, e por que não lembrar, mais recentemente do esforço da população brasileira através do movimento das “Diretas Já e da Constituinte”<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> “[...] A Revolução Americana abriu a porta para as revoluções da Europa: idênticos eram os princípios inspiradores, bem como seu fundamento, o direito natural; idêntico era o desfecho, o governo fundado no contrato social, a república como governo que rechaça para sempre a lei da hereditariedade, a democracia como governo de todos”. In: BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Carlos Nelson Coutinho (Trad). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 82.

<sup>41</sup> “Com a Revolução Francesa, entrou prepotentemente na imaginação dos homens a idéia de um evento político extraordinário que, rompendo a continuidade do curso histórico, assinala, o fim último de uma época e o princípio de outra. Duas datas, muito próximas entre si, podem ser elevadas a símbolos desses dois momentos; 4 de agosto de 1789, quando a renúncia dos nobres aos seus privilégios assinala o fim do regime feudal; 26 de agosto, quando aprovação da Declaração dos Direitos do Homem marca o princípio de uma nova era.” In: BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Carlos Nelson Coutinho (Trad). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 101.

Realizadas essas considerações sobre saneamento ambiental, dignidade humana e cidadania, é possível observar que algumas das políticas públicas setoriais conexas ao saneamento ambiental conduziram à transversalidade e possibilitaram a participação popular. Nesse sentido o papel do poder público e da coletividade foi fundamental.

### 3.2 POLÍTICAS SETORIAIS CONEXAS AO SANEAMENTO AMBIENTAL

De acordo com o conceito de saneamento ambiental que prevê ampla cobertura sócio-ambiental e sanitária, pode-se verificar que as políticas setoriais de saúde, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos, política urbana dentre outras, constituem a base para a formulação das políticas públicas nesta área.

No campo da saúde pode-se verificar que a má gestão em termos de saneamento atinge de forma direta a saúde pública através da presença de patologias como o cólera, a febre tifóide, a leptospirose, a malária e a dengue, além da desnutrição infantil, que estão vinculadas às condições do ambiente, à deficiência no acesso ao saneamento básico, às condições dos recursos hídricos e da habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Em virtude das variáveis que envolvem os serviços de saneamento ambiental que compreendem diversas áreas como a saúde, o meio ambiente, a engenharia, o direito, a biologia dentre outras, percebe-se também que se faz necessário à conjugação de múltiplos atores para a formulação de políticas públicas ligadas ao setor, que garantam a efetiva melhoria na qualidade de vida. A complexidade que envolve as políticas públicas de saneamento ambiental exige para que se consiga efetividade em termos de saneamento do meio, a conjugação de esforços múltiplos orientados à promoção do bem comum.

---

<sup>42</sup> Sobre a transição política por qual passava o Brasil no início da década de 80, com o movimento “Diretas Já” e a luta por uma “Assembléia Constituinte” cabe lembrar as palavras de Bonavides que em uma de suas palestras, destacou: “O país sem Constituição legítima, o eleitor sem organização partidária autêntica, o governo sem a confiança dos governados, o Estado sem o apoio da Nação para debelar os efeitos da crise que ele mesmo, em grande parte, gerou, a sociedade sem os instrumentos de poder indispensáveis a uma afirmação de hegemonia, o Congresso sem autoridade, sem corretivos, sem prerrogativas bastantes para refazer o equilíbrio dos poderes, a Federação arruinada desde os alicerces, a autonomia municipal abatida a um formalismo de palavras, o Executivo desfigurado por uma inchação de poderes, o presidente da República com seu colégio eleitoral transformado em czar deste vasto império de oito milhões e meio de quilômetros quadrados e, coroando toda a ação usurpadora que reprime o exercício da soberania popular, a carência de meios eficazes para a fiscalizar politicamente ação e a conduta dos governantes”. [...]. As eleições diretas, o parlamentarismo e a Constituinte são hoje as únicas alternativas válidas para a crise nacional, como conclui em sua palestra, o professor Paulo Bonavides, que fez duras críticas ao presidencialismo e ao regime imposto a partir do movimento armado de 1964. O ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituinte deve ter prioridade, diz jurista**. São Paulo, p. 2, 06 de abril de 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/109864>>. Acesso em: 31 maio 2010.

A transversalidade ganha cada vez mais espaço em termos legislativos<sup>43</sup>. Teoricamente ela apresenta-se como a solução para os problemas, sendo esperada e incentivada por todos, entretanto na prática ela revela as dificuldades que as administrações públicas, em todos os níveis, encontram de articular esforços em equipes.

Não é forçoso lembrar que as políticas sociais, envolvem de certo modo as políticas públicas de saneamento ambiental, principalmente no que se refere às questões de saúde. Acerca da necessidade de integração das políticas públicas, no meio ambiente urbano, Silva (2003, p. 127), conclui que

No meio ambiente urbano **há a necessidade de integração das políticas públicas setoriais**, como por exemplo, as **políticas de habitação**, de transportes, **de saneamento ambiental e a própria política ambiental. Os planos e programas governamentais devem levar em conta os aspectos ambientais, urbanos, sociais e econômicos** (Grifos nossos).

Como anteriormente mencionado teoricamente, a transversalidade constantemente ganha destaque na doutrina e na própria legislação. Da análise legislativa constata-se a tendência das políticas setoriais envolvidas com o saneamento básico e/ou ambiental de apontarem a necessidade de articulação das mesmas. Assim, tem-se, por exemplo, a instituição das áreas de preservação permanentes (art. 2º da Lei 4.771/1965), que num primeiro momento buscam resguardar os recursos hídricos e, que inclusive podem ser suprimidas nos casos de utilidade pública, para instalação de obras de saneamento (art. 2, I, “b”, CONAMA 369/2006); a instituição da obrigatoriedade de Estudo de Impacto Ambiental para obras potencialmente poluidoras e ou degradadoras, dentre elas as relacionadas ao saneamento básico como tronco coletores e emissários de esgotos (art. 2º, V, CONAMA 01/1986), a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para estações de tratamento de água,

---

<sup>43</sup> A legislação brasileira apresentar diversas normas que sinalizam a necessidade de transversalidade em termos de políticas públicas, no presente estudo pôde-se verificar que em relação às políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental tem-se a transversalidade, articulação ou integração apontada na:

- A **Política Nacional de Saúde** apresenta vários artigos que sinalizam a transversalidade da área da saúde com meio ambiente e outras (art. 3º; art. 6º, II, V, art. 13, art. 15, VII, VIII, art. 16, II, art. 36).

- Na **Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico** há o apontamento de que deve haver a articulação desta política setorial com outras áreas (art. art. 2º, VI), que mostra que a LDNSB deve dialogar com o setor de habitação, meio ambiente, saúde dentre outros.

- A **Política Nacional de Resíduos Sólidos** aponta a necessidade de articulação entre as políticas setoriais conexas ao saneamento nos artigos 5º, e 7º, VIII.

- Na **Política Nacional de Recursos Hídricos**, verifica-se tais apontamentos nos artigos 3º, IV e V e também no artigo 31 que mostra que “Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a **integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos**”.

interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário (ANEXO I, CONAMA 237/1997).

Tais dispositivos caracterizam-se como normas ambientais, visto que num primeiro olhar regulam os modos de apropriação dos recursos naturais e garantem a proteção dos recursos hídricos. Entretanto, constata-se que ao preconizar a garantia da proteção dos recursos hídricos, tais normas têm como escopo a promoção da proteção de um dos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988, qual seja o direito à saúde.

No mesmo sentido, normas da Política Nacional de Saúde constantemente mostram seu caráter transversal ao destacarem a correlação das ações do Sistema Único de Saúde (SUS) com o saneamento básico e com o meio ambiente (art. 6º, II e VI da Lei 8.080/1990). Não diferente são os apontamentos da própria LDNSB que traz como um de seus princípios a articulação dos serviços de saneamento básico com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante (art. 2º, VI, Lei 11.445/2007).

Soma-se a isto o caráter transversal previsto no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e dos Planos Municipais e Regionais de Saneamentos instituídos a partir da LDNSB. Mais recentemente a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei 12.305/2010 em seu artigo 5º, traz que

**A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental,** regulada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, **com a Política Federal de Saneamento Básico,** regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. (Grifos nossos).

Desta forma, percebe-se que as políticas públicas de proteção ambiental, de promoção da saúde, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano, de resíduos sólidos, de recursos hídricos, dentre outras, devem buscar a articulação de suas ações para que, assim, se consiga uma cobertura ampla de todos os aspectos relacionados ao saneamento ambiental, e conseqüentemente se possa garantir uma sadia qualidade de vida para a população. Tais políticas devem ser orientadas a constantemente promoverem o diálogo entre si para que cada setor conheça as peculiaridades, objetivos e metas uns dos outros e a partir disto construam ações integradas em prol do bem comum. A Setorialização de políticas públicas não deve,

portanto, significar segmentação, mas complementaridade e transversalidade, necessárias para alcançar seus objetivos.

### 3.3 O PAPEL DO PODER PÚBLICO E DA COLETIVIDADE EM TERMOS DE SANEAMENTO

As questões relacionadas ao saneamento ambiental em virtude de sua amplitude de abrangência não ficam adstritas ao poder de atuação do Estado, enquanto ente responsável pela implementação de políticas públicas sociais. Elas exigem também a participação da sociedade que pode adotar postura mais ativa ou mais passiva. Num primeiro momento, pode a sociedade desempenhar um papel pró-ativo em defesa das questões conexas ao saneamento ambiental. Para isso, vários foram os dispositivos criados nas políticas setoriais acima elencadas que exigem desde a promoção de audiências públicas e debates com a participação popular, a publicidade quanto aos documentos e informações referentes ao Plano Diretor e o respectivo direito de acesso a tais informações<sup>44</sup>, até a possibilidade da formação de conselhos de caráter consultivo<sup>45</sup> e mesmo conselhos deliberativos como exemplo dos Conselhos Nacionais de Recursos Hídricos<sup>46</sup>, dos Comitês de Bacias Hidrográficas<sup>47</sup>, dentre outros. Em um segundo momento, a sociedade pode se abster do envolvimento direto na formulação, controle e avaliação<sup>48</sup> de políticas públicas de saneamento ambiental, o que não a impede de mesmo assim atuar diretamente sobre os vários aspectos do saneamento devido ao fato da própria existência humana ser impactante do meio, e a partir disto, a simples conscientização e educação ambiental passam a ser importantes meios para reduzir as demandas relacionadas as políticas públicas de saneamento ambiental, ou seja, até mesmo aquele cidadão que não participa ativamente dos instrumentos legais de participação postos a seu alcance pelas várias

---

<sup>44</sup> Art. 40, § 4º, I, II e III, da Lei 10.257/2001.

<sup>45</sup> Art. 47 da Lei 11.445/2007.

<sup>46</sup> Art. 34, da Lei 9.433/1997.

<sup>47</sup> Art. 37, da Lei 9.433/1997.

<sup>48</sup> Sobre avaliação de políticas públicas cabe registrar que a “política da avaliação das políticas públicas está longe de se restringir a questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, posto que a avaliação pode também, por exemplo, ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático”. FARIA, Calos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, n. 50, 2005, p. 100.

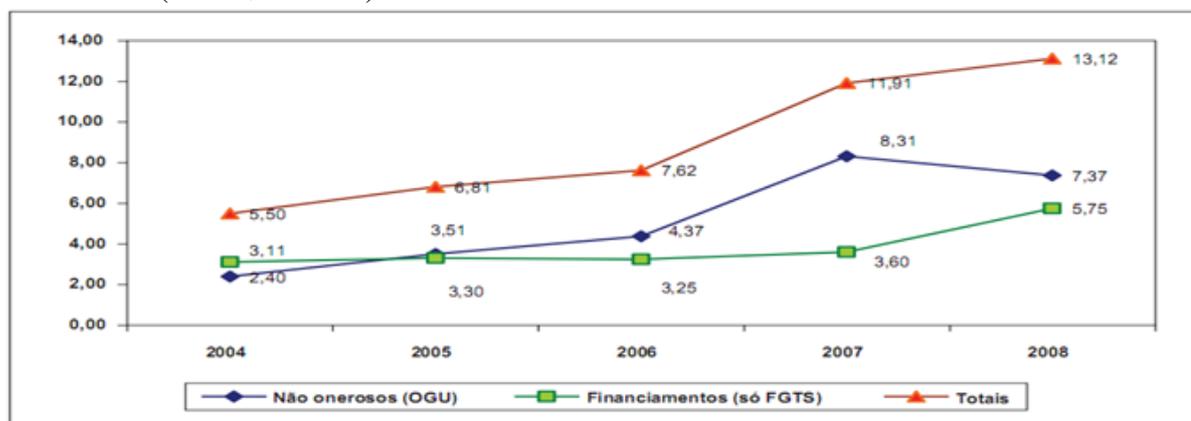
políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental e pela própria Constituição Federal, pode provocar reflexos positivos em termos de políticas públicas de saneamento desde que suas ações não agridam o meio, e assim, reduzam as demandas para o setor.

Coletividade e Poder Público, neste sentido, devem atuar de maneira coordenada, pois se torna inócua a execução de políticas públicas nestas áreas, por parte do Estado, que não possuam apoio social. Tal apoio mostra-se essencial porque muitas das ações em saneamento, saúde, meio ambiente, resíduos, recursos hídricos e desenvolvimento urbano demandam a participação direta ou mesmo indireta da população, seja discutindo as melhorias em cada um destes setores, ou ao menos se policiando e adotando práticas saudáveis em relação saneamento do meio.

Não resta dúvida de que o papel do Estado como partícipe, indutor ou regulador do processo econômico é fundamental para a concretização de políticas públicas sociais, dentre elas a de atenção à saúde pública, meio ambiente, saneamento básico e desenvolvimento urbano todas elas norteadoras das políticas públicas de saneamento ambiental. À ele, cabe através de seus mecanismos político-institucionais, planejar, executar, controlar e avaliar todas estas políticas públicas, visando o interesse público e o bem comum.

Uma das grandes tarefas do Estado em termos de saneamento básico especificamente está relacionada à execução de obras públicas de saneamento, principalmente de distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgotamento sanitário e drenagem pluvial. Neste aspecto do saneamento ambiental verifica-se, nos últimos anos, um aumento significativo em investimentos financeiros, através de recursos do Governo Federal, especialmente a partir do ano de 2007, com a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para o setor de saneamento básico, que estima investir R\$ 40 bilhões no setor até 2010. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Para se ter a dimensão dos investimentos efetuados observe o gráfico abaixo que aponta os investimentos em saneamento de 2003 a 2008, veja que a evolução gráfica mostra um crescimento de 286% dos valores comprometidos nos anos de 2007 e 2008, se comparados aos anos de 2003 a 2006. Tais investimentos como dito a partir de 2007 representam um salto qualitativo e quantitativo em matéria de saneamento básico, alavancado pelo PAC.

Gráfico 3.1 – Evolução dos recursos programados para investimentos em saneamento básico (Em R\$ Bilhões)



FONTE: Ministério das Cidades (2009)<sup>49</sup>

No Relatório do Ministério das Cidades sobre os gastos em saneamento básico em 2008 tem-se também um panorama dos contratos de investimentos, segundo o ano de contratação e a situação dos empreendimentos contratados, desde 2003. Nele se pode verificar que os investimentos em saneamento realizados de 2003 a 2008 ultrapassam a cifra de R\$ 28,9 bilhões. Sendo que ao final de 2008, os empreendimentos encontram-se na seguinte situação: 24,9% não iniciados; 67,8% em andamento (em execução); e 7,3% concluídos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Tabela 3.1 – Situação geral dos empreendimentos em 2008, por ano de contratação

| Situação dos empreendimentos contratados entre 2003 e 2008 | INVESTIMENTOS DA UNIÃO |            |                       |            |                      |            |                       |            |
|--|------------------------|------------|-----------------------|------------|----------------------|------------|-----------------------|------------|
|  | 2003 a 2006            |            | 2007                  |            | 2008                 |            | Total geral           |            |
|  | Valores (R\$ 1,00)     | %          | Valores (R\$ 1,00)    | %          | Valores (R\$ 1,00)   | %          | Valores (R\$ 1,00)    | %          |
| Não Iniciados  | 155.797.053            | 2,1        | 2.664.552.990         | 20,3       | 4.374.786.207        | 53,3       | 7.195.136.249         | 24,9       |
| Em Andamento   | 5.484.539.875          | 72,2       | 10.282.649.144        | 78,5       | 3.831.849.036        | 46,7       | 19.599.038.056        | 67,8       |
| Concluídos   | 1.956.679.652          | 25,8       | 157.600.113           | 1,2        | 5.076.840            | 0,1        | 2.119.356.606         | 7,3        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>7.597.016.580</b>   | <b>100</b> | <b>13.104.802.247</b> | <b>100</b> | <b>8.211.712.083</b> | <b>100</b> | <b>28.913.530.911</b> | <b>100</b> |

FONTE: Ministério das Cidades (2009)<sup>50</sup>

Enfim, em termos de orçamento há de certo modo um prognóstico positivo para o setor em razão dos investimentos realizados pelo Governo Federal, que parece ter resolvido

<sup>49</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gasto público em saneamento básico**: Relatório de aplicações 2008. 2009, p. 9. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>50</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gasto público em saneamento básico**: Relatório de aplicações 2008. 2009, p. 13. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/>>. Acesso em: 25 maio 2010.

enfrentar o problema, por entender que não há possibilidade de desenvolvimento frente à tamanha desigualdade de condições sanitárias. Como se pôde observar na tabela acima há maior aporte de recursos, o que representa quase o dobro dos investimentos no quadriênio anterior em obras que se encontram em andamento, isto significa que mais brasileiros estarão recebendo cobertura de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana. O que de certa forma, representa um avanço quantitativo e qualitativo em termos de enfrentamento do problema por parte do Estado (União), que começa a formular políticas públicas com injeção de receita para a garantia da execução de obras em saneamento básico. Em razão dos valores empregados mostra-se fundamental maior transparência nas ações do Estado, para que o cidadão possa fiscalizar tais gastos públicos.

O papel de organizar recursos e receitas para a consecução de obras públicas é uma das obrigações do Estado que deve mostrar-se atuante em setores específicos, principalmente quando está em jogo questões relacionadas à qualidade de vida, saúde, meio ambiente, saneamento básico, resíduos, recursos hídricos e desenvolvimento urbano que se convergem em torno do saneamento ambiental. Não é demais destacar que como anteriormente citado em matéria de saneamento básico a competência é comum (art. 23, IX, CF) o que demanda a cooperação de todos os entes públicos e não só da União. Assim, Estados, Distrito Federal e Municípios devem fazer sua parte, respeitando o Pacto Federativo e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, que só poderá ser efetivamente alcançada através da junção de múltiplos esforços. E aqui cabe a cota parte da sociedade em também contribuir para a melhoria sanitária, visto que o Poder Público não dispõe de meio e ferramentas para atuar plenamente sobre a integralidade do vasto território nacional. Desta feita, a educação sanitária, ambiental e as práticas salubres de saneamento mostram-se como condição *sine qua non* para o sucesso destas políticas públicas de saneamento ambiental.

Vale frisar que o papel do Estado não se limita a apenas prover recursos financeiros em termos de políticas públicas, devendo, outrossim, organizar meios para a atuação conjunta do Poder Público e da sociedade. A relação Poder Público e sociedade segundo Gramsci se desenvolve pela impossibilidade que o Estado tem de controlar todos os cidadãos, daí a necessidade de além da força, da imposição da norma pela coerção, de se buscar a adesão dos cidadãos por meio do consenso, que se mostra como um meio de legitimidade onde todas as classes sociais podem ter seus interesses atendidos (ZIONI, 2005).

Na realidade o que se deve buscar em termos de saneamento é a cooperação não só entre os entes federados, mas também entre entes públicos e a sociedade. Sociedade esta que mal instruída pode causar impactos negativos significativos sobre o setor de saneamento

ambiental, seja pela disposição inadequada de resíduos sanitários domésticos, seja pela disposição inadequada do lixo, seja pela atuação descoordenada em termos de conscientização ambiental, dentre outras. Ademais, o papel da sociedade em termos de políticas públicas de saneamento mostra-se ainda mais importante quando esta sociedade bem instruída passa a cobrar e a fiscalizar a atuação do Estado, o que será visto a seguir ao se destacar o incentivo às formas de participação da sociedade na esfera pública na contemporaneidade.

### 3.4 DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E PARTICIPAÇÃO POPULAR<sup>51</sup>

O modelo democrático contemporâneo reflete a evolução da sociedade e das instituições políticas ao longo dos anos. Uma análise histórica da democracia revela seu surgimento na Grécia Antiga – Democracia Antiga<sup>52</sup>, cujo modelo privilegiava a democracia direta. Com o Estado Moderno a estrutura democrática sofre significativa alteração através do surgimento do instituto da representação, tem-se, assim, instaurado o modelo baseado na Democracia Representativa<sup>53</sup>, ou seja, democracia indireta.

---

<sup>51</sup> O presente tópico não tem como escopo esgotar todas as questões sobre a participação popular, pois há estudos em diversas áreas tais como a sociologia, as ciências políticas, a biologia entre outras. Buscou-se apresentar uma análise tão somente a partir do prisma jurídico, correlacionando a democracia contemporânea com as atuais diretrizes sobre participação popular.

<sup>52</sup> A democracia antiga não será objeto de aprofundamento teórico, contudo merece ser destacado que na Grécia Antiga - pôde-se visualizar a organização de uma democracia direta, em que os cidadãos gregos reunidos em praça pública – Ágora – decidiam as questões públicas importantes para a nação. Este modelo vigorou por aproximadamente dois séculos tendo seu fim juntamente com a tomada da Grécia pela Macedônia e posteriormente pelos Romanos. “A análise das três principais instituições políticas atenienses indica que a participação direta nas decisões coletivas constitui a base da democracia na Grécia antiga. Tendo como princípio básico o exercício do poder pelo povo (dêmos). A democracia antiga se opõe à democracia dos modernos, cujo único poder se resume à escolha daquele que vai decidir em nome do povo. Deste modo, o estudo sobre o legado cultural de Atenas parece reforçar a oposição clássica entre a chamada democracia participativa e a democracia representativa. A partir dessa ótica, a tão propalada crise da democracia se confunde com a crise do sistema de representação política”. MENEZES, Marilde Loiola de. Democracia de Assembléia e Democracia de Parlamento: Uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias [online]**. 2010, n. 23, p. 37. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S1517-45222010000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S1517-45222010000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 12 jul. 2010.

<sup>53</sup> Do mesmo modo não se tem por objetivo aprofundar a discussão sobre a democracia moderna, entretanto faz-se necessário algumas considerações. Com o advento do Estado Moderno surge a democracia representativa – democracia moderna, baseada no modelo de Estado Liberal, que foi pensada inicialmente na Inglaterra, influenciando as democracias européias e americanas. A representação ingressa na esfera política com Hobbes, a partir da ótica que analisa a chamada teoria da autorização, que concebe o Estado como um ente artificial representante das pessoas naturais devidamente autorizado por estas para agir em seu nome. Hobbes chama atenção para a autorização decorrente do consentimento dos indivíduos que alienam ao Estado o direito de fazer e promulgar leis, praticar a vingança ou usar a força, governar, declarar a guerra e a paz, direito que não pode retornar aos representados, após cedido ou alienado. O ato de autorização faz o soberano representante da multidão por consentimento voluntário e essa autoridade é irrevogável, salvo quando ameaça o direito à vida dos

Na contemporaneidade, observa-se um aprimoramento destes modelos democráticos, consubstanciado não no surgimento de um novo modelo de democracia, mas sim na junção dos modelos precedentes, dando origem à democracia semi-direta, modelo este adotado no Brasil pela Constituição de 1988 que permite a coabitação de institutos de democracia indireta (representativa) e democracia direta (participativa). Para Benevides (1991, p. 13),

[...] A representação política – legítima e indispensável nas democracias modernas – é uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização dos interesses do povo, na multiplicidade de suas manifestações. Esta premissa apóia-se na crescente insatisfação popular com a representação tradicional e na *consolidação de vários institutos de democracia semidireta, em sociedades contemporâneas*, os quais funcionam como corretivos à democracia representativa (Grifos do original).

O paradigma democrático da atualidade mostra cada vez mais a necessidade de maior descentralização das decisões políticas, afim que se tenha maior legitimidade destas através da maior participação popular. Neste sentido, cada vez mais a doutrina vem destacando a necessidade de coabitação entre os modelos de representação e participação direta da população na esfera pública. A exemplo tem-se Santos Júnior (2001) que aponta os processos envolvidos na transformação das instituições de governo local, que são:

(i) as progressivas municipalização e descentralização das políticas públicas; (ii) a institucionalização de mecanismos que combinam os princípios de democracia representativa com democracia direta; e (iii) a instituição de um sistema político redistributivo de renda, serviço e bens públicos, conformando uma espécie de “*welfare municipal*” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 11).

Esta nova perspectiva posta pela democracia contemporânea, busca aproximar a população das discussões políticas do Estado, através de uma reforma institucional que avança em termos de descentralização das políticas públicas, incentivada e aplicada cada vez mais pelos municípios brasileiros e que acaba promovendo grandes mudanças nas instituições de governo local, em um contexto de crescente municipalização das políticas públicas sociais e descentralização administrativa (SANTOS JÚNIOR, 2001).

---

súditos (MOURA, 2006). Já Montesquieu, por sua vez, parte de uma visão mais moderna de representação que abandonando a representação antiga ou medieval que vincula representação do rei a teoria teológica, fruto da vontade divina. Para ele o representante o tem esta qualidade por possuir atributos que lhe garantam vantagem em relação aos demais cidadãos, por ser mais capaz, em termos de superioridade técnico-operacional. MOURA, José Fernando Ehlers de. **Condições da Democracia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/cp034429.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

Azevedo e Fernandes (2005) mencionam que a representação política é um instrumento necessário, contudo insuficiente para garantir o controle dos governantes além do período eleitoral, sendo este um dos motivos para a necessidade de formas outras de participação da sociedade na vida política do Estado.

Nesta perspectiva, que aponta a ampliação dos canais de participação popular na esfera pública surge o conceito de governança democrática entendida como sendo

[...] os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO; 2004, p. 19).

Os problemas advindos do modelo representativo são amplamente discutidos pela doutrina contemporânea que vê na democracia semi-direta uma forma de corrigir a crise de legitimidade instalada pelo modelo de democracia indireta. Nesta linha de pensamento, salutar são as palavras de Bonavides (2008, p. 282) ao mostrar que

**As formas representativas, por obra da depravação que ora mina o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo como legislativo e quiçá judicial, perdem de todo a legitimidade. Conseqüência: sua legalidade se desmorona, sua autoridade se aniquila, seus poderes se desmancham, sua ética se decompõe.**

[...]

**Urge outra vez fazer legítima a lei, repolitizada pela legitimidade; tal repolitização, todavia, unicamente ocorre, a esta altura da crise nas instituições do Estado brasileiro, mediante recurso à introdução eficaz dos mecanismos plebiscitários da **democracia participativa de primeiro grau, que é a democracia direta ou semi-direta.**** (Grifos nossos).

Na mesma linha encontram-se os ensinamentos de Santos Júnior (2001, p. 65) que mostra que a atual conjuntura da sociedade democrática avança em termos de participação popular, fundamentando-se num primeiro momento no declínio das instituições políticas de representação, que não são “mais capazes de dar respostas ao momento político, econômico, social e político no qual se insere o nosso país”, e num segundo momento em razão da expansão de “uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, quanto à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública” estes fatores demandam a “reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões” fazendo com que se estabeleçam novas formas de interação entre poder público e sociedade.

Segundo Santos e Avritzer (2009, p. 52), este novo modelo democrático aborda os elementos culturais da sociedade e, abre espaço com Jurgen Habermas ao procedimentalismo,

que passa a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governo”. [...]. Habermas ampliou o procedimentalismo reintroduzindo uma dimensão social originalmente ressaltada por Kelsen, ao propor dois elementos no debate democrático contemporâneo: em primeiro lugar, uma condição de publicidade capaz de gerar uma gramática societária. Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – [...] – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. As ações em público dos indivíduos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos através de um **princípio de deliberação societária** [...]. Ao postular um **princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo** [...]. De acordo com esta concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação.[...]. Há ainda um segundo elemento extremamente importante de ser discutido que é o papel de movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. [...]. Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos. [...]. (Grifos nossos).

Santos e Avritzer mostram que o procedimentalismo dentro desta nova perspectiva não pode ser entendido através da visão de Bobbio, que o vê apenas como um método de autorização de governos. Ele deve ser visto como mostra Joshua Cohen, como “uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (COHEN, 1997 *apud* SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 53).

A valorização de um discurso argumentativo “associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação”. (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 53). Tais autores destacam experiências de procedimentalismo participativo nos países do Sul, a exemplo do Orçamento Participativo no Brasil e a experiência dos Panchayats na Índia. E apontam a importância do papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural.

Quando se discute o novo paradigma de democracia na atualidade chama atenção à teoria da deliberação que foi amplamente discutida por Habermas e Cohen cuja noção de democracia deliberativa se mostra

[...] enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições de associação efetua-se através da **argumentação pública e do intercâmbio racional entre cidadãos iguais**. Em tal ordem, os cidadãos engajam-se coletivamente para resolver, através de uma argumentação pública, os problemas resultantes de sua escolha coletiva e consideram suas instituições básicas legitimadas na medida em que estas

conseguirem formar o quadro de uma deliberação pública conduzida com toda a liberdade. (COHEN *apud* HABERMAS, 2003, p. 28). (Grifo nosso).

Igual importância possui a teoria da liberdade de Pettit que aponta três domínios da liberdade: o da ação, o do *self* e o da pessoa. Para ele somente uma teoria da liberdade entendida como não dominação pode garantir o modelo democrático. A partir disto, passa a defender um modelo de democracia denominado de “democracia contestatória”, um modelo que garanta aos indivíduos e grupos o direito de argumentar contra políticas e práticas que não reflitam os interesses comuns assumidos (PETTIT, 2007).

Como pode ser observado a doutrina contemporânea busca uma visão ampliada do conceito de democracia, um conceito que não se limita a formas radicais de democracia direta em razão da complexidade dos Estados na atualidade, mas uma democracia que consiga mesclar os modelos representativos com as atuais formas de participação direta, isto com o objetivo de se respeitar e legitimar os discursos plurais, nos atuais Estados que se intitulam Democráticos de Direito.

Deste modo, é possível a compatibilização do modelo democrático atual com as diretrizes do pacto federativo brasileiro que valoriza a descentralização político-administrativa, como forma de aproximar não só o Estado, enquanto ente público municipal, das questões de interesse local, mas também de aproximar a população das questões políticas que permeiam a vida em sociedade.

Nesta tentativa de aproximar Estado e sociedade, vários são os dispositivos previstos em termos de participação popular seja na Constituição Federal quando da regulação do setor de saúde e meio ambiente, seja nas políticas setoriais de saúde, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos, e de desenvolvimento urbano, dentre outras; o que vem reforçar as diretrizes da democracia contemporânea. Abranches e Azevedo (2004, p. 161) mostram que

As questões do direito, da cidadania, antes temas exclusivos das manifestações e reivindicações dos movimentos sociais e grupos populares organizados, passaram a ser contempladas e legitimadas pelo poder público, principalmente através da criação de várias instâncias políticas que permitem a participação da sociedade organizada nas questões do Estado. Vivemos, ainda, um momento em que o contexto do país caracteriza-se por transições econômicas com reflexos nos processos sociais, políticos e éticos, fazendo com que, frente a esta situação, grupos organizados da sociedade passassem a instaurar um processo de reorganização de sua intervenção no espaço público.

Atualmente, várias são as formas de participação popular dentre as quais as Audiências Públicas, Conferências de Saúde e das Cidades, a participação em Conselhos de

Saúde, de Meio Ambiente e Conselhos das Cidades, em Comitês de Bacias, o Orçamento Participativo, dentre outros.<sup>54</sup>

Cada vez mais a participação popular ganha espaço em meio às discussões que envolvem a democratização do espaço público, devendo ser o mais ampla possível para que se consiga garantir a real visualização dos problemas que afligem a população, através do olhar dos múltiplos atores sociais, que certamente poderão trazer à administração pública seus anseios e necessidades, para que, a partir do diálogo se possa chegar a um denominador comum, a um consenso e adotar políticas públicas efetivas que atendam às necessidades de garantia do direito à saúde e do direito ao meio ambiente sadio.

O direito à participação<sup>55</sup>, gradativamente vem ganhando espaço desde a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe a previsão legal da participação direta e indireta, no texto constitucional<sup>56</sup>. Hoje, cada vez mais se observa o crescimento das demandas populares por maior participação na vida política, não se admite mais a formulação de políticas pensadas exclusivamente por técnicos e especialistas em gabinetes. A atual conjuntura do Estado Democrático de Direito clama pela formulação, execução, controle e avaliação de políticas públicas com o viés participativo, reestruturando o modo de gestão pública. Diante disto, Perez (2009, p. 20) lembra que,

Os institutos participativos voltam-se, dessa forma à construção de um novo modelo de relações Administração-cidadão, modelo que se pretende calcado na colaboração, informação, transparência e garantia de direitos dos administrados, na simplificação de acesso aos serviços públicos e na qualidade dos mesmos.

---

<sup>54</sup> “De 2003 a 2006 foram realizadas 29 conferências nacionais que envolveram a discussão dos seguintes temas: criança e adolescente (2003 e 2005); agricultura e pesca (2003 e 2006); direitos humanos (2003 e 2004), cidades (2003 e 2005); saúde (2003); assistência social (2003 e 2005); meio ambiente (2003 e 2005); infanto-juvenil pelo meio ambiente (2003 e 2005); medicamentos e assistência farmacêutica (2003); segurança alimentar e nutricional (2004); esporte (2004 e 2006); política para as mulheres (2004); arranjos produtivos locais – APLs (2004 e 2005); promoção da igualdade racial (2005); cultura (2005); saúde do trabalhador (2005); ciência, tecnologia e inovação (2006); dos povos indígenas (2006); direitos da pessoa com deficiência (2006) e direito do idoso (2006). Estima-se que mais de 2 milhões de pessoas, lideranças sociais ou representantes de organizações governamentais e não-governamentais, se envolveram na realização das conferências municipais e estaduais que antecederam e prepararam as conferências nacionais”. MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: Participação democrática e o direito à cidade. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior (ORG). Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 165.

<sup>55</sup> Para Canotilho e Moreira o direito à participação é “o direito que se traduz na possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão administrativa, de caráter consultivo, deliberativo ou fiscalizatório”. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: O direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 57.

<sup>56</sup> Art. 1º, § único da CF.

O ideal de participação e deliberação popular passa a fazer parte do cenário político social, em que a população ganha legitimidade para decidir sobre assuntos de seu interesse. A deliberação ganha *status* máximo sendo

[...] organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na **argumentação pública livre entre iguais**. Uma democracia deliberativa institucionalizada [tem] esse ideal. Na concepção **deliberativa, a democracia é uma estrutura de condições sociais e institucionais que facilita a discussão livre entre cidadãos iguais** – proporcionando condições favoráveis de participação, associação e expressão - e vincula a autorização para exercer o poder público (e o próprio exercício) a essa discussão – estabelecendo uma estrutura que lhe assegura a responsabilidade (*responsiveness*) e *accountability* do poder político por meio de eleições competitivas regulares, condições de publicidade, supervisão legislativa, e assim por diante. (COHEN, 2007, p. 122) (Grifos nossos).

Reforçando a tese da participação popular, agora, em termos do direito sanitário, Aith (2007, p. 155) afirma que,

**A participação da comunidade é, portanto, diretriz constitucional** básica que deve ordenar as ações e serviços públicos de saúde. A gestão governamental das ações e serviços públicos de saúde deve dar-se dentro do que podemos chamar de **Democracia Sanitária, uma forma de gestão da saúde em que o poder político é exercido pelo povo**. (Grifos nossos).

Na atualidade, vários são os posicionamentos que reforçam a importância da participação direta da população na esfera política. Em se tratando de gestão orçamentária participativa, Araújo, Feres e Silva (2006, p. 18) concluem que esse mecanismo possibilita a criação de um “**canal direto de participação popular, que resulta em decisões, mais democráticas e controle social num processo de descentralização do poder**, posto que o povo é chamado a opinar diretamente sobre o seu destino” (Grifos nossos). Já Teixeira, Dagnino e Silva (*apud* DAGNINO, 2004, p. 95) lembram que

O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos. De um lado, um **processo de alargamento da democracia que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão** relacionados com as questões e políticas públicas [...].

A partir disto Dagnino (2004, p. 95) mostra que

De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da **estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de**

**garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil.** Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. **Meu argumento é então que a última década é marcada por uma confluência perversa entre esses dois projetos. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. (Grifos nossos).**

Dias (2007, p. 45) ao tratar da participação popular mostra que a democracia participativa, “caracteriza-se marcadamente pela intervenção popular no planejamento na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental” sendo importante meio para a “formação da vontade legiferante do Estado, por meio de canais formais de participação”.

Jacobi e Barbi (2007, p. 521) finalizam dizendo que a esta nova esfera pública que vem incidindo sobre o Estado “é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório” o que acaba por diluir “na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas”.

Os institutos participativos cada vez mais ganham espaço na Administração Pública, que busca assegurar a participação de diversos atores nas políticas públicas. O próprio texto constitucional de 1988 prevê a participação: de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos de interesse (artigo 10); de diversos atores do setor agrícola no planejamento agrícola (artigo 187); da comunidade geral em termos de serviços públicos de saúde (artigo 198, III); da população em geral em termos de serviços públicos de assistência social (artigo 204, II), políticas educacionais (artigo 205) – visando assegurar a gestão democrática do ensino (artigo 206, VI), proteção e promoção do patrimônio cultural (artigo 216, § 1º). Soma-se a isto, a orientação no sentido da criação de institutos de participação popular pela Administração Pública dos municípios (artigo 29, X), a necessária conjugação de esforços entre o poder público e a coletividade para defesa do meio ambiente (artigo 225), a participação de entidades não governamentais na assistência à criança e ao adolescente (artigo 227, § 1º), sem esquecer-se da norma geral que delinea a participação popular na administração pública (artigo 37, § 3º)<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> A legislação infraconstitucional valoriza a participação popular nas políticas públicas de saneamento ambiental, com destaque ao artigo 1º, I e II, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.142/90; o artigo 7º, VIII, c/c artigo 12 da Lei 8.080/90; o artigo 2º, X da Lei nº 11.445/2007, dentre outros.

Não é, portanto, possível falar em saneamento ambiental sem mostrar a importância da participação popular em políticas públicas, via estabelecimento de diálogo Estado/sociedade, nos moldes da democracia participativa/deliberativa. Esse diálogo cada vez mais ganha força no Estado Democrático de Direito via mecanismos de democracia direta. Para Bonavides (2008, p. 345) “a democracia direta não é sonho ou utopia dos filósofos, que pretendiam vê-la ressurrecta, como Rousseau, nas páginas do Contrato Social” ela vem ganhando espaço, pois sua “versão moderna ou contemporânea acomoda-se às exigências, requisitos e postulados da nossa época” através de uma visão aberta “qualificada pela suprema voz e presença do povo soberano em todas as questões vitais da ação governativa” e é esta presença na ação estatal, no fazer do Estado, que faz com que as políticas públicas com viés participativo ganhem legitimidade. Se, por certo prisma governar é legislar “governo é *legislatio*; governa quem legisla. Em se tratando, porém, de democracia, há que atender a este requisito fundamental; legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem a tem é o povo” (BONAVIDES, 2008, p. 345).

A participação popular em políticas públicas compreende múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação de tais políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc) (VALLA, 1998). Percebe-se, desta forma, uma postura ativa do cidadão em participar da vida social e política da comunidade buscando meios propícios para resolver seus problemas do cotidiano, ciente de que esses problemas não são exclusivos do Estado, o que demanda cada vez mais a participação da sociedade, seja na formulação, execução, controle ou mesmo na avaliação de políticas públicas. Neste contexto, chama atenção à teoria do discurso de Habermas que aponta meios de consenso via estabelecimento do diálogo (HABERMAS, 2003).

Esta esfera pública que incide sobre o Estado é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório. A ampliação dos espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais (JACOBI; BARBI, 2007).

A ampliação dos canais de participação popular vem ao encontro do fortalecimento do Estado Democrático de Direito, garantindo, assim, meios para que através do diálogo, Poder Público e sociedade busquem resolver demandas e conflitos sociais. Cabe lembrar que “ao participar de uma forma de democracia direta o cidadão percebe que é parte atuante do

jogo político. E que suas decisões, sua opinião, sua atitude, são importantes e podem mudar o contexto em que o mesmo encontra-se inserido” (ARAÚJO; FERES; SILVA, 2006).

No Brasil, as normas jurídicas estabelecem estruturas, mecanismos e instrumentos de participação dentre os quais é possível destacar os conselhos, as comissões, os comitês participativos, as audiências públicas, a consulta pública, o orçamento participativo, o referendo, o plebiscito etc. Trata-se de mecanismos, procedimentos, instrumentos e estruturas distintas, com formas de organização e poderes diversos.

O incentivo às formas de democracia participativa via órgãos, instrumentos, mecanismos de participação popular mostrou-se necessário em razão dos problemas advindos da democrática representativa, a saber: oligarquia dos partidos políticos, excessiva profissionalização da política, desinteresse dos eleitores, incapacidade dos parlamentares de identificar e resolver os problemas inerentes à atuação estatal, dificuldade de contenção do abuso do poder econômico nas eleições, concentração de poder nas mãos da burocracia do executivo, cerceamento do legislativo via atos normativos do executivo dentre outros. Diante deste quadro a democracia participativa vem se consolidando e coexistindo junto às formas democráticas representativas (PEREZ, 2009).

Com o intuito de demonstrar o avanço da democracia participativa, em razão da crescente participação da sociedade na tomada de decisões frente à administração pública Perez (2006, p. 166) ressalta ainda que,

[...] é certo que a **Administração Pública, na atualidade, passa a adotar novos métodos de atuação da sociedade civil** (o papel principal da Administração Pública, nesta ótica, é o de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma). As relações entre Administração Pública e a sociedade não mais se assemelham à tutela, pois **a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais. A Administração, logo, em muitos casos, deve-se postar em posição horizontal, e não em vertical, em suas relações com a sociedade.** Ao lado dos mecanismos tradicionais da coerção injunção e do constrangimento, **a Administração, em sua relação com a sociedade, passa a utilizar principalmente a orientação, a persuasão, a ajuda.** (Grifos nossos).

Resta assinalado, o importante papel da sociedade para a efetivação de políticas públicas participativas, em termos de saneamento ambiental, na atual conjuntura do Estado Democrático de Direito. A participação popular deve buscar ser o mais ampla possível para que se consiga garantir a real visualização dos problemas de saneamento dos municípios, através do olhar dos múltiplos atores sociais, que certamente poderão trazer à administração pública seus anseios, necessidades e vontades, para que, a partir do diálogo se possa planejar

políticas públicas dotadas de eficácia social<sup>58</sup>, e que atendam, assim, as necessidades de garantia do direito à saúde e do direito ao meio ambiente sadio.

Pelo exposto, pôde-se verificar que há uma grande valorização de institutos participativos e ou deliberativos (democracia direta), na atualidade, e que no Brasil, tal valorização não nega a importância do modelo representativo, que deve coabitar com as possibilidades de democracia direta, contudo, destaca-se que este movimento de inserção do modelo de democracia direta faz-se necessário para ampliar o diálogo entre sociedade e Estado. Corroborando com esta linha de pensamento, apresenta-se abaixo o instituto do planejamento que vem sendo amplamente difundido através das diversas políticas setoriais correlacionadas à política pública de saneamento ambiental.

### 3.5 PLANEJAMENTO E O SANEAMENTO AMBIENTAL

Um dos mais importantes instrumentos previstos nas principais políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental é o planejamento<sup>59</sup>, quer dizer, um “processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (SILVA, 2008a, p. 89). Este instrumento mostra-se presente em várias políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental<sup>60</sup>, políticas estas que são formuladas a partir da

---

<sup>58</sup> Tal qual preconiza Tércio Sampaio Ferraz Jr. em relação à efetividade ou eficácia social da norma, “Uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos”. FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, p. 199.

<sup>59</sup> O Planejamento como instrumento em termos de saneamento ambiental pode ser visto no art. 19, LDNSB; no art. 8º, da Política Nacional de Recursos Hídricos, no art. 4º, da Lei de Diretrizes Gerais da Política Urbana; e no art. 8º e 14 ao 24 da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

<sup>60</sup> O instrumento do planejamento pode ser observado em várias políticas setoriais conexas ao saneamento ambiental dentre elas a:

- A **Política Nacional de Meio Ambiente** que traz como um de seus princípios no artigo 2º, III, o “**planejamento** e fiscalização do uso dos recursos ambientais”

- A **Política Nacional de Saúde** destaca no art. 16 que “**A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:** [...] XVIII - **elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS**, em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal”; no art. 36 “O processo de **planejamento** e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) **será ascendente, do nível local até o federal**, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União”; e no art. 37. “O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa”.

- Na **Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico** destaca no art. 9º “O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I – “**elaborar os planos de saneamento básico**, nos termos desta Lei; [...]; art. 11 “São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I - a existência de **plano de saneamento básico**; [...]; art.

orientação constitucional que declara ser o Estado o agente normativo e regulador, incumbido de exercer, “na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este **determinante para o setor público** e indicativo para o setor privado” (art. 174, CF).

O planejamento ganhou destaque no cenário nacional após a promulgação da Lei 10.257/2001 que instituiu as Diretrizes Gerais da Política Urbana, que atribuiu grande valor ao mesmo. Neste contexto, os Planos Diretores Municipais passaram a ser vistos como instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana. No processo de elaboração e de fiscalização da implementação do Plano Diretor estão previstas conforme art. 40, § 4º:

- I – a promoção de **audiências públicas** e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a **publicidade quanto aos documentos e informações** produzidos;
- III – o **acesso de qualquer interessado** aos documentos e informações produzidos. (Grifos nossos).

Mais recentemente o planejamento voltou a ser lembrado na perspectiva do saneamento ambiental através da LDNSB, que deu ênfase para o planejamento em saneamento básico, que de uma forma geral corresponde à maioria dos serviços de saneamento ambiental. Os planos na área de saneamento básico devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas nas quais estiverem inseridos e devem observar em sua formulação o princípio da participação, quer dizer, deve ser assegurada a divulgação das

17 “O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a **plano de saneamento básico** elaborado para o conjunto de Municípios atendidos”; art. 19 “**A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano**, [...]”.

- **Política Nacional de Resíduos Sólidos** – Lei 12.305/2010 - Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: I - os planos de resíduos sólidos; [...]; art. 14. “São planos de resíduos sólidos: I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; II - os planos estaduais de resíduos sólidos; III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos; V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Parágrafo único. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007”;

- **Política Nacional Urbana**, que estabelece como uma de suas diretrizes no art. 2º, o inciso IV – “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”; no art. 4º aponta como instrumentos os: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; no art. 40. **Destaca que** “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas; dentre outras políticas setoriais que apontam no sentido da valorização do instrumento do planejamento.

propostas inclusive com a realização de audiências e consultas públicas possibilitando a participação da população.

Na esfera federal, tem-se na atualidade a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) como eixo central para a implementação da LDNSB e com o intuito de definir objetivos e metas para a universalização do saneamento ambiental, bem como a definição de seus programas e ações como também estratégias de investimento.

A Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico prevê não só a realização do Plano Nacional, mas também dos Planos Regionais e Municipais de Saneamento<sup>61</sup> de acordo com a titularidade dos serviços de saneamento básico (artigo 9º, I da LDNSB). Em conformidade com o dispositivo legal tem-se a exigência da formulação de Planos Regionais (artigo 52, I da LDNSB) que devem ser elaborados e executados pela União em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Por outro lado, os Planos Municipais de Saneamento Básico devem ser elaborados pelas municipalidades, em atenção às atribuições constitucionais (art. 30, V CF), que destaca o interesse local, sob a articulação e integração do Plano Diretor municipal.

Merece, ainda, menção o caráter participativo e transversal das políticas públicas de saneamento que impõe aos planos de saneamento o encargo de se estruturarem sob amplo controle social expresso através do direito à informação<sup>62</sup>, à representação técnica e à participação na formulação das políticas, no planejamento, avaliação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, bem como através da abertura ao diálogo com as demais políticas inter-relacionadas com o saneamento, quais sejam, saúde, meio ambiente, recursos hídricos, resíduos sólidos, desenvolvimento urbano entre outras. MUKAI (2007, p. 105) ao tratar do controle social previsto na LDNSB ressalta que

---

<sup>61</sup> Esta mesma orientação pode ser vista na Política Nacional de Resíduos Sólidos nos artigos 15, 16 e 18. No tocante aos Planos de Recursos Hídricos estes serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País, conforme artigo 8º da Lei 9.433/97.

<sup>62</sup> Em termos de direito à informação deve ser registrar que em matéria de saneamento ambiental a informação mostra-se como condição *sine qua non* para que a sociedade possa reagir e participar das decisões com fundamento então nas informações. Deste modo Machado (2009, p. 95) mostra que “a informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada” In: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed., São Paulo: Malheiros, 2009. No mesmo sentido Macedo (2005, p. 96) aponta que “existe concordância na necessidade da informação para a construção de **sujeitos mais atuantes**, mostrando que **a informação forma participantes mais conscientes e menos submissos** aos conhecimentos técnicos ou às manipulações de interesses de grupos minoritários, a concepção de participação e controle social aqui está relacionada com a criação de sujeitos mais autônomos e participantes, sejam conselheiros, trabalhadores ou usuários. MACEDO, Laura Christina. **Participação e controle social na área da saúde: Uma revisão bibliográfica**. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em 07 ago. 2010.

A importância da previsão, na Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, de um sistema de “controle social” da prestação dos serviços não se limita à busca de realização do Estado Democrático de Direito [...], mas vai além: **busca a efetiva realização do direito coletivo aos serviços de saneamento básico** (Grifo nosso).

E acrescenta que este direito configura como um verdadeiro “direito à salubridade ambiental” caracterizado como público subjetivo<sup>63</sup> decorrente do direito à saúde, garantido constitucionalmente (art. 6º, e 196 da CF), bem como decorrentes do artigo 200 CF e de vários dispositivos infraconstitucionais<sup>64</sup>, cujo objetivo ao estabelecer o controle social dos serviços de saneamento se dá em razão da “essencialidade dos serviços de saneamento e da sua natureza de utilidade pública” que justificam por si só a elevação do controle social a categoria de “princípio fundamental da prestação dos serviços de saneamento” (MUKAI, 2007, p. 106).

O planejamento é, portanto, instrumento fundamental para que se consiga avançar em termos de saneamento ambiental, pois através dele se poderá dimensionar as etapas a serem superadas pelo Poder Público, quando da consecução de obras e serviços em matéria de saneamento. Ademais, poder-se-á também verificar em que momento e através de quais meios, há a previsão da participação popular nestas etapas; isto sem se esquecer que não há planejamento que possa ignorar o caráter transversal das ações que envolvem o saneamento ambiental.

Por todas as razões apresentadas tem-se o planejamento como um importante instrumento para visibilidade dos processos envolvidos na área de saneamento ambiental, que deve ser implementado para que efetivamente exista meios através dos quais a sociedade possa exigir cumprimento de ações e metas nos segmentos envolvidos, ou seja, através dele poder-se-á efetivamente exigir do Estado a implementação do que foi acordado entre o Poder Público e a sociedade, bem como verificar o nível de intervenção e controle social previstos.

---

<sup>63</sup> Como ressalta Clarice Seixas Duarte o direito público subjetivo corresponde a “[...] uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo)”. DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, Jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 ago. 2010.

<sup>64</sup> Art. 3º, da Lei 8.080/1990; Art. 2º, inciso I, da Lei 10.257/2001; Lei 6.938/1981; Lei 9.433/1997 dentre outros.

No intuito de melhor analisar o instrumento do planejamento, na óptica do saneamento, optou-se por apresentar o caso do planejamento dentro da perspectiva da Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela LDNSB.

### **3.5.1 O PLANSAB e a participação popular**

A Lei nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, além de estabelecer tais diretrizes gerais sobre saneamento básico, quer dizer, as diretrizes em relação ao conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; estabelece uma série de instrumentos dentre os quais chama atenção o planejamento, que pode servir como um dos pilares para garantir a eficácia social dessa norma. No caso do plano de saneamento básico, ele poderá ser específico para cada serviço e a lei prevê um conteúdo mínimo, qual seja: a) um diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida da população; b) objetivos e metas de curso, médio e longo prazo; c) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, indicando inclusive as fontes de financiamento; d) ações para emergências e contingências; e) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática de eficiência e eficácias das ações que foram programadas. Ademais, tais planos devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas nas quais estiverem inseridos e devem observar em sua formulação o princípio da participação, quer dizer, deve ser assegurada a divulgação das propostas inclusive com a realização de audiências e consultas públicas possibilitando a participação da população.

Em nível nacional formulou-se o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) como eixo central para a implementação da LDNSB e com o intuito de definir objetivos e metas para a universalização do saneamento ambiental, bem como a definição de seus programas e ações como também estratégias de investimento. Nesse sentido, um Pacto pelo Saneamento Básico foi aprovado pelo Conselho das Cidades pela Resolução Recomendada nº 62 de 03/12/2008 cujo objetivo é o compromisso e a adesão

[...] de toda a sociedade por meio dos segmentos representados no Conselho das Cidades (Poder Público, empresários, trabalhadores, movimentos sociais, ONGs e Academia e Pesquisa), bem como dos prestadores de serviços e outros órgãos responsáveis pelo Saneamento Básico, em relação aos eixos e estratégias e ao

processo de elaboração e implementação do PLANSAB. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Assim, buscou-se através do Pacto definir linhas gerais acerca do processo de elaboração do PLANSAB e garantir que o conteúdo, as propostas e sua implementação sejam fruto da reflexão da coletividade, observando-se a realidade local e a diversidade do Brasil, com o objetivo de garantir a universalização do saneamento básico, que deve ser alcançado via envolvimento e participação do governo e da sociedade em prol do êxito do PLANSAB.

O objetivo desse pacto é criar um ambiente de confiança e compromisso, para que se consiga atingir os objetivos e metas do PLANSAB que podem ser agrupados em cinco grandes eixos: a) metas para a universalização do acesso ao saneamento (nacionais e regionalizadas), **b) participação e controle social (formulação das políticas, planejamento, avaliação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento)**, c) cooperação federativa (federal, estadual e municipal), d) integração de políticas (desenvolvimento urbano e regional, ambiental, saúde, recursos hídricos etc) e, e) gestão e sustentabilidade (social, ambiental, econômica e financeira).

O PLANSAB assim como os Planos Regionais e Municipais de Saneamento básico deve abranger, inicialmente, o diagnóstico das condições de prestação de serviços nos quatro aspectos que envolvem o saneamento básico, com indicadores sanitários, ambientais, sócio-econômicos entre outros; o estabelecimento de objetivos e metas (curto, médio e longo prazos) para a universalização do acesso; a definição de diretrizes para atingir as metas; a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico; a definição e mecanismos de avaliação das metas; dentre outras diretrizes.

Para o presente estudo, merece destaque o caráter participativo e transversal das políticas públicas de saneamento ambiental que impõe a seus respectivos planos, seja de saneamento básico, saúde, recursos hídricos, resíduos sólidos, ou mesmo o planejamento urbano, o encargo de se estruturarem sob amplo controle social expresso através do direito à informação, à representação técnica e à participação na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; bem como através da abertura ao diálogo com as demais políticas setoriais relacionadas com o saneamento ambiental, seja na esfera federal, regional ou municipal.

### 3.5.2 Planos municipais de saneamento e a participação popular

A Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico em seu artigo 9º, mostra como deve ser a formulação da Política Pública de Saneamento Básico<sup>65</sup> ao definir o modelo jurídico-institucional, as funções de gestão, controle social e fixar os direitos e deveres dos usuários. Conforme esse artigo a política pública deverá dispor sobre a forma como serão exercidas as funções de gestão (planejamento, regulação, fiscalização, organização, prestação e controle social). A Política compreende, ainda, o Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB; o modelo institucional para a prestação dos serviços; a definição do ente e das normas de regulação e fiscalização; os parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública; os direitos e os deveres dos usuários; o controle social; o sistema de informações; e a previsão da intervenção para retomada dos serviços. Inclui também a definição das condições e requisitos específicos para os contratos de concessão (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

A Política Pública de Saneamento Básico deverá ter como um de seus fundamentos a valorização da participação e controle social como mecanismos indispensáveis à gestão pública. Ela pressupõe que a

A participação no processo de elaboração do Plano deve ocorrer a partir da mobilização social e incluir divulgação de estudos e propostas e a discussão de problemas, alternativas e soluções relativas ao saneamento básico, além da capacitação para a participação em todos os momentos do processo. Os processos de formulação da Política e elaboração e revisão do PMSB deverão ser democráticos e

---

<sup>65</sup> “O Projeto ou Proposta de formulação de Política e de elaboração de PMSB, desde os objetivos e diretrizes até os instrumentos metodológicos do processo de participação social e de elaboração, deve pautar-se pelos pressupostos deste Documento, pelos princípios, diretrizes e instrumentos definidos na legislação aplicável e nos Programas e Políticas Públicas com interface com o Saneamento Básico, em particular:

- Lei 10.257/01 – Estatuto das Cidades. • Lei 11.445/07 – Lei Nacional de Saneamento Básico. • Lei 11.107/05 – Lei de Consórcios Públicos. • Lei 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde. • Lei 8.987/1995 – Lei de Concessão e Permissão de serviços públicos. • Lei 11.124/05 – Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. • Lei 9.433/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos. • Portaria 518/04 do Min. da Saúde e Decreto 5.440/05 – Que, respectivamente, definem os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle de qualidade da água para consumo humano e à informação ao consumidor sobre a qualidade da água. • Resolução Recomendada 75 de 02/07/09 do Conselho das Cidades, que trata da Política e do conteúdo Mínimo dos Planos de Saneamento Básico. • Resolução CONAMA 307/2002 - Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. • Resolução CONAMA 283/2001 - Dispõe sobre tratamento e destinação final dos resíduos dos serviços de saúde. Além desses dispositivos, devem ser considerados, quando já formulados, os seguintes normativos de âmbito local e regional: • Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor do Município e o Plano Local de Habitação de Interesse Social. • Resoluções das Conferências Municipais da Cidade, de Saúde, de Habitação, de Meio Ambiente e de Saúde Ambiental. • Protocolo de Intenções que define o Consórcio de Saneamento na hipótese do Plano de Saneamento Básico para a Gestão Associada. • Os Planos das Bacias Hidrográficas onde o Município está inserido”. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diretrizes para a definição da política e elaboração do Plano de Saneamento Básico**. Brasília: SNSA, 2010.

participativos de forma a incorporar as visões e necessidades da sociedade e atingir função social dos serviços prestados. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 13).

O Plano é o principal instrumento da política de saneamento básico, ele deve partir da análise da realidade buscando transformá-la positivamente. Todas as cidades brasileiras devem elaborar seus planos municipais de saneamento básico até dezembro de 2010, para tanto foi editada a Resolução Recomendada nº 33<sup>66</sup>. Isto vem ao encontro das diretrizes do pacto federativo ao incentivar a descentralização das ações político-administrativas. Os planos são instrumentos indispensáveis da política pública de saneamento básico e obrigatórios para a contratação ou concessão dos serviços. A política e o plano devem ser elaborados pelos titulares dos serviços, que são os municípios individualmente ou organizados em consórcio, e, conforme a lei, essa responsabilidade não pode ser delegada.

Além disto, o Ministério das Cidades no uso de suas atribuições editou também a Resolução Recomendada nº 32 que recomenda a realização de uma Campanha Nacional de sensibilização e mobilização, visando à elaboração e implementação dos Planos de Saneamento Básico, bem como a Resolução Recomendada nº 75<sup>67</sup>, que estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico.

O Plano abrange o diagnóstico das condições da prestação dos serviços, com indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, dentre outros; o estabelecimento de objetivos e metas para a universalização; a definição de programas

---

<sup>66</sup> Através da Resolução Recomendada 33, de 1º de março de 2007, do Ministério das Cidades fixa os prazos para elaboração dos planos de saneamento básico, que nos moldes do artigo 1º, veja:

Art. 1º Recomendar que, na regulamentação da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sejam estabelecidos os seguintes prazos para a elaboração dos Planos de Saneamento Básico:

- a) Plano Nacional - até 31 de dezembro de 2008;
- b) Planos Estaduais e Regionais – até 31 de dezembro de 2009, e
- c) **Planos Municipais - até 31 de dezembro de 2010.**

De acordo com os prazos estabelecidos merece destaque o fato de que até a presente data nem mesmo o Plano Nacional está concluído, já tendo sido transcorrido quase 2 anos da data prevista.

<sup>67</sup> A Resolução Recomendada nº 75 de 02 de julho de 2009 em seus art. 3º, traz as diretrizes acerca da participação popular nos planos de saneamento, veja:

Art. 3º A definição do processo participativo na formulação da Política e na elaboração e revisão do Plano, bem como os mecanismos de controle social na gestão deverão:

- I. estabelecer os mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade, tanto no processo da formulação da Política e de elaboração e revisão do Plano de Saneamento Básico em todas as etapas, inclusive o diagnóstico, quanto no Controle Social, em todas as funções de Gestão;
- II. prever a participação e o Controle Social, garantida por meio de conferências, audiências e consultas públicas, e de órgãos de representação colegiada, tais como, o conselho da cidade;
- III. estabelecer os mecanismos para a disseminação e o amplo acesso às informações sobre os serviços prestados e sobre as propostas relativas ao plano de saneamento básico e aos estudos que as fundamentam; e
- IV. definir os mecanismos de divulgação das etapas de discussão da política e do plano bem como canais para recebimento de sugestões e críticas.

projetos e ações; as ações para emergências e contingências; a previsão de índices mínimos para o desempenho dos prestadores e para a eficiência e eficácia dos serviços; e a definição de mecanismos de avaliação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Este instrumento da LDNSB busca apontar prioridades de investimentos, de forma a orientar a atuação dos prestadores de serviços públicos de saneamento. Cabe destacar que de acordo com a Política de Saneamento Básico na elaboração e implementação dos Planos de Saneamento Básico, a participação e mobilização popular são fundamentais e devem ser promovidas via seminários, oficina, audiências públicas, conferências dentre outras.

Resta, contudo, aguardar que tais planos sejam efetivamente formulados e implementados por parte das autoridades competentes e que os mesmos estejam abertos a discussão, fiscalização e controle público. Na seqüência as questões teóricas abordadas no presente trabalho serão analisadas a partir de um caso concreto de política pública de saneamento ambiental, destacando-se como o poder público municipal em Manaus lidou com a questão do saneamento ambiental no Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIN).

#### 4 SANEAMENTO AMBIENTAL E O PROSAMIM EM MANAUS

O processo de urbanização no Brasil intensificado nas décadas de 80/90 acarretou um aumento da demanda por serviços públicos de saneamento básico, serviços estes que não acompanharam o ritmo acelerado desta explosão demográfica, principalmente nos grandes centros urbanos. Dentro desta realidade Manaus, capital do Estado do Amazonas, não fugiu a regra e em pleno século XXI busca meios para adequar suas condições sanitárias.

De uma forma geral, o baixo índice de cobertura de esgotamento sanitário<sup>68</sup> coloca o país em uma situação de desconforto, pois se de um lado o Brasil se orgulha de possuir a maior reserva mundial de água doce do mundo; de outro, deve angariar meios para manter a salubridade deste recurso. Daí surge à necessidade de políticas públicas comprometidas com o bem-estar social para que se consiga manter o equilíbrio ambiental destes mananciais e conseqüentemente garantir sadia qualidade de vida à população.

Paradoxalmente, o Brasil convive com uma realidade que se mostra dispare, pois ao mesmo tempo em que possui abundância em termos de recursos hídricos, convive com a escassez em termos de fornecimento de serviços básicos de saneamento tais como: o fornecimento de água, o serviço de coleta e tratamento de esgotamento sanitário, a coleta de

---

<sup>68</sup> O déficit em saneamento básico atinge 53% da população brasileira e vai afetar o Brasil ainda no próximo século. No mesmo sentido tem-se que a universalização do acesso à rede de esgoto só acontecerá daqui a 115 anos, por volta do aniversário de 300 anos da independência do Brasil, em 2122. Ao projetarmos a tendência dos últimos 14 anos para frente, concluímos que demorará cerca de 56 anos para o déficit de acesso ser reduzido à metade. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV. **TRATA BRASIL: Saneamento e Saúde**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <[http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS\\_infra/index\\_teste.htm](http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS_infra/index_teste.htm)>. Acesso em: 18 maio 2009.

resíduos; dentre outros serviços, isto especialmente na Região Norte, que apresentando os piores índices de acesso a algum destes serviços<sup>69</sup>.

Neste sentido, cabe lembrar que há distinção entre escassez econômica – entendida como a ausência de investimentos em serviços públicos, e a escassez física – que representa a ausência do próprio recurso natural, a este respeito, interessantes são os ensinamentos de Ribeiro (2008, p. 62) ao mostrar que,

A escassez hídrica é uma das medidas de avaliação geográfica de uma unidade territorial. Ela pode ser física ou econômica. **Quando a quantidade de água disponível de um país não é suficiente** para prover as necessidades da sua população, existe uma **escassez física da água**. **Se um país não tem recursos financeiros para levar água de qualidade** e em quantidade suficiente à sua população, apesar de ela ocorrer em seu território, **a escassez é econômica**.

O Brasil embora possua a maior reserva de água doce do planeta, possui a distribuição de água em seu território de maneira disforme, existem regiões onde o recurso natural, efetivamente, mostra-se escasso em termos físicos, a exemplo do semi-árido nordestino, lado outro como lembra Becker (1998, p. 9) a Amazônia brasileira “[...] contém 1/5 da disponibilidade mundial de água doce [...]”. Entretanto, a escassez econômica é a uma das grandes responsáveis pela precariedade das condições sanitárias até hoje presentes na sociedade brasileira, no segundo capítulo pôde-se perceber que o país não tem tradição de investir em obras sanitárias, que pouco foi feito pelos governantes até o momento para efetivamente enfrentar a questão do saneamento. A falta de investimentos em obras de saneamento, ao longo dos anos, juntamente com inúmeros indicadores sócio-econômicos

---

<sup>69</sup> A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 apontou importantes avanços obtidos em termos de saneamento básico no Brasil. O fornecimento de água potável é o serviço de saneamento básico mais abrangente do país, dentre os demais, e atinge segundo a PNSB/2008 a cobertura de 99,4% dos municípios brasileiros, sendo que dos 5.564 municípios brasileiros existentes em 2008, 5.531 (99,4%) realizavam abastecimento de água por rede geral de distribuição em pelo menos um distrito ou parte dele. Entretanto deve-se destacar que ao contabilizar este número não foram observados os critérios de cobertura, eficiência, volume e qualidade da água distribuída. “Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento - PNSB 2008, pouco mais da metade dos municípios brasileiros (55,2%) tinham serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, que é o sistema apropriado, marca pouco superior à observada na pesquisa anterior, realizada em 2000, que registrava 52,2%. [...]. No entanto, apenas na Região Sudeste, mais da metade dos domicílios 69,8%) tinham acesso à rede geral. A segunda região em cobertura do serviço foi a Centro-Oeste (33,7%), com resultado próximo ao da Região Sul (30,2%). Seguem-se as Regiões Nordeste (22,4%) e Norte (3,8%)”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional do Saneamento Básico 2008**. p. 40. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB\\_2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf)>. Acesso em 05 nov. 2010.

certamente aumentou o abismo entre ricos e pobres e garante ao país um dos maiores índices de desigualdades sociais<sup>70</sup> do mundo.

No Estado do Amazonas a relação dos serviços de esgotamento sanitário mostra grandes déficits de cobertura visto que apenas 02 municípios (Carauari e Presidente Figueiredo), dos 61 municípios do interior do Estado possuem sistema de coleta de esgoto, sendo que nenhum possui tratamento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Para se ter a dimensão da problemática que envolve o setor de esgotamento do Estado observa-se que o mesmo ocupa a 23ª posição com relação à oferta de rede de esgotamento sanitário, dentre as 27 unidades federativas do país. Isto representa uma taxa de acesso ao serviço de apenas 3,97% (FGV, 2007). Este estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas em 2007 acrescenta que a coleta de esgotamento sanitário é condição necessária, mas insuficiente para solucionar a questão sanitária relacionada ao esgotamento, devendo-se buscar como objetivo final o tratamento, especialmente nas cidades e grandes metrópoles, em razão das economias de escalas envolvidas.

Corroborando com a tese de que o déficit de saneamento básico acaba por comprometer a qualidade da água, afetando diretamente a saúde pública, Silva (2008b) mostra dados do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), que constatou que grande parte da água distribuída aos moradores das cidades situadas na calha do Rio Negro é imprópria para consumo humano, por possuir altos teores de contaminantes dentre os quais nitrato, amônio e coliformes fecais, o que pode colocar em risco a vida de muitas crianças.

Cabe lembrar que o município de Manaus possui alguns indicadores baixos de saneamento básico dentre eles destacam-se o de esgotamento sanitário que é da ordem de 7,84% (ARSAM, 2008). Este dado revela a falta de comprometimento do poder público com a questão sanitária, ao longo dos anos, esta baixa taxa de cobertura é resultado da falta de investimentos em obras e serviços de saneamento ao longo da história da capital amazonense.

Na tentativa buscar melhoria em termos de saneamento ambiental em 2003 foi realizada uma parceria entre o Governo do Estado e o Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID), juntamente com a comunidade do Bairro de Educandos, com vistas ao re-ordenamento do espaço urbano, até 2012. Surgiu assim, a primeira etapa do Programa

---

<sup>70</sup> De acordo com os professores Pochmann e Amorim (2007), o Brasil ocupa a 109ª posição no ranking mundial de exclusão social, medido pelo IES (Índice de Exclusão Social), essa posição coloca o país num patamar pior do que o medido pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da ONU (Organizações das Nações Unidas). FOLHA ON LINE. **Desigualdade coloca Brasil em 109ª lugar no ranking mundial de exclusão social.** Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u85608.shtml>>. Acesso em 03 jul. 2010.

Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, através de um trabalho de gestão participativa do Governo do Estado com a comunidade do Bairro Educandos (UGPI, 2008).

Este capítulo tem por objetivo apresentar alguns pontos acerca das políticas de saneamento ambiental no município de Manaus, dando ênfase ao Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM). Para tanto são apresentados alguns dados históricos sobre o saneamento de Manaus, passando pela apresentação dos atuais atores envolvidos com a questão, até chegar à atual política de saneamento ambiental implementada na cidade, o PROSAMIM. Ainda neste capítulo, serão apresentados dados de uma pesquisa de campo realizada junto a 150 moradores do Parque Residencial Manaus, a maior unidade do PROSAMIM, em Manaus.

#### 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL EM MANAUS

Em breve síntese histórica pode-se perceber que a cidade de Manaus começa a mudar sua estrutura física urbana a partir de meados de 1870, época dos tempos áureos da Cidade, a qual movimentava grande quantia de dinheiro em razão da exploração da borracha.

A partir de então foram feitos grandes investimentos públicos na urbanização da cidade, dentre os quais a implementação do sistema de abastecimento de água. A construção da usina hidrelétrica de Cachoeira Grande (1888), instalada no igarapé da Cachoeira Grande, cujas águas armazenadas no lago formado pela barragem eram bombeadas e se destinavam a caixa elevada de reservação, situada na praça dos Remédios. Além disso, o reservatório de Castelhana, foi posteriormente incorporado ao sistema de distribuição de águas, sendo a única estrutura do sistema de distribuição de águas, desta época, a fazer parte do cenário atual de Manaus, provavelmente em razão de ter sido tombado pelo patrimônio estadual, através do Decreto 11.187 de 16 de junho de 1988. Com relação ao sistema de esgoto, merece destaque o fato de à época Manaus constar com uma estação de tratamento localizada no centro da cidade, atualmente Centro de Artes Chaminé (GARCIA, 2005).

Mesmo com os investimentos em ampliação dos serviços, estes não conseguiram satisfazer as necessidades da população. No início do século, o então governador Antônio Ribeiro Bittencourt assumiu seu mandato, condenando as escavações e aterros de inúmeros igarapés que vinham sendo praticados em governos anteriores. Para ele,

[...] os aterros despojavam a capital de seus acidentes naturais, tirando-lhe seus encantos, e a possibilidade de **transformar Manaus em uma Veneza mais poética**, mais gentil e menos sombria, enfeitada pela luxuriosa vegetação Amazônica. (MESQUITA, 2006, p. 168). (Grifo nosso).

Contrariando a postura deste governador, a maior parte dos especialistas e políticos da época, entendiam que os aterros eram necessários para evitar a propagação de doenças, a exemplo do impaludismo e da febre amarela, decorrentes da grande quantidade de mosquitos transmissores nestas áreas. Acreditava-se que esta seria a única maneira de promover a salubridade pública e atrair a migração espontânea de trabalhadores que pudessem fomentar o desenvolvimento econômico local (MESQUITA, 2006).

O serviço de abastecimento de água em Manaus era prestado por empresa estrangeira chamada Manaós Railway, em razão de uma concessão assinada em 1898 a qual perdurou por 27 anos. Já o serviço de coleta de esgoto era realizado pela também estrangeira, *Manáos improvements Limited Company*, a qual instalou o sistema de esgoto da cidade através de galerias que, ainda hoje, servem parte do Centro da cidade. Posteriormente, esta empresa acabou por ser encampada pelo Governo Estadual, fazendo parte da companhia estadual de água e esgoto do Amazonas, não observando-se nenhuma obra de grande vulto para melhoria do abastecimento de água e coleta de esgoto da cidade, sempre justificada pela falta de recursos financeiros, visto que da década de 20, com a crise da borracha, até a década de 70, com a implantação da Zona Franca de Manaus, a cidade passou por uma dura fase de estagnação econômica (GOMES; GIL, 2010).

Com a zona franca, Manaus despontou-se, novamente, como pólo de atração de migrantes, principalmente do interior do Estado, da Região Nordeste e de outras regiões do país; ocasionando crescimento populacional de mais de 500%, que saltou de 300 mil habitantes na década de 1970 para cerca de 1 milhão e 400 mil, na virada do século XXI (PROJETO GEO CIDADES, 2002).

Juntamente com esta explosão desenfreada do crescimento, aumentaram na mesma proporção os problemas de cunho sócio-ambiental, que podem ser verificados através do comprometimento dos serviços de saneamento básico no município. Cabe lembrar, que nestes últimos 30 anos, a cidade de Manaus, de acordo com o Projeto Geo Cidades (2002, p. 59) “acumulou um passivo sócio-ambiental de iguais proporções, que provocou a redução da qualidade de vida da maior parte da população, com reflexos diretos nas condições de saúde, higiene e moradia”. Referido estudo ainda ressalta que

Em que pese a **atuação das recentes Administrações Municipais** em programas de lotes urbanizados, de paisagismo dos logradouros públicos, **de saneamento dos igarapés** e de educação ambiental, **a cidade vem sofrendo com o agravamento dos problemas ambientais**, sobretudo no que diz respeito ao crescimento populacional, à ocupação desordenada do solo, à destruição das coberturas vegetais, **à poluição dos corpos d'água e à deficiência de saneamento básico** (PROJETO GEO CIDADES, 2002, p. 60) (Grifos nossos).

Na atualidade, o serviço público de coleta e distribuição de água encontra-se estruturado em três sistemas: 1) sistema principal, com produção e tratamento de água a partir de duas estações de tratamento de água situadas na Ponta do Ismael (Compensa), e por uma estação de tratamento localizada no Bairro do Mauzinho (Distrito Industrial), todas as captações são efetuadas diretamente do rio Negro; 2) sistemas isolados, com produção e tratamento de águas provenientes de lençóis subterrâneos, provendo redes de abastecimento independentes, em bairros da periferia, conjuntos habitacionais, loteamentos e prédios de apartamentos, nos quais o Sistema Principal não tem capacidade de atendimento; e, 3) sistemas mistos, em áreas atendidas pelo Sistema Principal, cuja vazão é complementada através de poços artesianos (PROJETO GEO CIDADES, 2002).

Hoje, Manaus é uma das poucas cidades brasileiras que possui o sistema de distribuição de água e coleta de esgoto privatizados<sup>71</sup> que passou a ser novamente realizada por uma empresa privada de capital estrangeiro. Isto ocorreu a partir da aprovação de uma lei estadual que autorizou o Estado a alienar o capital e os ativos da Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas – COSAMA<sup>72</sup>, bem como direitos e concessões. Além disso, a lei municipal Lei 513/1999 consolidou a concessão privada, objetivando tornar os serviços de saneamento convidativos à participação privada. Em 2000, o contrato de concessão foi firmado com o grupo vencedor da licitação, Suez Lyonnaise Dês Eaux, denominada de Águas do Amazonas S.A, a qual passou a ser responsável por todo serviço de saneamento básico de Manaus, a saber, fornecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotamento sanitário, pelo prazo de 30 anos.

Esta concessionária estrangeira tem sido alvo de inúmeras críticas com relação à falta de uma solução definitiva para o abastecimento de água na cidade e paradoxalmente o

---

<sup>71</sup> CONTRATO DE CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO MUNICÍPIO DE MANAUS – CLÁUSULA 4ª- DO PRAZO DA CONCESSÃO. 4.1. O prazo da CONCESSÃO é de 30 (trinta) anos, contados a partir da efetiva assunção dos serviços. ARSAM. CONTRATO DE CONCESSÃO (2000). Disponível em: <<http://www.arsam.am.gov.br/novo/?q=node/14>>. Acesso em 03 jul. 2010.

<sup>72</sup> COSAMA é a antiga Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas. Hoje a COSAMA só está atuando nas cidades do interior. Na capital as atividades que eram executadas pela COSAMA passaram para a iniciativa privada, através da Companhia Águas do Amazonas.

aumento da tarifação de água e de coleta de esgoto que a população sofreu recentemente. No entanto, a empresa se defende alegando que a tarifa sofre reajustes para contrabalancear as perdas decorrentes em razão do desperdício, que, hoje, está em média de 70 % na cidade (GOMES; GIL, 2010).

Outro problema enfrentado pela população de Manaus é a cobrança de esgoto vinculada a conta de água, referida cobrança é vastamente discutida pela população, visto que na maioria das vezes suas residências não são atendidas pela coleta, quiçá pelo serviço de tratamento do esgoto que se mostra extremamente deficitário. Na tentativa de reverter este problema foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)<sup>73</sup> pelo Ministério Público do Estado do Amazonas e a Companhia Águas do Amazonas S/A, que prevê, inclusive, a exclusão da cláusula de cobrança de esgoto nos casos em que não houver a prestação efetiva do serviço, em um dos manuais da empresa<sup>74</sup>.

O antigo sistema de esgotamento sanitário de Manaus que data de meados de 1.913, ainda, hoje, encontra-se em atividade cobrindo a maior parte da região central da cidade e sendo responsável por grande parte da rede de esgotamento sanitário de Manaus. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2000) indicam que cerca de 10.646 economias residenciais tinham seus esgotos coletados, compreendendo um volume total diário coletado de 12.400m<sup>3</sup>, entretanto o mesmo estudo informa que à época Manaus não constava com nenhum sistema de tratamento de esgotos (IBGE/PNSB, 2000).

O sistema de esgotos de Manaus é formado por rede coletora, coletores-tronco, estações elevatórias, Estação de Pré-Condicionamento (EPC), localizada no bairro do Educandos e um emissário subfluvial que tem início nessa estação. A rede de coleta existente está dispersa ou agrupada em diferentes pontos da cidade, não conformando um sistema contínuo. Nas áreas onde não existe rede coletora, são utilizadas fossas e sumidouros nas residências e fossa/filtros anaeróbios nos conjuntos habitacionais. Em toda a cidade, mesmo em áreas próximas ao centro, ocorrem lançamentos de efluentes domésticos nas ruas e nos

---

<sup>73</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um acordo firmado entre o Ministério Público e a parte interessada, conforme dispõe o art. 5º, § 6º da Lei 7.347/1985, sendo caracterizado como um título executivo extra-judicial.

<sup>74</sup> Em 21 de janeiro de 2010 foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta sob número 001.2010.52.1.1.367788.2008.11174, entre o Ministério Público do Estado do Amazonas e a Companhia Águas do Amazonas S/A, referido TAC prevê a alteração de várias cláusulas abusivas e ou arbitrárias do Manual do Usuário da empresa. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. Alterações firmadas através do TAC podem ser obtidas através da página eletrônica da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas. Disponível em: <<http://www.arsam.am.gov.br/novo/?q=node/14>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

vários igarapés que cruzam Manaus. Existem nove estações elevatórias em operação, não considerando as demais estações elevatórias existentes em conjuntos habitacionais e loteamentos, que não contribuem para a Estação de Pré-Condicionamento de Educandos. Dessas estações elevatórias, sete estão localizadas em Educandos e duas no centro da cidade. Para cada estação elevatória corresponde uma bacia de drenagem. Após o tratamento na EPC do Educandos, os efluentes são lançados no rio Negro, através de emissário subfluvial, com percurso seguindo pelo fundo do Igarapé do Educandos até o local da disposição final. Embora o Distrito Industrial disponha de sistema de esgotamento próprio, constituído por rede coletora, três elevatórias, linha de recalque e coletor-tronco, muitas indústrias estão lançando seus esgotos nas redes de drenagem e nos cursos d'água, principalmente no Igarapé do 40 (PROJETO GEO CIDADES, 2002). A disposição destes esgotos industriais carregados muitas vezes de metais pesados, em razão do Pólo Industrial de Manaus, só vem agravar as condições sanitárias do município.

A concessionária destaca que a atual situação em que se encontra a rede de esgotamento sanitário é resultado da ausência de investimentos por parte do Poder Público ao longo dos anos e aponta que a atual infra-estrutura existente em sua grande maioria advém da época em que o serviço era prestado pela empresa inglesa no início do século.

Com o objetivo de melhorar o abastecimento de água para a cidade, foi feita uma parceria do Governo do Estado com o Governo Federal para a implantação de um novo sistema de captação de água para o município de Manaus, que irá suprir principalmente as áreas que atualmente mais sofrem com o problema da escassez econômica da água. Esta expansão do sistema de água em Manaus recebeu o nome de Programa Águas para Manaus - PROAMA e segundo o Governo do Estado deve ser entregue a população em setembro de 2010.

A precária rede de saneamento básico de Manaus enfrenta, ainda, problemas relacionados à gestão dos resíduos sólidos sendo que de acordo com o Projeto Geo Cidades (2002, p. 63), “Manaus tem a maior parte de seu lixo coletado direta ou indiretamente, **mas um volume significativo é queimado ou lançado em terrenos baldios e corpos d'água, constituindo um dos principais problemas ambientais da cidade**” (Grifo nosso).

A ausência de gestão integrada dos resíduos sólidos, no município de Manaus e de alguns municípios do entorno de Manaus, relaciona-se à negligência do Poder Público, aos custos elevados de uma gestão adequada e a falta de participação efetiva dos diversos atores da sociedade (NORTE, 2007).

Quando se fala em saneamento básico chama atenção à complexidade que envolve as enchentes na Região Norte merecendo destaque o município de Manaus que no ano de 2009 passou pela maior enchente, então, registrada desde 1953.

De acordo com dados do Programa Nacional de Saneamento Básico (2000) o município possuía de 80% a 100% de ruas pavimentadas, sendo que destas, no máximo 25% não possuíam sistema de drenagem urbana (IBGE/PNSB, 2000). Os dados revelam uma ampla cobertura asfáltica conjugada com ampla rede de drenagem urbana para o ano de 2000, entretanto, hoje, em razão da explosão demográfica dos últimos anos e da proliferação de área de ocupação irregulares, estima-se que esta cobertura asfalta e de drenagem seja inferior, fato este que associado às alterações climáticas globais, a topografia da região e a disposição inadequada dos resíduos sólidos vem contribuir para os índices de alagamentos em vários pontos da cidade, causando reflexos diretos na depreciação da qualidade sanitária e comprometendo a saúde pública do município (GIL; SILVA, 2009).

A questão do saneamento ambiental conturbada nos grandes centros urbanos, em Manaus apresenta peculiaridades que a torna mais delicada, quando se verifica que a cidade é cortada por mais de 30 igarapés dispostos em uma área com drenagem bastante complexa definida por três bacias hidrográficas, a do Tarumã, a do São Raimundo e a de Educandos. Igarapés estes que ao longo dos anos vem sendo alvo de ocupação irregular, e acabam servindo na verdade como logradouros para resíduos sólidos e líquidos como esgotos sanitários, domésticos, resíduos domiciliares, comerciais, industriais e até hospitalares. O déficit de saneamento básico em grande parte dos igarapés da cidade coloca esta população em perigo frente às doenças de veiculação hídrica. As fotos<sup>75</sup> abaixo retratam a precariedade das condições sanitárias em Manaus, antes da implantação do PROSAMIM.

---

<sup>75</sup> FOTOGRAFIA 4.1. **Retrata as condições sanitárias de Manaus, anteriormente a implantação do PROSAMIM.** Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=52188091>>. Acesso em: 29 jun. 2010. FOTOGRAFIAS 4.2, 4.3 e 4.4. **Retratam as condições sanitárias de Manaus, anteriormente a implantação do PROSAMIM.** Disponível em: <<http://www.prosamim.am.gov.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

Fotografia 4.1 – Igarapé de Manaus



Fotografia 4.2 – Antigas moradias/palafitas



Fotografia 4.3 – Igarapés de Manaus



Fotografia 4.4 – Igarapé de Manaus



Na busca de resolver tais déficits em saneamento muitos programas oficiais foram criados pelo Poder Público, com o objetivo de promover a ordenação destes territórios, urbanizando esses igarapés e reassentando as famílias. Porém, tais programas não se mostraram sustentáveis sob o aspecto político e econômico, devido à falta de continuidade dos mesmos. Faz parte deste rol o “Programa de Saneamento de Igarapés”, que foi elaborado pela COSAMA e pretendia, entre outras coisas, “implantar o sistema de esgotamento sanitário composto de redes coletoras e estações de tratamento; melhorar o sistema de abastecimento; melhoria do sistema coletora do lixo urbano e de serviços e de tráfegos nas marginais”; o “Projeto Nova Veneza” de responsabilidade do Governo do Estado em conjunto com a Prefeitura de Manaus, previa a construção de 70 blocos de apartamentos, para reassentar 5.600 pessoas moradoras dos igarapés abrangidos pelo projeto, assim como previa também a construção de edifícios comerciais e de serviços; um outro programa desenvolvido neste sentido foi “SOS Igarapés”, realizado pela Prefeitura Municipal de Manaus que atuou em três

frentes paralelas: remoção do lixo, preservação das nascentes dos cursos d'água, canalização dos igarapés e urbanização das margens (GOMES; GIL, 2010). O atual programa de recuperação dos igarapés da cidade é o PROSAMIM - Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus, que será melhor analisado adiante. Na seqüência apresentar-se-á no contexto de Manaus os atores envolvidos com as políticas públicas de saneamento ambiental.

#### 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL E SEUS MÚLTIPLOS ATORES EM MANAUS

O papel do Estado como partícipe, indutor ou regulador do processo econômico é fundamental para a concretização de políticas públicas sociais, dentre elas a de atenção à saúde pública que envolve a questão ambiental em seu cerne. Ao Estado cabe, também, a tarefa de fomentar, através de instrumentos administrativos, políticos e jurídicos a efetiva participação dos diversos atores sociais na busca pela concretização das políticas públicas relacionadas ao saneamento básico, como forma de reafirmar o papel do Estado Democrático de Direito e garantir um dos princípios basilares do direito, qual seja, a dignidade da pessoa humana (GIL; SILVA, 2009).

A emergência destes vários atores sociais coincide com a crescente democratização do Estado e o surgimento de amplas formas de participação política. Em termos de políticas públicas de saúde, Dallari (2006, p. 257) ressalta que,

Particularmente interessante para a definição e implementação de políticas sanitárias, **a participação popular foi especialmente prevista devendo-se concretizar-se por meio das Conferências de Saúde, instâncias colegiadas 'com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar e propor as diretrizes para a formulação dos vários segmentos de saúde nos níveis correspondentes'** (Lei federal n. 8.142/90, art. 1º, § 1º), e dos **Conselhos de Saúde, que têm caráter permanente e deliberativo e são órgãos colegiados integrados por representantes do governo, dos prestadores de serviços, dos profissionais de saúde e dos usuários e devem atuar 'na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na estância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros,** cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (Lei federal n. 8.142/90, art. 1, § 2º)'. (Grifos nossos).

A atual conjuntura do Estado Democrático de Direito, cada vez mais exige a democratização do espaço público através de várias formas de participação popular<sup>76</sup>. Para se ter dimensão desta tutela legislativa cabe lembrar que a Lei 11.445/2007, em seu artigo 3º, IV, destaca o controle social como um dos princípios da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Referido controle social encontra-se definido, nos moldes do artigo 3º, IV da Lei 11.445/2007, como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação” dos serviços públicos de saneamento básico. Merece igualmente atenção o artigo 47, da Lei nº 11.445/2007 em razão da utilização indevida do termo “poderá” que deve ser entendido não como uma faculdade, mas sim como uma obrigatoriedade em incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, assegurada a representação dos diversos atores envolvidos no controle dos serviços públicos.

Na esfera municipal percebe-se que a previsibilidade legal da ampla participação popular na tomada de decisões da administração pública na Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN) que prevê possibilidade de consulta popular para decidir sobre política de desenvolvimento urbano e prestação de serviços essenciais (artigo 94, da LOMAN), bem como no Plano Diretor do Município de Manaus em seu Capítulo VII “Da Gestão Democrática”, que prevê no artigo 35 as diretrizes da Estratégia de Gestão Democrática, a saber:

- I - **efetivar a participação da sociedade no planejamento da cidade**, estabelecendo um compromisso com a aplicação do Plano Diretor, seu monitoramento e avaliação;
  - II - **promover a articulação intergovernamental** e com o Ministério Público;
  - III - consolidar parcerias com a iniciativa privada, com centros de ensino e pesquisa, organizações não-governamentais e comunitárias, na ênfase de sua inserção social;
  - IV - promover a modernização administrativa;
  - V - **efetuar descentralização administrativa**, possibilitando **aproximação com as particularidades locais**, tendo por base territorial as Regiões Administrativas;
  - VI - incentivar a **integração intersetorial** e a **articulação multidisciplinar**;
  - VII - implantação do orçamento participativo como elemento da descentralização orçamentária.
- [...]. (MANAUS, 2006). (Grifos nossos).

Ainda, quanto às formas de participação popular nas políticas públicas de saneamento ambiental tem-se que estas podem ser viabilizadas através da participação efetiva dos vários atores sociais seja em Audiências Públicas, Conferências de Saúde, seja em

---

<sup>76</sup> Fazem parte deste rol o artigo 37, § 3º da CF; o artigo 198, III da CF; o artigo 1º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.142/90; o artigo 7º, VIII, c/c artigo 12 da Lei 8.080/90; o artigo 2º, X da Lei nº 11.445/2007, dentre outros.

Conselhos de Saúde e de Meio Ambiente, seja através da participação em Comitês de Bacias, ou mesmo através de Associações Cívicas que busquem expor a necessidade de atender suas demandas, em termos de saneamento. Essa participação social deve buscar ser o mais ampla possível para que se consiga garantir a real visualização dos problemas de saneamento do município de Manaus, através do olhar dos múltiplos atores sociais, que certamente poderão trazer à administração pública seus anseios e necessidades, para que, a partir do diálogo se possa adotar políticas públicas efetivas que atendam as necessidades de garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No Município de Manaus os atores envolvidos nas questões de saneamento básico pertencem a múltiplos setores da sociedade dentre eles podemos destacar os usuários (indivíduos), que convivem diariamente com a precariedade de muitos dos serviços públicos de saneamento básico; as associações cívicas em geral, associação de moradores, engajadas na luta por melhorias da qualidade de vida local; as concessionárias de serviços públicos (água, esgoto, resíduos sólidos); o Poder Judiciário, que constantemente é acionado para resolver demandas que envolvem litígios entre usuários e prestadoras ou usuários e poder público; e o próprio poder público municipal que detém a titularidade dos serviços de saneamento básico. Todos estes atores fazem parte de um complexo sistema de serviços públicos de saneamento básico que envolve não só a garantia do direito à saúde e ao meio ambiente sadio, mas sim, a máquina administrativa, alicerçada em vultosos contratos de prestação de serviços públicos.

Como este capítulo trata da questão do saneamento ambiental em Manaus faz-se necessária uma melhor análise sobre a atual política pública de saneamento ambiental que é o PROSAMIM.

#### 4.3 O PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS – PROSAMIM

O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM é o atual programa de recuperação dos igarapés da cidade de Manaus, tendo sido formulado pelo Governo do Estado do Amazonas com o objetivo de combater os impactos sociais e ambientais decorrentes da ocupação irregular das margens dos igarapés em Manaus.

Iniciado em 2003, através de uma parceria entre o Governo do Estado e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), juntamente com a comunidade do Bairro de

Educandos, o programa conta com recursos do BID, da Caixa Econômica e do próprio Estado<sup>77</sup>.

O PROSAMIM tem por objetivo: 1) melhorar as condições ambientais e de saúde das áreas de igarapés através da reabilitação e / ou implantação de sistemas de drenagem, abastecimentos de água potável, coleta e disposição final de esgotos e lixos, a recuperação ambiental em áreas de cabeceiras e a educação sanitária e ambiental da população; 2) melhorar as condições de moradia da população residente na área<sup>78</sup>, mediante o ordenamento urbano, a regularização de terras da tendência de solo, soluções habitacionais adequadas e à implantação de áreas recreativas; 3) aumentar a capacidade operacional e de gestão das entidades envolvidas no Programa, bem como sua capacidade para incorporar a participação da comunidade no processo de tomada de decisões.

Trata-se de uma iniciativa que busca contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população propondo um conjunto de ações integradas envolvendo as áreas de engenharia, meio ambiente, urbanismo, habitação, social e institucional. O Programa é desenvolvido em torno de três grandes eixos que se interligam e se complementam, a saber: 1) **Infra-estrutura Sanitária**, que consiste na melhoria nas condições sanitárias atreladas a redução de enfermidades de veiculação hídrica através da ampliação de serviços referentes à água potável, esgoto sanitário e coleta de lixo; 2) **Sustentabilidade Social e Institucional**, que visa desenvolver uma política urbana e social contemplando alternativas habitacionais para grupos de baixa renda, geração de trabalho e renda, fortalecimento da gestão urbana, bem como o reassentamento de famílias localizadas em áreas de risco, preferencialmente para as proximidades do local e, excepcionalmente, em “novo núcleo habitacional”, promoção de

---

<sup>77</sup> O financiamento do PROSAMIM I em 2003 foi da ordem de US\$ 200 milhões, sendo US\$ 140 milhões, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e US\$ 60 milhões de contrapartida do Estado do Amazonas. Em 2008, novamente, foi aprovado novo empréstimo da ordem de US\$ 154 milhões, para financiar o PROSAMIM II e mais um empréstimo complementar ao PROSAMIM I, no valor de US\$ 77 milhões. Com estas operações, o financiamento do BID para o PROSAMIM totaliza US\$ 371 milhões, o maior financiamento do Banco para o Estado do Amazonas. Seu financiamento envolve o igarapé de Manaus, Bittencourt e Mestre Chico. UGPI. **BID assina contrato complementar para PROSAMIM I**. Disponível em: <prosamim.am.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2010. A caixa Econômica Federal também é uma das financiadoras do Programa tendo contribuído com US\$ 100 milhões mais uma contrapartida de US\$ 25 milhões do Estado do Amazonas, este contrato envolve o igarapé do Quarenta, Cachoeirinha, Franco, Sapolândia e Bombeamento. UGPI. **PROSAMIM. Um programa de melhoria ambiental com inclusão social no centro da Amazônia**. Disponível em: <prosamim.am.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2010.

<sup>78</sup> Como opção aos antigos moradores das palafitas o PROSAMIM apresenta 4 possibilidade de realocação: 1) imóveis avaliados acima de 21 mil reais foram desapropriados conforme avaliação de mercado; 2) bônus de 21 mil reais, para compra de outra residência no município; 3) realocação em um dos conjuntos habitacionais do Programa, casas localizadas em bairros distantes do centro da cidade, 4) realocação nas áreas revitalizadas, em um dos apartamentos construídos pelo Projeto.

educação ambiental, participação comunitária; isto com a finalidade de inibir o crescimento e prevenir o surgimento de ocupações irregulares e melhorar as condições habitacionais da população, além de facilitar a gestão dos órgãos envolvidos neste projeto buscando desenvolver uma política urbana e social; 3) **Recuperação Ambiental**, que visa melhoria nas condições ambientais e habitacionais através do saneamento e recuperação das áreas inundáveis, focando-se também na implantação de vias marginais, melhoria nos serviços de energia elétrica, transporte urbano, educação ambiental e participação comunitária (UGPI<sup>79</sup>, s/d).

O Programa deve envolver a recuperação da maioria dos igarapés da cidade e a expectativa para execução total – fase I e II – do Programa é de término em 2020. Os resultados esperados com a implantação deste programa são focados na recuperação das margens e nascentes dos mananciais, implantação de áreas verdes e estruturas de lazer, moradias com melhores condições, preservação do meio ambiente, melhoramento de serviços públicos essenciais como coleta de lixo e transporte coletivo. O programa encontra-se em fase adiantada de execução<sup>80</sup> como pode ser visto pelas fotos<sup>81</sup> seguintes.

---

<sup>79</sup> A UGPI – Unidade Gerenciadora do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus foi instituída através da Lei 3.060 de 26 de maio de 2006, junto à organização administrativa do Poder Executivo, sob a execução da Secretaria de Estado de Infra-estrutura. A UGPI é o departamento responsável pela recuperação e socialização dos igarapés do Quarenta, Mestre Chico, São Raimundo, Cachoeirinha, Manaus, Distrito, Cajual.

<sup>80</sup> De acordo com VIII Relatório Semestral do PROSAMIM 1 – Foram entregues até o momento 969 unidades habitacionais, sendo: **819 unidades no Parque Residencial Manaus** – Quadras 1, 2 e 3, no Igarapé Manaus; 150 unidades no Parque Residencial Prof<sup>o</sup> José Jefferson Carpinteiro Péres, no Igarapé do Quarenta. Com relação as obras viárias foi entregue o Complexo Viário do Igarapé do Quarenta: composto por Passagens inferiores São João (Cachoeirinha) e Antimary (Educandos); e a Nova Ponte da Av. Maués – extensão 200 metros, mão dupla, e alças viárias. Quanto a rede de esgotos tem-se que UGPI/BID: Foram implantados 30 Km de esgotamento sanitário; e SEINF: Foram implantados 60,46 Km de esgotamento sanitário. UGPI – Unidade de Gerenciamento do Programa de Recuperação de Igarapés. **VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIM I** – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009.

<sup>81</sup> FOTOGRAFIAS 4.5, 4.6, 4.7, 4.8. **Retratam as melhorias habitacionais e sanitárias advindas do PROSAMIM**. Disponíveis em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=52188091>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

Fotografia 4.5 – À direita unidades habitacionais do PROSAMIM



Fotografia 4.6 – Parque Senador Jefferson Péres



Fotografia 4.7 – Ponte Benjamim Constant revitalizada



Fotografia 4.8 – Parque Senador Jefferson Péres – Região central



O PROSAMIM está dividido em duas fases, conforme área de atuação e origem dos recursos. O PROSAMIN I compreende atuação nos igarapés Manaus, Bittencourt, Mestre Chico, Quarenta e Cachoeirinha, já o PROSAMIN II, incluirá obras na Bacia do Igarapé do Educandos/ Quarenta - BIEQ e Bacia do Igarapé do São Raimundo – BISR. A Primeira etapa de uma forma geral encontra-se em fase de conclusão, sendo que o maior atraso é referente aos serviços de alta e baixa tensão e nos serviços de galerias, com 30 % do cumprimento no primeiro caso, e 41,37% no segundo. Em termos gerais, o avanço das obras é de 82, 28%. A tabela abaixo apresenta detalhadamente o avanço físico das obras do PROSAMIM I.

Tabela 4.1 – Avanços físicos das obras dos Igarapés de Manaus, Bittencout e Mestre Chico

| Peso       | Serviços                                  | Un. | Quantitativo Realizado |            |                     |           |                         |           |            |            | % Avanço |               |
|------------|---|-----|------------------------|------------|---------------------|-----------|-------------------------|-----------|------------|------------|----------|---------------|
|            |   |     | Igarapé Manaus         |            | Igarapé Bittencourt |           | Igarapé do Mestre Chico |           | TOTAL      |            |          |               |
|            |   |     | Prev.                  | Realiz.    | Prev.               | Realiz.   | Prev.                   | Realiz.   | Prev.      | Realiz.    | Item     | Programa      |
| 8          | Galeria                                   | m   | 1.662,60               | 1.225,74   | 460,00              | 55,00     | 1.920,00                | 391,70    | 4.042,60   | 1.672,44   | 41,37    | 3,31          |
| 28         | Canal a Céu Aberto                        | m   | 760,00                 | 760,00     | 400,00              | 400,00    | 460,00                  | 460,00    | 1.620,00   | 1.620,00   | 100,00   | 28,00         |
| 5          | Sistema Vidrio                            | m   | 2.703,27               | 2.703,27   | 1.137,00            | 640,00    | 3.319,50                | 1.083,55  | 7.159,77   | 4.426,82   | 61,83    | 3,09          |
| 3          | Micro Drenagem                            | m   | 6.861,72               | 4.390,46   | 130,07              | 130,07    | 5.702,00                | 1.545,21  | 12.693,79  | 6.065,74   | 47,79    | 0,48          |
| 0,5        | Rede de Alta e Baixa Tensão               | m   | 1.837,00               | 667,00     | 72,00               | 72,00     | 554,00                  | 0,00      | 2.463,00   | 739,00     | 30,00    | 0,15          |
| 0,5        | Tubulação de Água Potável                 | m   | 10.591,95              | 10.591,95  | -                   | -         | 1.538,30                | 1.538,30  | 12.130,25  | 12.130,25  | 100,00   | 0,50          |
| 15         | Infraestrutura Sanitária                  | m   | 27.929,90              | 26.089,01  | 10.736,60           | 10.736,60 | 37.296,00               | 23.825,23 | 75.962,50  | 60.650,84  | 79,84    | 11,98         |
| 15         | Habitacão                                 | Un. | 1.534,00               | 1.261,00   | -                   | -         | 319,00                  | 0,00      | 1.853,00   | 1.261,00   | 68,05    | 10,21         |
| 9          | Infraestrutura Habitacional               | m²  | 155.302,24             | 155.302,24 | -                   | -         | 43.431,69               | 15.149,12 | 198.585,93 | 170.451,36 | 85,83    | 7,72          |
| 8          | Urbanismo/Parques                         | m²  | 93.462,94              | 84.116,64  | 30.609,88           | 18.365,93 | 62.361,28               | 62.361,28 | 186.434,10 | 164.843,85 | 88,42    | 8,84          |
| 8          | Ponte Benjamin Constant                   |     | -                      |            | -                   |           | -                       |           | 1          | 1          | 100,00   | 8,00          |
| <b>100</b> | <b>Avanço total das Obras do Programa</b> |     |                        |            |                     |           |                         |           |            |            |          | <b>82,28%</b> |

FONTE: UGPI - VIII Relatório Semestral<sup>82</sup> de Progresso do PROSAMIM I.

O PROSAMIN I<sup>83</sup> conforme o VII Relatório Semestral de Progresso<sup>84</sup> divulgado pela UGPI aponta para o remanejamento de 6.355 famílias, enquanto que no PROSAMIN II, o remanejamento está em 391 famílias, das 4.018 famílias previstas para esta fase do programa.

Conforme o Plano de Ações para Reposição de Moradia, Remanejamento de População e Atividades Econômicas Instaladas em áreas sugeridas para implantação do PROSAMIM - PDDR<sup>85</sup> constituem objetivos do processo de Remanejamento de População,

<sup>82</sup> UGPI. VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009, p. 73.

<sup>83</sup> Conforme VII Relatório Semestral de Progresso do Programa, o PROSAMIN I tem como objetivos específicos a melhoria das condições ambientais e de saúde na área de intervenção, mediante a reabilitação e/ou implantação de Sistemas de micro e macro drenagem; Abastecimento de água potável com a implantação de 6.704 metros de tubulações de água potável; coleta de esgoto sanitário, e construção de 5.675,95 metros de vias urbanas pavimentadas, além da implantação de 10 hectares de parques. Com relação à sustentabilidade social do programa, a meta é melhorar condições de moradia da população que vive na área de intervenção do Programa, mediante reassentamento de 6.734 famílias; regularização de 1.500 propriedades e construção de 1.956 unidades habitacionais. Além disso, deve-se articular as diversas entidades públicas participantes do Programa, de modo a gerar uma sinergia, sobre espaços determinados, e continuar incorporando a participação da comunidade nos processos decisórios. UGPI – Unidade de Gerenciamento do Programa de Recuperação de Igarapés. VII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I – Agosto/ 2009. Manaus, 2009.

<sup>84</sup> As informações constantes neste Relatório Gerencial Mensal – Versão de Outubro de 2009 indicam o progresso alcançado pelo Programa, os problemas encontrados e as soluções alcançadas, os aspectos críticos e as decisões que porventura estejam pendentes, o estado atual das licitações do Plano de Aquisições dos Contratos de Serviços e Consultorias e o acompanhamento financeiro da execução do Programa. UGPI – Unidade de Gerenciamento do Programa de Recuperação de Igarapés. Relatório Gerencial Mensal. – Outubro/ 2009. Manaus, 2009.

<sup>85</sup> Em conformidade com o PDDR e ajustes posteriores acordados com o Banco, cada família residente nas moradias afetadas, previamente cadastradas, poderá optar por uma das seguintes soluções de remanejamento: **Indenização em Dinheiro:** preferencialmente aplicável ao imóvel cujo valor for superior a R\$ 21.000,00. Também ocorrerá indenização em dinheiro para os seguintes casos: Proprietário não residente no imóvel cadastrado, independente do valor da benfeitoria; Ocupante de imóvel construído posteriormente a aplicação do

para reposição da moradia afetada, a reinstalação de atividades econômicas, dedicado ao tratamento da população afetada pelas obras.

Frisa-se que ainda que seja um Programa Estadual, a manutenção e operacionalização deste se dará as despensas da Prefeitura de Manaus, que deverá efetivamente implementar políticas públicas de limpeza urbana e coleta de lixo nas unidades do PROSAMIM.

De acordo com as diretrizes do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus, ele está voltado a priorizar a participação popular como forma de assegurar o bem estar e a melhoria da qualidade de vida, principalmente da população diretamente envolvida com os igarapés de Manaus. Com o objetivo de fazer uma gestão compartilhada do solo urbano, diversas foram às instâncias de participação criadas, no intuito de envolver a comunidade para com as diretrizes do Programa. Nesta seara, O PROSAMIM buscou a consolidação de diferentes instâncias de participação da comunidade, dentre elas a COMSUL, o CRC, a GAL, a Consulta Pública, o COMCRI, os ELOS, a Base de atividades sociais Pós-reassentamento, o Agente de vizinhança, a Associação de moradores<sup>86</sup>.

CFT/CSE;Ocupantes de imóveis com CFT, cuja posse foi transferida através de compra/venda, ainda que o último ocupante tenha sido revalidado e Ocupantes com CADMUT positivo.

**Bônus:** Permuta da moradia afetada por moradia comprada através do mecanismo Bônus. Solução aplicável às famílias proprietárias dos imóveis que ocupam, nos casos em que o valor da moradia for inferior ou igual a R\$ 24.558,46, conforme Decreto Nº 27.846 de 27.8.2008;

**Unidade Habitacional:** Permuta da moradia afetada por moradia a ser construída pelo Governo do Estado do Amazonas construída em solo criado (**Quadras Bairro**). Solução aplicável às famílias proprietárias dos imóveis que ocupam, nos casos em que o valor da moradia for inferior a R\$ 21.000,00.

**Conjunto Habitacional:** Adjudicação de moradia sob regime de Concessão de Uso no Conjunto Habitacional construído pelo Governo do Estado. UGPI – Unidade de Gerenciamento do Programa de Recuperação de Igarapés. **VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I.** – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009.

<sup>86</sup> Destacam-se como instâncias de participação da comunidade nas ações do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus:

**COMISSÃO CONSULTIVA – COMSUL**, formada por diversos representantes da comunidade, diretamente ligados às questões de engenharia, ambientais, científicas, religiosas, sociais, de representação de classes, do setor público e da sociedade civil organizada. A COMSUL teve papel relevante no processo de preparação do Programa. A participação do setor público foi de 30%. Seu caráter consultivo possibilitou, ora a implementação de itens antes não pensados pela equipe de planejamento, ora alerta para situações já vivenciadas não exitosas em programas similares. A COMSUL foi criada pelo Decreto Nº 24.154 de 13/04/2004.

**COMITÊ DE REPRESENTANTES DA COMUNIDADE – CRC**, constituído por representantes de ONG'S da área de atuação do programa assegurando a representação geográfica da população afetada direta ou indiretamente pelas obras do programa. Foram eleitos na Bacia do Quarenta para o primeiro financiamento com o BID, três titulares e três suplentes com mandato de dois anos, sem recondução. O CRC foi criado através da Portaria SEINF/GS Nº 0118/2004 DE 27/10/2006.

**GRUPO DE APOIO LOCAL - GAL**, formado por lideranças informais da área de abrangência do programa e de seu entorno. Para a escolha destes líderes o trecho a ser trabalhado foi dividido em vários setores, onde foram realizadas reuniões, com objetivo de escolher os representantes sugeridos pela assembléia constituída em cada reunião. Durante a reunião, a assembléia é convidada a participar do processo de consulta, mobilização e decisão. O GAL funciona também como facilitador das relações do Estado através de seus técnicos e da comunidade. Atualmente o GAL do PROSAMIM/BID possui 75 membros.

**CONSULTA PÚBLICA**, realizada após a preparação do PROJETO BASICO AVANÇADO, para que a comunidade tivesse conhecimento das propostas colocadas pelas equipes técnicas das diversas áreas e assim pudessem levar sua contribuição, o que aconteceu com mais freqüência em relação às alternativas de

Nesta perspectiva que busca envolver a comunidade com as ações do Programa, ao mesmo tempo em que concede direitos, atribui deveres, pois várias foram às atividades desenvolvidas antes e após os reassentamentos que demandaram a participação da comunidade.

A tabela abaixo mostra algumas atividades desenvolvidas pelos ELOs, durante as fases de pré e pós reassentamentos. Chama atenção o grande número de atividades envolvendo as comunidades, o que mostra que o Poder Público vem disponibilizando meios para o acesso da

reassentamento e da escolha dos equipamentos sociais. Dado a abrangência de três igarapés na amostra do programa, **realizamos três consultas uma por igarapé**, oportunidade em que foram eleitos 25 delegados. Estes de posse de toda documentação do programa, discutiram com a comunidade e, finalmente, em uma última sessão de CONSULTA, votaram a alternativa escolhida pela comunidade. A Consulta Pública do PROSAMIM para o primeiro financiamento foi realizada em Junho de 2004 no Auditório do CEFET e contou com a participação de mais de 400 pessoas com a votação de 128 delegados.

**CONSELHO DE GESTÃO DE CRISE – COMCRI**, este conselho foi formado pela Subcoodenação de Projetos Sociais da UGPI, e equipe de Participação Comunitária, com objetivo de dirimir dúvidas, e resolver conflitos a respeito do direito de ser atendido, levando-se em conta o conhecimento que essas lideranças detinham das pessoas diretamente afetadas. O COMCRI é formado pelos representantes do CRC, GAL e técnicos do PROSAMIM, e se reúne todas as vezes que surgem dúvidas a respeito do direito ao atendimento de uma pessoa que não consegue provar sua permanência no igarapé, seja por falta de documentação, seja por falha na aplicação do Cadastro Físico-Territorial. Foram realizadas 20 sessões da COMCRI, todas com registro de atas que após decisão são anexadas ao processo da pessoa interessada. A decisão da COMCRI é soberana.

**ESCRITÓRIOS LOCAIS DE GESTÃO COMPARTILHADA – ELOS**, implantados dois Escritórios: um para atender a população dos igarapés Manaus e Bittencourt, situado na Rua Major Gabriel, e outro para atender ao Igarapé do Mestre Chico, localizado na Rua Duque de Caxias. Os escritórios contam com uma equipe multidisciplinar composto por: assistentes sociais, advogados, engenheiros, apoios administrativos, e psicólogos, que realizam todo o processo de desapropriação e reassentamento.

**BASE DE ATIVIDADES SOCIAIS PÓS-REASSENTAMENTO**, implantada nos Conjuntos Habitacionais com objetivo de fazer o acompanhamento pós-reassentamento, desde a recepção do novo morador à realização das atividades de cunho social inseridas no Plano de Participação Comunitária. Destacamos as atividades de inclusão social que tem caráter mitigador. São realizados cursos de qualificação profissional, capacitação de lideranças, empreendedorismo, elevação de escolaridade (Projeto Reescrevendo o Futuro – alfabetização de adultos – e Projeto APROVAR – curso à distância de preparação para o vestibular – ambos realizados em parceria com a Universidade Estadual do Amazonas) e o Projeto Mulheres Mil que trabalhara com 120 mulheres, que participarão de atividades de elevação de escolaridade nas áreas de português, inglês informática e matemática, e receberão capacitação profissional na área de Hotelaria (camareira, governanta e atendente de recepção). Atualmente estamos na fase de qualificação em camareira para as primeiras 40 mulheres. Para a realização desta atividade o PROSAMIM compartilha a gestão com o Centro Federal e Ensino Tecnológico - CEFET, e com o SENAC.

**AGENTE DE VIZINHANÇA**, para acompanhar e auxiliar o PROSAMIM na gestão da pós-ocupação das famílias que foram reassentadas nas casas sobrepostas distribuídas em blocos, denominadas de unidades habitacionais, trabalhamos a escolha dos Agentes de Vizinhança, que funcionam como agentes de comunicação entre o Programa e os moradores de cada bloco, sob a orientação da equipe de assistentes sociais executantes do Plano de Participação Comunitária - PPC. Cada bloco realizou a escolha de seu representante e um suplente, e recebeu um livro de Ata onde são registradas todas as reuniões e tomadas de decisão.

**ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES**, todo trabalho de mobilização da comunidade evolui para a formação da Associação do Bairro. Foi criada em 21/06/2007 a Associação dos Empreendedores dos Conjuntos Nova Cidade, Área 14 e João Paulo II, com 52 associados que após participarem dos cursos de qualificação profissional estão desenvolvendo atividades produtivas e comercializando seus produtos em feiras. Foi criada em 19/05/2008 a Associação dos Moradores do Parque Residencial Manaus - AMOPARMA, que vem desenvolvendo as ações programadas para o acompanhamento pós-ocupação em gestão compartilhada com o PROSAMIM. UGPI. **PROSAMIM e Gestão Comunitária**. Disponível em: <[www.prosamim.am.gov.br](http://www.prosamim.am.gov.br)>. Acesso em: 27 jun. 2010.

comunidade a informações sobre o Programa. Merece destaque também a significativa procura da população em termos de atendimentos, o que de certa forma reflete a preocupação desta população por melhoria na qualidade de vida.

Tabela 4.2 – Atividades nos ELOs

| Local<br>Atividades    | Preparação para Reassentamento |        |                  |        | Pós - Reassentamento      |        |                    |        |                             |        |
|------------------------|--------------------------------|--------|------------------|--------|---------------------------|--------|--------------------|--------|-----------------------------|--------|
|                        | Manaus / Bittencourt           |        | Mestre Chico     |        | Base / Parque Res. Manaus |        | Base / Nova Cidade |        | Base/Parque Res.J.Jefferson |        |
|                        | Acumul. Anterior               | No Mês | Acumul. Anterior | No Mês | Acumul. Anterior          | No Mês | Acumul. Anterior   | No Mês | Acumul. Anterior            | No Mês |
| Cursos                 | 0                              | -      | 02               | -      | 09                        | -      | 04                 | -      | -                           | -      |
| Palestras              | 01                             | -      | 04               | -      | 01                        | -      | 06                 | -      | 01                          | -      |
| Encontros/<br>Oficina  | 01                             | -      | 21               | 04     | 03                        | -      | 09                 | -      | -                           | -      |
| Reuniões               | 44                             | 01     | 252              | -      | 127                       | 03     | 38                 | -      | 16                          | -      |
| Visitas Domiciliares   | 1.462                          | -      | 1.300            | 05     | 2.356                     | 64     | 2.304              | -      | 1.429                       | 05     |
| Atendimento ao Público | 7.735                          | 271    | 7.575            | 122    | 3.709                     | 114    | 1.793              | -      | 975                         | 31     |

FONTE: UGPI. VIII Relatório Semestral<sup>87</sup> de Progresso do PROSAMIN I. 2009.

NOTA: Valores acumulados a partir de janeiro/2008.

Por ser o PROSAMIM um programa social e ambiental percebe-se que a demanda relativa às intervenções nas comunidades atingidas são em grande número. Várias são as reuniões, cursos, palestras, encontros, oficinas etc., no intuito de informar e orientar a população sobre o Programa e sanar dúvidas sobre as etapas a serem enfrentadas. As atividades planejadas para apoiar a comunidade nas áreas de interferência fazem parte do Componente de Sustentabilidade Social do Programa e estão especificadas nos Planos de Reposição de Moradias Remanejamento de Populações e Reposição de Atividades Econômicas – PDDR, no Plano Específico de Remanejamento – 2ª Revisão – PER, no Plano de Participação Comunitária – PPC, no Plano de Educação Ambiental e Sanitária – PEAS e no Plano de Comunicação Social.

De acordo com os objetivos deste trabalho merecem atenção especial o PCC, o PEAS e o PER, que são planos que estruturam as ações relativas à participação comunitária, às ações de educação ambiental e saneamento e, por fim, o aspecto social, de reassentamento desta população, marca fundamental do PROSAMIM.

O Plano de Participação Comunitária parte do pressuposto de que a participação cidadã é fundamental na concepção de como gerenciar o PROSAMIM. Para tanto foram disponibilizados, canais de participação, voltados a criar condições para o exercício de uma administração planejada e coerente com os instrumentos de governo que favoreçam a

<sup>87</sup> UGPI. VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009, p. 97.

negociação com a população atingida pelo Programa. Esta ação é concebida através de um instrumento de Planejamento denominado Projeto Específico de Participação Comunitária – PEPAC<sup>88</sup>, que é um projeto integrante do PPC e PER (UPGI/PEPAC, s/d).

O Plano de Educação Ambiental e Sanitária tem por finalidade desenvolver a compreensão integrada do meio ambiente, ao contribuir na construção da consciência crítica sobre a problemática socioambiental relacionada ao PROSAMIM. O PEAS<sup>89</sup> busca fortalecer

---

<sup>88</sup> O PEPAC está fundamentado na visão de que a participação da população é indispensável ao processo de gestão, devendo ser garantida mediante políticas sociais e econômicas. Onde o processo de gestão pretendida considera o cidadão, conjuntamente com o Estado, responsável pela administração e gestão das cidades, devendo buscar, em sua administração, a integração institucional, a descentralização gerencial, o diálogo democrático e a participação da sociedade, adotando a negociação transparente e responsável de conflitos de interesses como forma privilegiada de superar as diferenças de uso do espaço público. Desta forma, o modelo proposto no PEPAC tem foco na ação local, incorporando a dimensão ambiental nas políticas setoriais relacionadas com o uso e ocupação do solo e descentralização das ações administrativas, com o fortalecimento dos canais de participação comunitária e da sociedade civil em geral. Para consolidação do processo é importante que o Projeto de Participação Comunitária tenha por pressuposto básico que uma gestão descentralizada, integrada e participativa, só é possível mediante a qualificação dos conceitos, democratização das informações e a instrumentalização dos diversos atores sociais. UGPI. PEPAC. s/d. Disponível em: <www.prosamim.am.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2010.

<sup>89</sup> O Projeto de Educação Ambiental e Sanitária – PEAS foi formulado a partir das diretrizes para Educação Ambiental estabelecidas na Lei n. 9.795/99 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, bem como no Programa Nacional de Educação Ambiental – ProNEA que, em síntese, define que “a educação ambiental deve se pautar por uma abordagem sistêmica, capaz de integrar os múltiplos aspectos da problemática ambiental contemporânea. Essa abordagem deve reconhecer o conjunto das interrelações e as múltiplas determinações dinâmicas entre os âmbitos naturais, culturais, históricos, sociais, econômicos e políticos. Mais até que uma abordagem sistêmica, a educação ambiental exige a perspectiva da complexidade, que implica em que no mundo interagem diferentes níveis da realidade (objetiva, física, abstrata, cultural, afetiva) e se constroem diferentes olhares decorrentes das diferentes culturas e trajetórias individuais e coletivas”. Além da legislação específica, levou-se em conta o disposto na Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Amazonas. As linhas de ações deste projeto obedecem ao seguinte parâmetro:

- . **Linha de Ação 1** – Educação Ambiental para a Proteção dos Igarapés recuperados – tem como público de referência a população de Manaus que utilizará as estruturas urbanas e de lazer associadas à recuperação dos igarapés e/ou residente na bacia de intervenção.

- . **Linha de Ação 2** - Educação Ambiental Local - voltada para a população diretamente afetada nos igarapés onde ocorrerão às intervenções e seu entorno. Para essa linha o objetivo envolve a divulgação de ações vinculadas a aspectos de educação sanitária e ambiental relacionadas ao objeto das obras, visando incorporar novos hábitos relativos à conservação dos sistemas de drenagem implantados, disposição de resíduos, conservação das áreas protegidas, valorização do entorno dos igarapés saneados e dos parques lineares associados na integração da paisagem da cidade.

- . **Linha de Ação 3** - Educação Sanitária e Ambiental para as Áreas de Reassentamento e Diretamente Afetadas/beneficiadas pelas obras – ações específicas para a população que deixa as áreas de risco e passa a ocupar unidades habitacionais produzidas pelo Programa em áreas dotadas de equipamentos comunitários e sistemas de saneamento que implicarão em custos e cuidados adicionais e população individualmente beneficiada pelas obras. Para essa linha de ação o objetivo é propiciar o desenvolvimento de práticas que promovam a manutenção e conservação dos bens adquiridos – unidades habitacionais e espaços comuns - municiando os moradores para a criação de manutenção de um ambiente saudável nas unidades habitacionais, especialmente através do uso e conservação dos sistemas de saneamento implantados, a melhoria da coleta e destinação dos resíduos sólidos, o uso e conservação das drenagens e estruturas interligadas, o uso racional e sustentável de água, energia e redes de esgoto, e, fundamentalmente, para uma convivência saudável entre todos os moradores e destes com a vizinhança. UGPI. PEAS 2. 2008. Disponível em: <www.prosamim.am.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2010.

a participação na construção e manutenção dos ambientes recuperados, resgatando o conceito de cidadania (UGPI/PEAS 2, 2008).

Sob o aspecto social cabe menção ao Plano Específico de Reassentamento documento base que orienta as ações de remoção e reassentamento das comunidades das áreas sob intervenção do PROSAMIM (UGPI/PER 1, 2007).

Merece destaque o aspecto social que envolve o Programa, mesmo porque se sob o ponto de vista ambiental o Projeto enfrenta muitas críticas relacionadas à sua viabilidade, sob o ponto de vista social se percebe significativo avanço em termos habitacionais e de qualidade de vida. Não há quem não se recorde da triste paisagem dos igarapés de Manaus, densamente ocupados pela população ribeirinha<sup>90</sup> que convivia com precárias condições de saneamento à margem da sociedade.

A ocupação irregular do solo urbano faz parte da triste realidade do país, não sendo, portanto, uma exclusividade de Manaus, contudo em razão dos hábitos locais de conviver às margens dos igarapés e, Manaus possuindo uma densa rede de micro-drenagem esta ocupação provocou graves problemas de ordem sanitária. Não é demais destacar que obviamente esta população residente às margens dos igarapés localizados na Região central de Manaus apresenta grande resistência em abandonar referidas áreas por razões diversas que passam pelas facilidades de acesso, transporte, diversão, dentre outras; bem como pela própria identidade com o local<sup>91</sup>, esta dificuldade de remoção aplica-se a qualquer política pública que vise transferir esta população para outra localidade.

A inércia do Poder Público quando das primeiras ocupações irregulares destas áreas de preservação permanente à margem dos igarapés de Manaus<sup>92</sup>, hoje, causam sérios problemas

---

<sup>90</sup> Cerca de 36 mil pessoas moravam as margens dos igarapés em situação de risco. In: UGPI. **PROSAMIM: A transformação de uma cidade**. Ano I. n. 01, 2008.

<sup>91</sup> No tópico subsequente se verá que muitos dos moradores destas áreas aí residem por grande período de tempo, sendo que **52,7% estão naquela área a mais de 10 anos**. Isto acaba por gerar uma identidade desta população com o local, dificultando qualquer manobra de remoção desta população para outra localidade. In: Pesquisa de campo.

<sup>92</sup> AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À MORADIA. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. DESOCUPAÇÃO FORÇADA E DEMOLIÇÃO DE MORADIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. POSSE ANTIGA E INDISPUTADA. AQUIESCÊNCIA DO PODER PÚBLICO. DISPONIBILIDADE DE ALTERNATIVA PARA MORADIA. TERRENO DE MARINHA. DESNECESSIDADE DE PERÍCIA JUDICIAL. PROTEÇÃO À DIGNIDADE HUMANA, DESPEJO E DEMOLIÇÃO FORÇADAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL. PREVENÇÃO DE EFEITO DISCRIMINATÓRIO INDIRETO. [...] 5. **O princípio de interpretação constitucional da força normativa da Constituição atenta para a influência do conteúdo jurídico de um ou mais direitos fundamentais para a compreensão do conteúdo e das exigências normativas de outro direito fundamental, no caso, o direito ao ambiente e direito à moradia**. 6. Incidência do direito internacional dos direitos humanos, cujo conteúdo, segundo o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU (The Right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions: 20/05/97. CESCR General comment 7), implica que **"nos casos onde o despejo forçado é**

de ordem ambiental e acima de tudo social. Então, como simplesmente retirar esta população destas áreas utilizando-se do argumento de revitalizar o igarapé? O argumento ambiental sobrepõe-se ao direito social de moradia? O argumento ambiental deve extirpar o direito destes antigos moradores de viverem nas áreas por eles ocupadas a 20, 30 anos? As respostas a estes questionamentos não são simples e demandam tempo. Tempo este que a população ribeirinha não possui devido às constantes enchentes; tempo este que as crianças, principais vítimas das doenças de veiculação hídrica<sup>93</sup> não podem aguardar; tempo este que passa lento quando se espera que o Poder Público efetivamente enfrente o problema da falta de infraestrutura básica de saneamento. Longe de ser a solução para todos os problemas, o PROSAMIM ao menos quando comparado as demais políticas públicas do setor mostra-se como uma tentativa de buscar uma associação racional entre a questão social e ambiental, majorando ganhos sociais aos ambientais.

Como anteriormente referido, o viés ambiental do Programa merece críticas, não há dúvida que o PROSAMIM esbarra em graves problemas, de cujo ambiental principalmente em decorrência do aterramento das margens dos igarapés, da canalização excessiva, da baixa eficiência em termos de tratamento dos esgotos, dentre várias outras deficiências que acabam por reduzir o volume hídrico pelo estancamento das nascentes soterradas, alterar a micro flora e fauna destes igarapés etc. A idealização de uma Manaus com seus igarapés revitalizados, com rios piscosos das épocas remotas, ronda o imaginário da população de maior idade que volta e meia se lembra da infância às margens do Igarapé de Manaus, do Igarapé do Quarenta etc., entretanto, cabe lembrar que nesta época a poluição era infinitamente menor, em razão da ausência de indústria poluidoras, do menor número de habitantes, e conseqüentemente menor volume de resíduos etc. O crescimento exacerbado e desordenado da cidade trouxe uma taxa

---

**considerado justificável, ele deve ser empreendido em estrita conformidade com as previsões relevantes do direito internacional dos direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade"** (item 14, tradução livre), **"não devendo ocasionar indivíduos "sem-teto" ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos.** Onde aqueles afetados são incapazes para prover, por si mesmos, o Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir que uma adequada alternativa habitacional, reassentamento ou acesso a terra produtiva, conforme o caso, seja disponível. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO. TRF4. **APELAÇÃO CÍVEL Nº 2006.72.04.003887-4/SC.** RELATOR: Juiz ROGER RAUPP RIOS. Publicado em: 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://gedpro.trf4.gov.br/visualizarDocumentosInternet.asp?codigoDocumento=2686205>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

<sup>93</sup> A diarreia possui íntima relação com o saneamento (qualidade da água e destino dos dejetos) por isto apresenta o numero mais expressivo de casos, atingindo prioritariamente menores de 5 anos e maiores de 80 anos de idade, por serem mais susceptíveis. A incidência de diarreias agudas em Manaus no ano 2007 foi de 324,63 e em 2008 332,82 por 10 mil habitantes. UGPI – Unidade de Gerenciamento do Programa de Recuperação de Igarapés. **VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I.** – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009.

incompatível com a recuperação natural dos recursos naturais<sup>94</sup>, o que demanda a atuação do Estado via políticas públicas.

Em termos sanitários o quadro desolador de Manaus no início do século XXI, atesta a total negligência do Poder Público ao longo dos anos, mostra a falência do Estado em regular a vida social frente à impossibilidade de se garantir dignidade de vida à população que habitava as margens destes igarapés. Por esta e outras razões o PROSAMIM mostra-se como Projeto apto a iniciar as transformações sócio-ambientais em Manaus, não sendo, como anteriormente dito a solução milagrosa para as mazelas da cidade, mas que merece crédito principalmente pelo aspecto social que recebeu forte investimento em infra-estrutura.

Adiante poder-se-á observar dados de uma pesquisa de campo realizada junto a população do Parque Residencial Manaus, a maior unidade do PROSAMIM na capital amazonense.

#### 4.4 PESQUISA DE CAMPO<sup>95</sup> – PROSAMIM E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O presente tópico tem por objetivo apresentar dados de campo relacionados a uma das políticas de saneamento ambiental do Estado do Amazonas. Para tanto, foi selecionado o Parque Residencial Manaus (PRM), uma das unidades do PROSAMIM, localizado na região central da cidade, que se destaca por ser o maior parque residencial do Programa.

A primeira e segunda etapas foram inauguradas em outubro de 2007. O Parque Residencial Manaus é formado por 3 etapas com um total de 819 habitações, sendo até o momento o maior parque residencial do Programa, como pode ser visto pela tabela:

---

<sup>94</sup> O crescimento populacional de Manaus mostra-se expressivo quando se verificar que a cidade tinha em 1940 uma população de 106.354 habitantes e em 2010 a estimava é de 1.738.641 habitantes. **IBGE**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 05 jul. 2010.

<sup>95</sup> Deixa-se claro que não se trata de um estudo de caso, e sim de uma forma de ilustrar o trabalho com uma pesquisa de campo voltada a analisar a relação Poder Público/comunidade, nesta que é uma das maiores políticas públicas de saneamento do Amazonas.

Tabela 4.3 – Quantitativo de unidades habitacionais

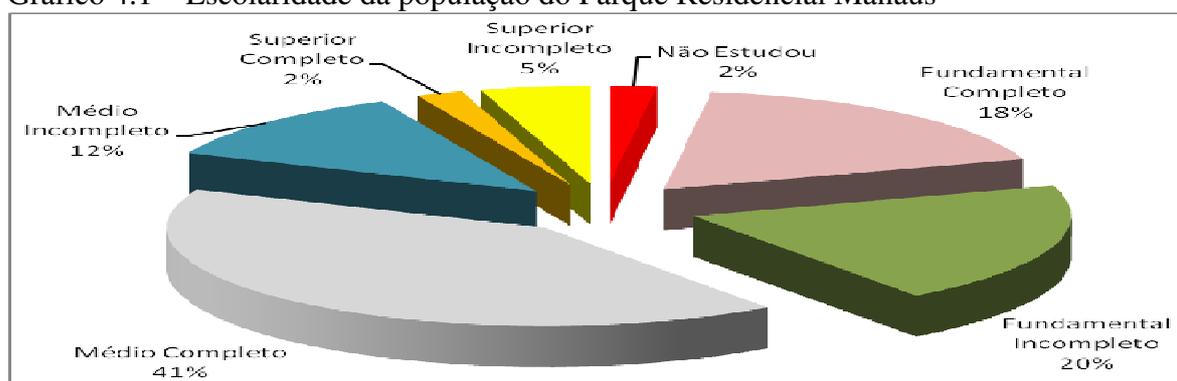
| Localização da Construção                 | Previsto     | Realizado (entregue) | Em construção | A serem construídas |
|---|--------------|----------------------|---------------|---------------------|
| Igarapé Manaus (Quadra Bairro 1, 2 e 3)   | 819          | 819                  | -             | -                   |
| Igarapé Quarenta (Quadra Bairro 5)        | 150          | 150                  | -             | -                   |
| Igarapé do Quarenta (Quadra Bairro 7)     | 372          | -                    | -             | 372                 |
| Igarapé do Mestre Chico (Quadra Bairro 4) | 558          | -                    | 558           | -                   |
| Bacia do Quarenta                         | 57           | -                    | -             | 57                  |
| <b>TOTAL</b>                              | <b>1.956</b> | <b>969</b>           | <b>558</b>    | <b>429</b>          |

FONTE: UGPI. VIII Relatório Semestral<sup>96</sup> de Progresso do PROSAMIN I. 2009.

Metodologicamente utilizou-se a técnica de amostragem por conveniência, em razão de ter sido entrevistado aleatoriamente os moradores presentes quando da realização da pesquisa de campo<sup>97</sup>. Adotou-se uma precisão de 6% e um nível de confiança de 95%. Considerando que o total de residências das 3 etapas do PROSAMIN é de 819, obteve-se um tamanho de amostra de 141 residências<sup>98</sup>. Entretanto, para aumentar a confiabilidade dos dados foram percorridas 150 das 819 habitações do Parque Residencial Manaus, entrevistando um morador em cada uma destas 150 habitações.

Com relação ao perfil básico dos moradores do Parque Residencial Manaus, chama atenção à constatação de que apenas 10 dos 150 entrevistados tiveram acesso ao ensino superior, sendo que destes apenas 03 possuem curso superior completo, ou seja, apenas 2% da população cursou a universidade, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 4.1 – Escolaridade da população do Parque Residencial Manaus



FONTE: Pesquisa campo

<sup>96</sup> UGPI. VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009, p. 75.

<sup>97</sup> A pesquisa de campo foi devidamente aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa Humana da Universidade do Estado do Amazonas, processo n. 236/2010.

<sup>98</sup> O cálculo da amostragem foi efetuado por profissional estatístico e o laudo encontra-se anexo ao presente estudo.

Mesmo não tendo ligação direta com o saneamento, este dado mostra-se importante ao apontar outra área de omissão do Estado, qual seja a educação. A fragilidade das políticas públicas de educação, saúde e saneamento corroboram para a instalação do caos social que subjuga o indivíduo, não atribuindo ao mesmo o título de cidadão em seu contexto material. Ao cruzar referido dado com o perfil etário dos moradores percebe-se que mais de 78 % da população possui faixa etária inferior a 50 anos, estando dentro da faixa economicamente ativa, contudo esta mesma população como visto acima em virtude da ausência do Estado enfrenta ou enfrentou dificuldades de acesso ao ensino superior, o que justifica o baixo índice de moradores com tal grau de escolaridade.

Tabela 4.4 – Faixa etária da população do PRM

| CARACTERÍSTICAS                      | FREQUÊNCIA | %            |
|--------------------------------------|------------|--------------|
| <b><u>Faixa Etária (em anos)</u></b> |            |              |
| 18 a 28                              | 41         | 27,3         |
| 29 a 39                              | 49         | 32,7         |
| 40 a 50                              | 27         | 18,0         |
| 51 a 61                              | 21         | 14,0         |
| 62 a 72                              | 6          | 4,0          |
| 73 a 82                              | 6          | 4,0          |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>150</b> | <b>100,0</b> |

FONTE: Pesquisa campo

A pesquisa constatou que 8,7%, dos atuais moradores do PRM moravam naquela região de igarapés a menos de 2 anos, que 24,0% ali residiam entre 2 e 3 anos, que 4,7% ali residiam entre 4 e 5 anos, que 7,3% ali residiam entre 6 e 7 anos, que 2,7% ali residiam entre 8 e 9 anos, e **que 52,7% estão naquela área a mais de 10 anos**. Isto mostra que grande parte desta população possui esta região como referencial de moradia, ou seja, criou-se nestes espaços uma identidade, isto talvez, somado a diversos outros fatores como a facilidade de transporte, acesso a infra-estrutura de lojas, supermercados etc, sejam explicações para as dificuldades de remoção dos moradores destas áreas. Por esta razão, a problemática situação dos igarapés de Manaus não se resume a questão ambiental, não seria lógico querer como muitos defendem “transformar Manaus na Veneza dos trópicos”, pois a questão social está fortemente atrelada ao apego destas populações com as áreas dos igarapés e todas as facilidades daí decorrentes. Neste contexto de inclusão social, a revitalização dos igarapés de Manaus passa primeiramente por iniciativas que evitem a polarização entre meio ambiente e ocupação humana com vistas a excluir o ser humano destes espaços. Ela deve sim ser pensada

de forma a compatibilizar ser humano/natureza através de ações planejadas que priorizem a educação ambiental e sanitária como forma de possibilitar a sadia qualidade de vida, que está diretamente dependente dos aspectos sociais (moradia, saúde etc), bem como do aspecto ambiental e sanitário.

Contudo, não se deve esquecer que a ocupação dessas áreas localizadas a margem dos igarapés são consideradas ocupações irregulares, pois conforme a legislação ambiental tais áreas são caracterizadas como Áreas de Preservação Permanentes (APPs)<sup>99</sup> e, em tese, não poderiam ser ocupadas ou sofrer qualquer tipo de interferência humana. Ocorre que em razão do interesse social ou utilidade pública há previsão de regularização fundiária<sup>100</sup> e supressão da APP em casos excepcionais. Neste sentido a Lei n. 11.977/2009 em seu art. 54, § 1º<sup>101</sup>, mostra a possibilidade de regularização fundiária em áreas de APP no caso de interesse social. Ademais, a Resolução CONAMA 369/2006<sup>102</sup> apresenta semelhante posicionamento ao

---

<sup>99</sup> A definição de Área de Preservação Permanente (APP) encontra-se na Lei 4.771/1965, artigo 2º, incisos; contudo cabe registrar que existe, hoje, tramitando no Congresso Nacional vários Projetos de Lei que buscam alterar as orientações postas pelo Código Florestal. Como exemplo pode ser citado o Projeto de Lei 5823/2009, Projeto de Lei 7183/2010 dentre outros.

<sup>100</sup> De acordo com o § 1º do art. 54 Lei n. 11.977/2009, será possível a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente (APPs) ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria de tais condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Esse estudo técnico deve conter no mínimo, entre outros a especificação dos sistemas de saneamento básico, bem como a proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações e também a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso. Há a necessidade que tais medidas de regularização fundiária observem os preceitos acima mencionados sob o risco de colocar em risco tais populações.

<sup>101</sup> O artigo Art. 54, § 1º da Lei 11.977/2009, destaque que: “art. 54 O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. § 1º **O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada**, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”.

<sup>102</sup> Resolução CONAMA 369/2006. [...] “Art. 2º **O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a Intervenção ou supressão de vegetação em APP**, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

**I - utilidade pública:**

a) as atividades de segurança nacional e **proteção sanitária**; b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, **saneamento** e energia; [...]; d) a **implantação de área verde pública em área urbana**; [...]; f) **obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados**; e [...].

**II - interesse social:**

[...]; c) **a regularização fundiária sustentável de área urbana**; [...].

[...]. (Grifos nossos).

prever no art. 2º, algumas possibilidades de intervenção em áreas de APP, dentre elas a contida no inciso II, “c” que prevê a “regularização fundiária sustentável de área urbana”. Ocorre que analisando a Resolução 396 do CONAMA, em seu artigo 9º, que trata da regularização fundiária sustentável urbana percebe-se que o PROSAMIM apresenta problemas em termos de preenchimento dos requisitos para referida regularização, problemas estes que podem no futuro dificultar a regularização fundiária das habitações construídas.<sup>103</sup>

Retomando a questão da participação popular buscou-se verificar a existência ou não de diálogo entre o Poder Público e a comunidade quando do planejamento, execução e conclusão desta política pública de saneamento ambiental que é o PROSAMIM, na região do Parque Residencial Manaus, buscou-se verificar junto aos moradores como ocorreu esta transição das antigas palafitas até a entrega do PRM, ou seja, se o Poder Público durante a intervenção na área esclareceu e dialogou com a população pontos do projeto. Na fase de planejamento dos 150 entrevistados, 123 (82%) afirmam que foi realizada reunião para discutir o projeto, sendo que 46 afirmam que houve mais de cinco reuniões, 17 cinco reuniões, 12 quatro reuniões, 17 três reuniões, 5 duas reuniões e 5 uma reunião. Para melhor visualização observe gráfico em termos de porcentagem:

Gráfico 4.2 – Porcentagem da população que afirma ter havido reuniões na fase de planejamento e respectivos números



FONTE: Pesquisa de campo

Os dados acima quando analisados juntamente com o VIII Relatório Semestral de Evolução do PROSAMIM<sup>104</sup> que aponta a gestão da sustentabilidade social e a participação

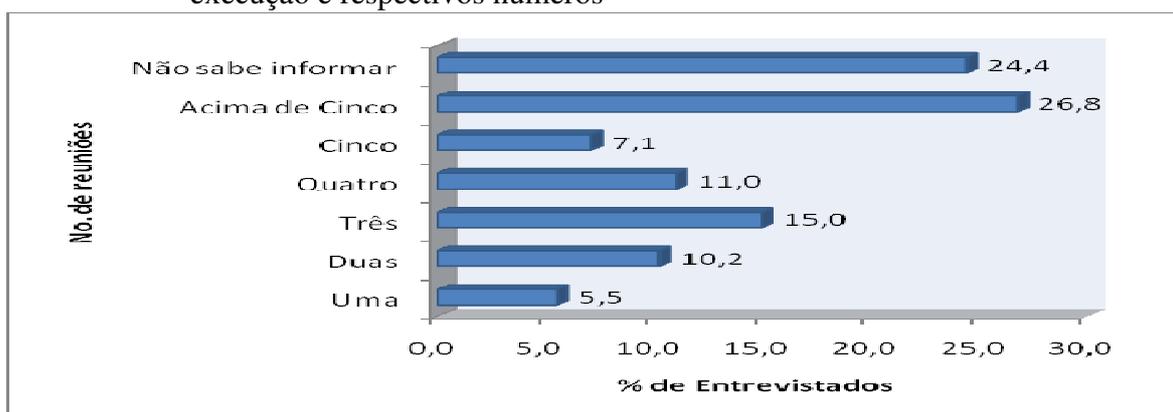
<sup>103</sup> Para aprofundamento sobre a questão fundiária, veja Lei 11.977/2009 e Resolução CONAMA 396/2006.

<sup>104</sup> “As Bases de Atividades Sociais do PROSAMIM, localizadas no Parque Residencial Manaus, no Conj. Nova Cidade e nos ELOs Manaus/Bittencourt e do Mestre Chico, objetivam acompanhar as famílias remanejadas e as ações programadas e realizadas nessas Bases e ELOs.  
[...]

comunitária revelam que houve no PROSAMIM um comprometimento do Poder Público em esclarecer e dar publicidade ao Projeto para que a população tomasse ciência das etapas que seriam desenvolvidas pelo programa. Esta atitude de algum modo facilitou o intercâmbio de informações entre Poder Público e comunidade.

Na seqüência apresentam-se os dados obtidos em relação à fase de execução das obras, onde se perguntou se nesta fase houve a ocorrência de reuniões para discussão com a comunidade, cabe destacar que semelhantemente a etapa anterior os dados e a análise mostram-se muito semelhantes. Nesta fase dos 150 entrevistados, 127 (84%) dos entrevistados disseram que foram feitas reuniões para discussão e esclarecimentos acerca do projeto sendo que 34 afirmam ter havido mais de cinco reuniões, 9 cinco reuniões, 14 quatro reuniões, 19 três reuniões, 13 duas reuniões, 7 uma reunião.

Gráfico 4.3 – Porcentagem da população que afirma ter havido reuniões na fase de execução e respectivos números



FONTE: Pesquisa de campo

Por fim, pesquisou-se nesta perspectiva a fase de conclusão das obras, no intuito de verificar se depois de concluído o projeto o Poder Público continuou a dialogar com a população acerca da nova realidade. Os dados revelam que dos 150 entrevistados 117 (78%) afirmam que foram feitas reuniões com os moradores para esclarecimentos, principalmente

#### **Acompanhamento das ações do Plano de Participação Comunitária – PPC**

- Realização de 34 (Trinta e quatro) reuniões, 618 (Seiscentos e dezoito) atendimentos individuais e 835 (Oitocentos e trinta e cinco) visitas domiciliares para atendimento à população diretamente afetada pelas obras;

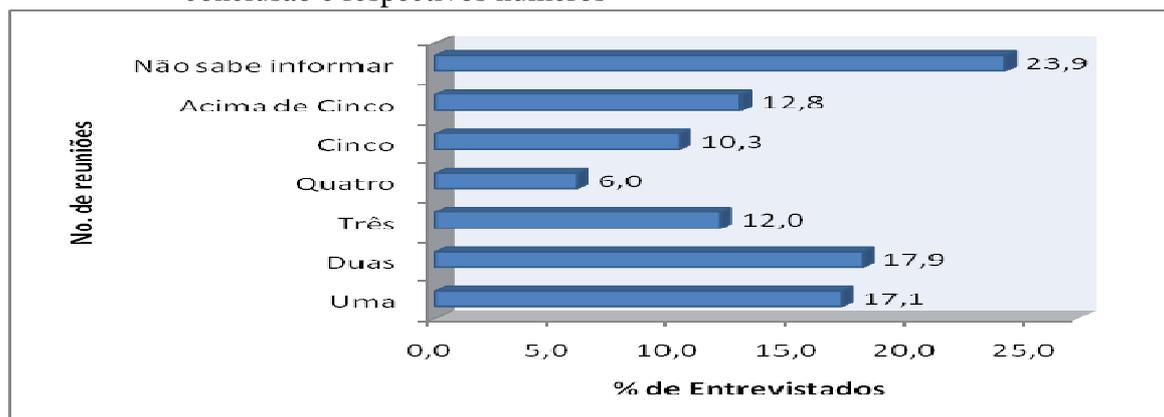
- Realização de Cinco reuniões da equipe da participação comunitária, ELOS do Mestre Chico, Manaus/Bitencourt e Bases de Atividades Nova Cidade, Parque Residencial Manaus e Prof. José Jefferson Carpinteiro Péres, contempladas no PER;

- Conclusão do Curso de Camareira/2ª. turma do Projeto Mulheres Mil em parceria com o IFAM/CEFET e SENAC-Am, capacitando 19 (Dezenove) pessoas como camareira para inserção no mercado de trabalho;

- Realização de cinco oficinas de Noções Básicas de Higiene Pessoal, Doméstica e Manipulação de Alimentos atingindo” (Grifo nosso). UGPI – Unidade de Gerenciamento do Programa de Recuperação de Igarapés. **VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I. – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009.**

relacionados à questão de vizinhança e alguns cursos que foram oferecidos aos moradores do PRM. Destes 15 atestam que houve mais de cinco reuniões, 12 cinco reuniões, 7 quatro reuniões, 14 atestam que houve 3 reuniões, 21 duas reuniões, 20 uma reunião. Abaixo gráfico em termos de porcentagem:

Gráfico 4.4 – Porcentagem da população que afirma ter havido reuniões na fase de conclusão e respectivos números



FONTE: Pesquisa de campo

Analisando as três etapas conjuntamente verifica-se que 81,3% da população afirma que houve reuniões para esclarecimento do projeto, nas fases de planejamento, execução e conclusão o que, de certa forma, revela uma tentativa de se garantir o direito à informação, à publicidade e transparência das ações prestando esclarecimentos à comunidade acerca dos passos que seria implementados. Entretanto, cabe destacar que mesmo diante desta alta taxa que atesta a realização de reuniões e audiências, verificaram-se algumas reclamações relacionadas ao não atendimento de questões apontadas pela comunidade, durante os diálogos estabelecidos com o Poder Público. A partir deste prisma pôde-se verificar que a participação esteve muito mais vinculada à informação do que propriamente adstrita à decisão e deliberação. Acerca deste processo de diálogo entre Poder Público e comunidade Levi (2007, p. 45) mostra que

[...] é importante que se esclareça que apesar de veiculado como alternativa, jamais poderia ter sido dada ao cidadão a possibilidade de permanecer naquela localidade, pois se o seu imóvel estivesse demarcado como prioritário para a consecução do referido projeto ele seria retirado, uma vez que, pelo próprio princípio da supremacia do interesse público<sup>105</sup>, o interesse individual de permanência não seria respeitado.

<sup>105</sup> “O Princípio da Supremacia do Interesse Público na Proteção do Meio Ambiente se traduz na medida em que a existência e a afirmação do próprio Estado está baseada na busca do interesse geral da sociedade: o bem comum. Por isso, os interesses, sejam da Administração, sejam da sociedade em si, sempre serão oponíveis aos do indivíduo – particular. Em matéria ambiental, além da prerrogativa supra mencionada, há uma vinculação do

Quando questionado acerca de quantos destes moradores do atual PRM participaram destas reuniões ou mesmo audiências realizadas pelo Poder Público e os dados mostram uma participação significativa em termos quantitativo e qualitativo, ao se verificar que dos 150 entrevistados 118 (78,6%) do total afirmam ter participado de pelo menos uma reunião, como mostra a tabela:

Tabela 4.5 – Distribuição dos moradores que participaram das reuniões do PROSAMIM

| No. DE REUNIÕES   | FREQUÊNCIA | %            |
|-------------------|------------|--------------|
| Uma               | 18         | 15,3         |
| Duas              | 19         | 16,1         |
| Três              | 21         | 17,8         |
| Quatro            | 12         | 10,2         |
| Cinco             | 10         | 8,5          |
| Acima de Cinco    | 36         | 30,5         |
| Não sabe informar | 2          | 1,7          |
| <b>TOTAL</b>      | <b>118</b> | <b>100,0</b> |

FONTE: Pesquisa de campo

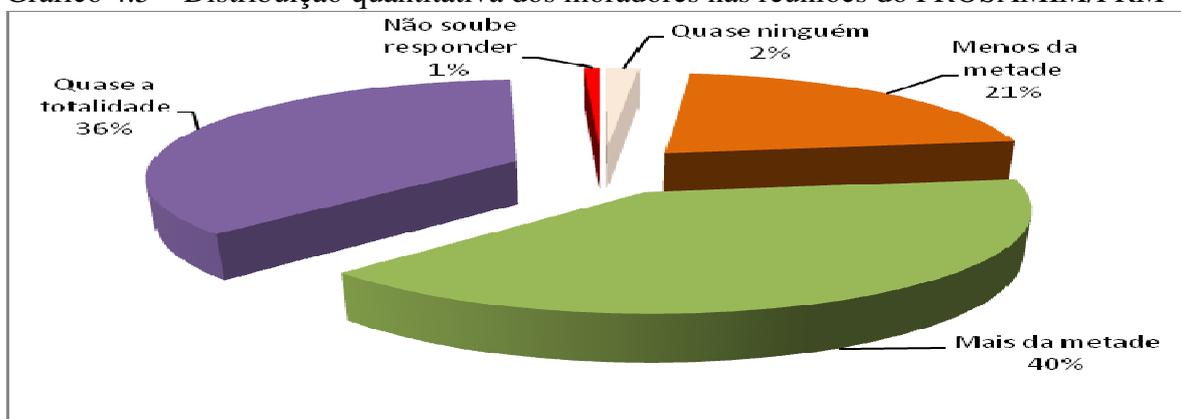
Ainda em termos da participação quando perguntado se os moradores poderiam informar como era a participação dos demais moradores da comunidade em termos de quantidade. As respostas mostraram que de acordo com os entrevistados a participação nas reuniões sobre o PROSAMIM era significativa, pois dos 118 entrevistados que foram a pelo menos uma das reuniões, 2 responderam que quase ninguém da comunidade participava das mesmas, 25 responderam que menos da metade da comunidade participava, 47 responderam que mais da metade da comunidade participava das reuniões, 43 responderam que quase a totalidade da comunidade participava das reuniões e 1 entrevistado afirma ter participado, mas

---

princípio da supremacia do interesse público com a previsão constitucional que considera o meio ambiente como um valor a ser necessariamente preservado e protegido para uso comum de todos. A indisponibilidade do bem ambiental vem reforçada pela necessidade de sua preservação em atenção às gerações futuras. Uma obrigação imposta pela própria Carta Magna como um dever das gerações atuais transferirem esse “patrimônio” ambiental às gerações vindouras. Isso significa que sendo o meio ambiente globalmente considerado, este é insusceptível de apropriação, ou seja, não integra o patrimônio disponível do Estado ou de qualquer sujeito privado. LEVI. Márcia Cristina Henriques. **Considerações factuais e jurídicas sobre o PROSAMIM** – Programa social e Ambiental dos Igarapés de Manaus. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental)– Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2007. p. 45.

não soube responder como era a participação dos demais moradores. Para melhor visualização. Abaixo gráfico em termos de porcentagem:

Gráfico 4.5 – Distribuição quantitativa dos moradores nas reuniões do PROSAMIM/PRM



FONTE: Pesquisa de campo

Perguntado se os moradores tinham direito de voz, ou seja, direito de expor suas necessidades e fazer suas reclamações, dos 118 entrevistados que foram nas reuniões, 116 disseram que era franqueada a palavra aos moradores durante as reuniões, 1 disse que não era franqueada a palavra e 1 disse não saber responder. Dos entrevistados 39,9% responderam que mesmo tendo direito à palavra menos da metade ou quase ninguém da comunidade fazia uso da mesma. Este fato pode ser motivado pelo espaço formal da realização das audiências e talvez pelo não costume por parte da população de falar em público e expor suas necessidades, nota-se que quase 40% de acordo com a opinião dos entrevistados não fizeram uso da palavra durante as reuniões, o que demanda uma adaptação maior a realidade local em termos de adequação metodológica, talvez a realização de audiências e reuniões na própria comunidade seja um incentivo à participação tanto quantitativa quanto qualitativa. Abaixo tabela que aponta os detalhes do item pesquisado:

Tabela 4.6 – Distribuição em relação a participação dos moradores quanto ao interesse em discutir o projeto

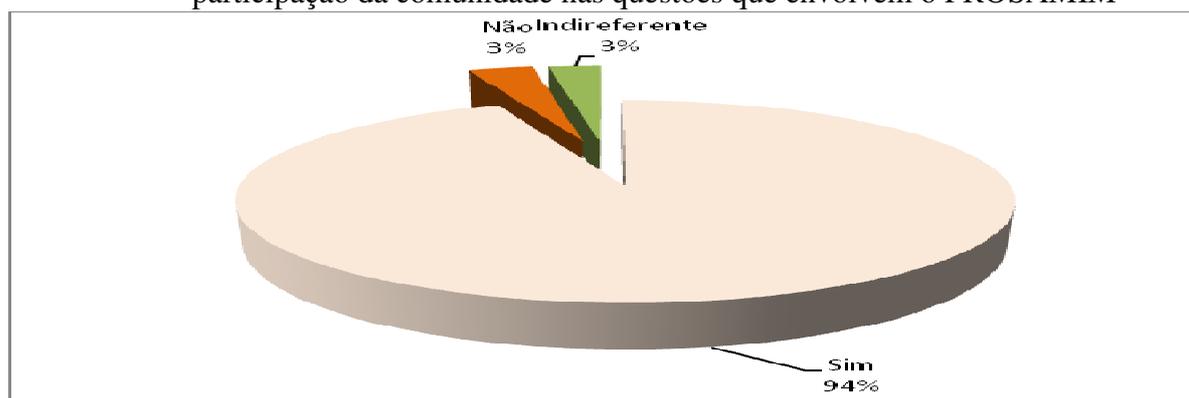
| NÍVEL DE INTERESSE | FREQUÊNCIA | %    |
|--------------------|------------|------|
| Quase ninguém      | 8          | 6,8  |
| Menos da metade    | 39         | 33,1 |
| Mais da metade     | 32         | 27,1 |
| Quase a totalidade | 38         | 32,2 |

|                     |            |              |
|---------------------|------------|--------------|
| Não soube responder | 1          | 0,8          |
| <b>TOTAL</b>        | <b>118</b> | <b>100,0</b> |

FONTE: Pesquisa de campo

Quando perguntado se os moradores achavam importante participar das discussões que envolvem o PROSAMIM, 141 entrevistados dos 150 foram categóricos em afirmar que a participação era fundamental para a melhoria das condições do bairro, 5 entrevistados disseram que não era importante a participação e 4 atestam ser indiferente. Este dado revela o interesse e a consciência cidadã que tais habitantes tem com relação ao meio em que vivem, ao apontar a importância de fazer-se presente nas questões públicas que envolvem sua comunidade. Observe gráfico com as porcentagens:

Gráfico 4.6 – Distribuição quantitativa dos moradores que atestam a importância da participação da comunidade nas questões que envolvem o PROSAMIM



FONTE: Pesquisa de campo

Reforça o dado acima o posicionamento que mostra que 141 moradores acham importante que o Poder Público amplie a discussão com a comunidade com relação as intervenções realizadas, no PROSAMIM. Este dado, novamente, vem destacar a importância que esta população atribui a forma de democracia direta, forma esta em que o cidadão passa a ser ouvido e começa a perceber que seus apontamentos podem ser importantes para o contexto social o qual está inserido. Observe a tabela abaixo:

Tabela 4.7 – Distribuição dos moradores que acham importante que os governantes incluam a participação da comunidade em seus programas de intervenção.

| RESPOSTA     | FREQUÊNCIA | %            |
|--------------|------------|--------------|
| Sim          | 141        | 94,0         |
| Não          | 5          | 3,3          |
| Indiferente  | 4          | 2,7          |
| <b>TOTAL</b> | <b>150</b> | <b>100,0</b> |

FONTE: Pesquisa de campo

Ao se verificar quanto dos antigos moradores continuaram na mesma Região do Igarapé de Manaus, hoje, correspondente ao PRM, 48% dos entrevistados atestaram que mais da metade continua naquela área e 4,7% acredita que a totalidade continua residindo no naquele local, o que totaliza uma quantidade superior 52% de entrevistados que acreditam que mais da metade da população continua a residir naquela Região, veja tabela abaixo que apresenta detalhadamente esta análise:

Tabela 4.8 – Distribuição em relação a quantidade de moradores que continuaram no local após as obras do PROSAMIM

| QUANTIDADE          | FREQUÊNCIA | %            |
|---------------------|------------|--------------|
| Menos da metade     | 37         | 24,7         |
| Metade              | 15         | 10,0         |
| Mais da metade      | 72         | 48,0         |
| Totalidade          | 7          | 4,7          |
| Não soube responder | 19         | 12,7         |
| <b>TOTAL</b>        | <b>150</b> | <b>100,0</b> |

FONTE: Pesquisa de campo

Os dados contidos na tabela acima são de fundamental importância quando se percebe que mais da metade ou totalidade da população continuou a habitar a mesma região, cabe, aqui, retornar esta discussão em virtude da importância do dado revelado pela pesquisa de campo. O dado confirma que a ligação desta população com a região dos Igarapés é histórica e cultural, neste ponto o PROSAMIM, de certa forma, respeitou o direito desta minoria os “moradores das palafitas” de continuarem a residir na mesma localidade, após a realização do projeto em condições salubres de vida. Como dito anteriormente não seria lógico

simplesmente em defesa dos igarapés de Manaus retirar esta população que ai residia por vários anos e, simplesmente relocá-los na periferia, expulsá-los, para construir uma obra arquitetônica imponente. O dado revela que 52,7% da população entrevistada reside nas imediações do PRM há mais de 10 anos. Não sendo justo a título de defesa do meio ambiente que fosse suprimida a identidade social e cultural desta população, segregando-a.

Para se ter dimensão da problemática que envolve o PROSAMIM deve se destacar que existem estudos que questionam a legitimidade do Programa por acreditar se tratar de projeto populista de caráter eleitoreiro. Algumas pesquisas apontam que o Programa não atendeu as disposições do EIA/RIMA que orientou a realocação da população no mesmo local ou a um raio de 1500 metros, sendo boa parte desta população transferida para conjuntos habitacionais na periferia de Manaus (AZEVEDO, 2006). Mostram ainda que o Governo do Estado não busca com as obras do PROSAMIM garantir dignidade de vida, mas sim esconder a periferia existente no centro da cidade (BARBOSA; OLIVEIRA, s/d). No mesmo sentido, ao destacar a questão que envolve a realocação da população transferida das margens dos igarapés para as periferias da cidade Ferreira (2010, p. 8) aponta que

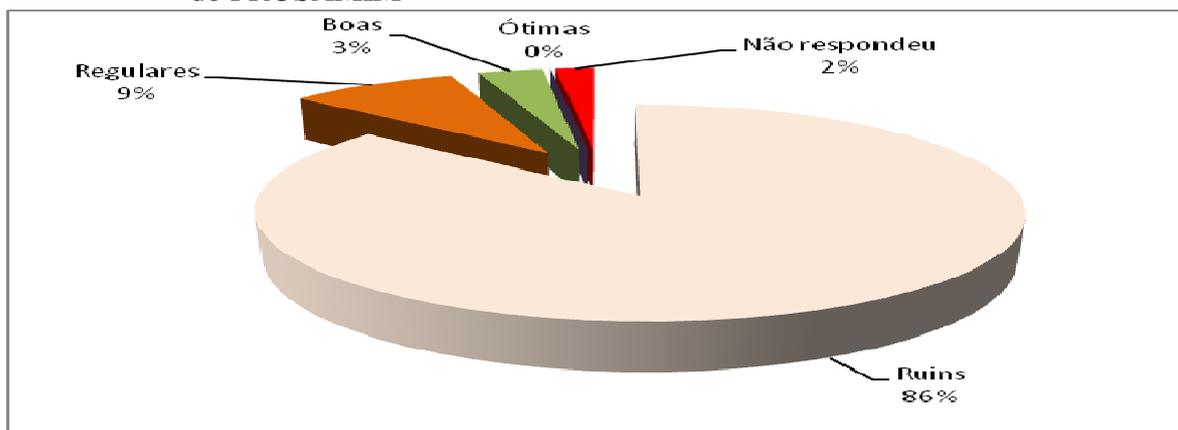
Esse deslocamento funda uma desterritorialização, de quem muda de lugar e perde os referenciais, longe do lugar resultante de histórias de vida, experiências de vida, experiências particulares de cada pessoa ou grupos migrantes que se estabelecem às margens dos igarapés. Essa realidade faz parte de um processo mais geral de estratificação urbana da Amazônia que em sua configuração caótica e precarizada encontra ligações nas correntes de troca, consumo internacional.

Como visto as questões que envolvem o PROSAMIM geram discussões entre vários segmentos da sociedade, pois existem os que defendem e os que desaprovam o projeto, valorizando os aspectos negativos relacionados à realocação da população para área de periferia, o aterramento e a canalização dos igarapés e, sobretudo o alto custo das obras, que certamente causará o endividamento do Estado frente ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e junto aos cofres públicos da União. Por esta e outras razões não se pode, também deixar de chamar a atenção para a necessidade de maior fiscalização e controle do PROSAMIM não só pela sociedade que é a maior interessada, mas também pelos órgãos legitimados para tal como o Ministério Público e os Tribunais de Contas do Estado do Amazonas e da União.

A pesquisa de campo realizada no PRM buscou verificar como eram as condições sanitárias anteriores as obras do PROSAMIM, os dados mostram que dos 150 entrevistados, 129 atestam que as condições sanitárias eram ruins ou péssimas, 13 atestaram que as

condições sanitárias eram regulares, 3 disseram que eram boas e 3 não responderam. Diante destes dados claramente se verifica a ausência do Estado até então, pois somente 3% dos entrevistados disseram que as condições eram boas não sendo citada a qualidade de ótima por nenhum entrevistado. Observe representação gráfica:

Gráfico 4.7 – Distribuição em relação às condições sanitária anteriores a implantação do PROSAMIM



FONTE: Pesquisa de campo

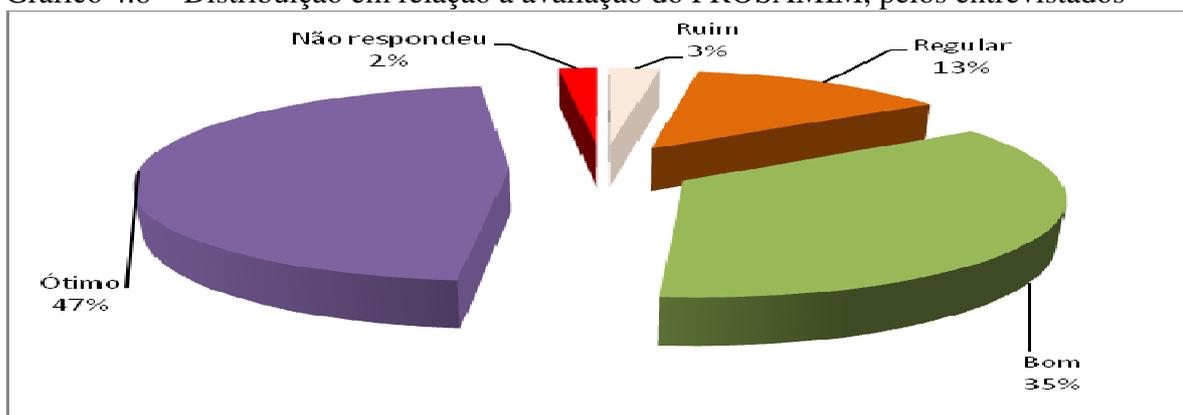
Acerca desta realidade o Relatório de Impacto Ambiental do PROSAMIM - RIMA (2004) mostra que os moradores dos igarapés consideram o mau cheiro (20,4%), os alagamentos (17,1%), e o lixo (16,1%) como os pontos mais negativos do lugar onde moram (AMAZONAS, 2004).

Quanto à avaliação do PROSAMIM dos 150 entrevistados, 70 entrevistados avaliam como ótimo, 53 avaliam como bom, 20 como regular, apenas 4 como ruim e 3 não responderam a pergunta. Este dado mostra uma aprovação de nível bom ou ótimo de 82% da população que atualmente reside no Parque Residencial Manaus, o que faz com que o PROSAMIM possa ser considerado um programa de saneamento ambiental que respondeu aos anseios sociais – ao menos da população que continuou a residir na localidade. Não é demais reforçar que é visível a alteração da cidade ao longo destes 4 anos de início das obras do PROSAMIM. Levi (2007, p. 60) acrescenta ainda que,

Fato é que o PROSAMIM, hoje é uma realidade e, já apresenta alguns resultados concretos, entre eles: a construção de parques, quadras, pistas de caminhada, campos de futebol e vias urbanas, onde antes só havia palafitas, lixo e lama, colocando inclusive estes espaços à inteira disposição da população. Outro importante destaque é que a redução do depósito de resíduos nos entornos dos igarapés, a partir da remoção das famílias, também tem contribuído com uma menor ocorrência de desabamentos de moradias, [...].

A grande aprovação do programa está diretamente vinculada ao ganho social propiciado pelo mesmo, pois esta população que sempre foi deixada em segundo plano pelo Poder Público se viu assistida, finalmente se sentiu efetivamente cidadã. Representação gráfica abaixo em termos de porcentagem:

Gráfico 4.8 – Distribuição em relação a avaliação do PROSAMIM, pelos entrevistados



FONTE: Pesquisa de campo

Levi (2007, p. 51), ao tratar da legitimidade do PROSAMIM salienta que a sociedade manauense

[...] entende e legitima as ações propostas pelo PROSAMIM, pois para o número de obras e remanejamentos efetuados até o presente momento (2003-2007) pelo referido Programa, o número de contendas judiciais<sup>106</sup> é relativamente baixo, o que demonstra, conseqüentemente, que as obras efetivadas bem como as alternativas de remanejamento propostas parecem estar atendendo as expectativas e necessidades das famílias afetadas.

Entretanto, mesmo com este alto índice de aprovação dado pela população do PRM não se pode esquecer que alguns graves problemas ambientais e sanitários persistem, embora se tenha avançado em termos de moradias. A ausência de efetivo tratamento dos esgotos é algo que o Poder Público não poderia ter deixado de enfrentar. Na região, ainda, persistem problemas relacionados ao odor do igarapé e a presença de lixo, problemas estes que

<sup>106</sup> “É interessante informar que, até a presente data, 27/9/2007, de acordo com as informações prestadas, existem nos Igarapés financiados pelo BID, um número reduzido de processos judiciais em relação às desapropriações já efetuadas, mais especificamente: no Igarapé do Educandos – 12 em trâmite e 3 sentenciadas, no Igarapé da Cachoeirinha – 9 em trâmite e 1 sentenciada; no Igarapé de Manaus – 8 em trâmite e 1 sentenciada, no Igarapé do Bittencourt – 3 em trâmite e nenhuma sentenciada, no Igarapé do Mestre Chico apenas 1 em trâmite e nenhuma sentenciada, todas decorrentes de possíveis insatisfações individuais frente ao valor do imóvel desapropriado”. LEVI, Márcia Cristina Henriques. **Considerações factuais e jurídicas sobre o PROSAMIM – Programa social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.** Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental)– Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2007, p. 51.

poderiam ter sido solucionados através desta política pública, que deixa muito a desejar no aspecto relacionado ao tratamento do esgotamento sanitário. Ribeiro ao analisar os riscos e vulnerabilidades urbanas acrescenta que

Entre as alternativas em curso no país, o PROSAMIM é um exemplo a ser examinado com detalhe. **Ainda que tenha como mérito melhorar as condições de habitabilidade de moradores de antigas palafitas e que tenha mantido parte delas no local onde viviam**, o que permitiu preservar suas redes de relações sociais e de trabalho, **não houve o mesmo cuidado na definição da alternativa tecnológica para construir os prédios nem a coleta e tratamento de esgoto.**

**Iniciativas como essa não podem ser desperdiçadas, muito menos realizar a tarefa pela metade.** Melhorar as condições de moradia é importante, mas com a escolha de alternativas técnicas adequadas à diversidade geográfica do Brasil, que possam aproveitar a insolação e elevadas temperaturas para gerar energia e aquecer água, além de usar materiais adequados para oferecer maior conforto aos moradores, bem como desenvolver um projeto que permita a circulação do ar e a iluminação natural dos ambientes. (RIBEIRO, 2010, p. 14). (Grifos nossos)

Desta forma, percebe-se que existe a necessidade de maior discussão e aprofundamento sobre o Programa que apresenta pontos positivos, mas que apresenta também pontos negativos que certamente poderiam ter sido mitigados se o Poder Público efetivamente tivesse dialogado com a população e enfrentado tais questões. Resta, agora, que a sociedade como um todo participe da avaliação dessa política pública e demande que sejam realizadas ações efetivas para o tratamento de esgoto não só das instalações do PRM ou mesmo das obras do PROSAMIM, mas igualmente o tratamento de esgoto do município de Manaus.

Por fim, quando questionado sobre formas de aumentar a participação da comunidade nas questões que envolvem o PROSAMIM foi destacado a necessidade de reuniões periódicas com a comunidade por 33,6% dos entrevistados, 28,0% destacaram a necessidade de um canal aberto entre a comunidade e o poder público, a exemplo de uma ouvidoria para os moradores do PROSAMIM, 23,8% destacou a necessidade de aumentar as reuniões locais, a exemplo da associação de moradores, 11,2% apontou a necessidade de reuniões periódicas com representantes do Poder Judiciário e Ministério Público, e 3,5% apontaram outras formas de aumentar a participação.

Diante de todos os dados coletados pôde-se concluir que o PROSAMIM representa um avanço em termos de informação, já que vários foram os instrumentos criados para divulgar e informar a população sobre o Projeto, contudo restou prejudicada a deliberação, que se restringiu a algumas matérias, principalmente de ordem privada relacionadas à escolha das

opções de realocação pré-estabelecidas pelo Poder Público<sup>107</sup>. Interessante notar que mesmo com esta limitação em termos de participação, grande parcela da população do PRM aprova o Programa ao justificar que o mesmo representou um ganho em termos de qualidade de vida. Registra-se que a conclusão acima aludida pôde ser alcançada através da análise dos dados primários coletados junto aos moradores do Parque Residencial Manaus, e através dos dados secundários obtidos junto ao Governo do Estado do Amazonas. Por isto, deixa-se claro que tal realidade pode sofrer alteração quando analisado outro grupo que sofreu influência direta ou indireta das obras do PROSAMIM, por exemplo, o grupo de pessoas que foram realocadas em outros conjuntos habitacionais, localizados na periferia de Manaus. A presente pesquisa não atingiu tal público, pois se voltou à análise de dados que refletem o ponto de vista dos moradores do PRM e, portanto as conclusões aqui expressas referem-se tão somente a esse universo de moradores. Ademais, deve-se destacar que o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus apresenta muitos outros problemas que aqui não foram aprofundados e ou levantados tais como a questão da regularização fundiária, a questão tarifária dos serviços públicos de água e esgoto, a problemática que envolve o setor de serviços públicos de comunicação e telefonia dentre outros, que demandariam um estudo pormenorizado.

---

<sup>107</sup> Muitos dos moradores do PRM afirmaram que nas reuniões embora tivessem o direito de voz, as suas reivindicações não eram atendidas. A deliberação ficou extremamente vinculada à escolha das possibilidades de realocação pré-determinadas pelo Estado.

## 5 CONCLUSÃO

A análise do contexto que envolve as políticas públicas de saneamento ambiental revelou que há na legislação, doutrina e sociedade contemporânea um movimento em busca da valorização e concretização dos direitos sociais, dentre eles o direito ao saneamento ambiental, compreendido aqui, através de uma perspectiva que buscou reafirmar a articulação da saúde, saneamento básico, meio ambiente, recursos hídricos, resíduos sólidos, desenvolvimento urbano dentre outras. Entretanto, cabe lembrar que referido movimento, expresso muitas vezes pela previsão legal e posicionamentos doutrinários convergentes em termos de transversalidade e participação popular, em matéria de políticas públicas, esbarra a todo momento em muitas mazelas que se tornaram verdadeiros entraves ao desenvolvimento não só do setor de saneamento, mas também entraves no avanço de muitos dos direitos sociais no contexto histórico-político-social brasileiro.

Falar destes entraves, ou seja, das mazelas que permeiam o mundo político jurídico nacional é relembrar o próprio processo histórico-social de colonização do país que trouxe como herança a escravidão e uma das maiores desigualdades sociais da América Latina<sup>108</sup> que

---

<sup>108</sup> Sobre a desigualdade de renda vale lembrar que “no Brasil, país que integra o conjunto de países considerados ricos com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), verifica-se que, apesar da tendência declinante da desigualdade de renda entre 1995 e 2004, mais de um terço da população é pobre. Ao mesmo tempo, se abandonarmos os dados de renda monetária e incorporamos outras importantes dimensões da desigualdade, tais como o acesso à educação, serviços de saúde, terra e saneamento, percebemos a existência de amplos contingentes da população privados de direitos básicos de cidadania”. MAGALHAES, Rosana; BURLANDY, Luciene; SENNA, Mônica de Castro Maia. Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2007, vol.12, n.6, pp. 1415-1421. ISSN 1413-8123. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext &pid=S1413-81232007000600002&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600002&lang=pt)>. Acesso em: 18 maio 2010.

persiste até os dias atuais. Desigualdade esta camuflada “sob uma capa formalmente poliárquica e moderna” onde “operam-se relações sociais e uso da autoridade que não guardam, na maior parte das vezes, sintonia com o aparato institucional legal” (AZEVEDO; FERNANDES, 2005 p. 13).

Todavia, a complexidade do tema faz com que não se possa atribuir apenas ao aspecto histórico-social os déficits, hoje, presentes em termos de políticas públicas de saneamento ambiental. A efetividade destas políticas públicas, no Brasil, mostra-se comprometida, ao longo dos anos, por fatores diversos.

Não se pretende aqui elencá-los por ordem de importância no comprometimento da efetividade das políticas públicas de saneamento, mas sim registrar que tais fatores dentro de suas esferas de influências atuaram como empecilhos ao avanço do setor de saneamento ao longo da história do país. Cabe ressaltar, também, que não se pretende exaurir o rol destes fatores, mesmo porque pelo dinamismo das relações sociais e políticas, novos meios e artifícios podem ser criados e recriados a todo o momento.

Neste sentido, através da análise histórica do saneamento pôde-se perceber que as políticas públicas de saneamento no Brasil, foram e, ainda, são alvos das oscilações político-econômicas. Oscilações estas que no passado levaram a um processo de centralização das ações de saneamento através da estadualização do setor, via Companhias Estaduais de Saneamentos Básico (CESBs), incentivadas pelo PLANASA, que retirou dos municípios o papel de regulador dos serviços de saneamento por acreditar que tais serviços teriam melhor desempenho sob o controle dos Estados, ente público dotado de mais recursos orçamentários para desenvolvê-lo. O caráter centralizador do PLANASA foi certamente um dos fatores que justificam a baixa efetividade em termos de políticas públicas de saneamento básico, devido à ausência de conexão entre o interesse local e as ações dos Poderes Públicos Estaduais.

Com a Constituição de 1988 e o estabelecimento das competências municipais acerca dos serviços públicos de interesse local<sup>109</sup>, vem-se conseguindo, na atualidade, em atenção ao pacto federativo e ao princípio da descentralização das ações, dotar o poder municipal de maiores prerrogativas e deveres em matéria de saneamento ambiental.

Mais recentemente com a entrada em vigor da Lei 11.445/2007, pôde-se verificar que este diploma legal, em linhas gerais cuidou de estabelecer princípios e diretrizes ao setor de saneamento básico. A LDNSB, neste sentido, não estabelece metas nem objetivos

---

<sup>109</sup> Art. 30, V, CF. **Compete aos Municípios.** [...] V – **Organizar e prestar**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **os serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (Grifos nossos).

concretos sobre os serviços de saneamento básico, caracterizando-se como um diploma extremamente elástico ao possibilitar ampla discricionariedade ao administrador público, o que muitas vezes pode ser confundida, com boa vontade política, ou seja, a Lei 11.445/2007 deixa ao alvedrio da classe política as iniciativas em termos de saneamento. Esta elasticidade acaba por trazer grande incerteza jurídica em matéria de saneamento, mesmo estabelecendo diretrizes a serem seguidas.

Tal fato demanda maior atenção do Poder Judiciário que deve controlar a ação do gestor público visto se tratar de uma política setorial orientadora de políticas públicas para o setor de saneamento básico, pois mesmo ante a ampla discricionariedade dada pela Lei, cabe ao judiciário o controle das omissões do Poder Público. Neste sentido, Silva, (2003, p. 130) mostra que “cabe o controle judicial de omissões do Poder Público na execução de políticas públicas [...]”. “Isto significa que cabe ao judiciário, por meio de ações judiciais, adotar medidas de preservação do meio ambiente, tais como a implantação de sistemas de tratamento de esgotos ou de resíduos sólidos urbanos [...]”. Sobre a matéria, conclui a autora que

Em realidade, o judiciário impõe a execução das políticas públicas que já foram estabelecidas na Constituição, em leis ou formuladas e adotadas pelo próprio governo. [...] O poder público tem, portanto, o dever de agir para alcançar os objetivos e metas previstos em normas constitucionais e infraconstitucionais (SILVA, 2003, p. 130).

Como visto há na LDNSB uma elasticidade ampla, que abre muitos preceitos a falta de comprometimento político, principalmente em razão de inexistir metas e objetivos concretos a serem atingidos, o que reforça o papel do judiciário em termos de controle de políticas públicas de saneamento.

Outros fatores que comprometem as políticas públicas de saneamento ambiental dizem respeito à má gestão, ao desvio financeiro dos recursos públicos ou o mais grave dos problemas relacionados à gestão pública que seria a corrupção<sup>110</sup>, prática infelizmente não rara no meio político. A este respeito Filgueiras (2009, p. 387) lembra que

---

<sup>110</sup> Sobre corrupção e casos de malversação do erário público interessante à consulta da obra abaixo citada que apresenta uma série de escândalos políticos ligados a corrupção no Brasil, veja: CHAIA, VERA; TEIXEIRA, MARCO ANTONIO. Democracia e escândalos políticos. **São Paulo Perspec.** [online]. vol. 15, n. 4, 2001, pp. 62-75. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400008&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400008&lang=pt)>. Acesso em 04 abr. 2010. Sobre o tema sugere-se, também, a leitura de:

1) FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER. Os custos da corrupção. **Cadernos Adenauer 10**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000.

2) SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo Perspec.** [online]. 1999, vol.13, n.3, pp. 47-55. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88391999000300007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 14 maio 2010.

[... ] no Brasil, é raro não nos defrontarmos com escândalos no mundo político. Casos de malversação de recursos públicos, uso indevido da máquina administrativa, redes de clientelas e tantas outras mazelas configuram uma sensação de mal-estar coletivo, em que sempre olhamos de modo muito cético os rumos que a política, no Brasil, tem tomado. Criam-se, dessa forma, um clamor moral e um clima de caça às bruxas que **geram instabilidade e um muro de lamentações e barreiras a projetos de políticas públicas.** (Grifos nossos).

Figueiras (2009, p. 397) destaca, ainda, que a corrupção não se restringe ao aspecto econômico, estando muito associada aos processos culturais e, por conseguinte, simbólicos. Para o autor “a corrupção, para além da questão propriamente monetária e contábil, está relacionada a processos sociais que levam em consideração valores e normas que, além do institucional e do formal, consideram aspectos informais e culturais”. E conclui ser “fundamental pensar o aspecto normativo envolvido no conceito de corrupção [...] já que depende de concepções normativas a respeito das próprias instituições sociais”, pois são através destas instituições sociais que se definem os valores do que “vem a ser o interesse público”, relegado muitas vezes ao segundo plano, principalmente quando do confronto de interesses particulares da classe política.

A corrupção foi tratada em um caderno especial da Fundação Konrad-Adenauer, que teve como objetivo analisar “Os custos da corrupção”. Wilhelm Hofmeister, na apresentação, a caracteriza como

**o maior obstáculo para o desenvolvimento.** Ela aprofunda o fosso entre ricos e pobres, enquanto elites vorazes saqueiam o orçamento público. Causa distorções na concorrência, ao obrigar empresas a desviar importâncias cada vez maiores para obter novos contratos. **Solapa a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos, a moral pública. A experiência demonstra: a corrupção pode debilitar toda uma sociedade** (FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER, 2000, p. 7). (Grifos nossos).

Resta, portanto, comprovado os malefícios que a corrupção, e por conseguinte a malversação do erário público podem provocar em termos de paralisação de políticas públicas em geral. No caso das políticas públicas de saneamento ambiental tais problemas ganham maior dimensão ao se verificar que, em geral, elas envolvem contratos vultosos, amparados na construção de obras de infra-estrutura de água, esgoto, drenagem, dentre outros.

---

3) ARAUJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova [online]**. 2005, n.65, pp. 137-173. ISSN 0102-6445. doi: 10.1590/S0102-64452005000200006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 14 maio 2010.

Corroboram com a inefetividade das políticas públicas de saneamento ambiental o fato de que mesmo existindo previsão legal, através das várias políticas setoriais, coexiste uma série de fatores que limitam o planejamento, a articulação entre as políticas públicas e a efetiva participação popular.

Problemas relacionados à burocratização do serviço público, a ausência de agendas comuns em termos de saneamento, disputa de verbas orçamentárias entre os ministérios e secretarias e até mesmo a vaidade dos governantes que em flagrante desprestígio ao princípio da impessoalidade<sup>111</sup>, um dos princípios básicos da administração pública, coloca em risco interesses coletivos quando em choque com interesses próprios. Esta lista de dificuldades que cercam as políticas públicas pode ser ampliada ao se verificar que

Historicamente marcadas pelo autoritarismo, clientelismo e fragmentação institucional, as políticas sociais permanecem confrontadas com os dilemas do assistencialismo, do corporativismo e da ineficiência. Embora inovações políticas e organizacionais importantes e voltadas ao alcance de maiores impactos redistributivos, consolidação de arranjos participativos e expansão de direitos sociais tenham sido implementadas sobretudo no contexto de redemocratização dos anos 80, o país enfrenta níveis intoleráveis de pobreza e exclusão social. (MAGALHÃES; BURLANDY; SENNA, 2007, p. 1416)

Outro entrave notado é a falta de participação popular que surge como uma das justificativas para a inefetividade das políticas públicas de saneamento ambiental. Também prevista legalmente<sup>112</sup>, mas de difícil aplicabilidade prática a participação popular em termos

---

<sup>111</sup> De acordo com Carvalho (2004, p. 539) “O Princípio da Impessoalidade revela que os atos da Administração Pública não são imputáveis a quem os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa competentes. [...]. O desdobramento desse princípio é a regra do § 1º, do artigo 37 da Constituição, no sentido de que ‘a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou serviços públicos’”.

<sup>112</sup> A participação popular nas políticas setoriais de saúde, meio ambiente e saneamento encontra-se registrada através da nota de rodapé n. 37, que apresenta vários dispositivos legais destas políticas setoriais relacionadas ao controle social e participação popular. Ademais tais direcionamentos podem, ainda, ser encontrados na:

- **Lei 8.142/1990**, que dispõe sobre a participação da população na gestão do SUS, no artigo 1º, prevê a as seguintes instâncias colegiadas: I - Conferências de saúde e, II – Conselhos de Saúde.

- **Lei que estabelece as Diretrizes Gerais da Política Urbana – Lei 10.257/2001** no seu artigo 43 que trata da gestão democrática da cidade, apontando como instrumentos desta gestão: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

- **Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433/1997**, que no artigo 1º, traz como um de seus fundamentos a “VI - a **gestão dos recursos hídricos** deve ser **descentralizada e contar com a participação** do Poder Público, **dos usuários e das comunidades**”.

- **Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída e pela Lei 12.305/2010**, que coloca no art. 6º, como um de seus princípios: “X - o direito da sociedade à informação e ao controle social; entendido este último como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”.

de políticas públicas, ainda hoje, no Brasil, busca alcançar seu espaço. A corrente doutrinária majoritariamente aponta cada vez mais a necessidade de maior diálogo entre poder público e sociedade. Assim, a ampliação dos canais de participação popular vem ao encontro do fortalecimento do Estado Democrático de Direito, garantindo meios para que através da informação, educação e conscientização, Poder Público e sociedade busquem resolver demandas e conflitos sociais.

De uma forma geral pôde-se perceber que o setor de saneamento ambiental nunca foi visto como prioritário pelos governos, que o tratavam de forma fragmentada, uma vez que não existia continuidade das ações a longo prazo, ou seja, mudando o governo alteravam-se os meios e formas de lidar com o saneamento, a falta de uma Política de Estado para o saneamento é histórica no Brasil e talvez seja uma das justificativas, mas não a única, para as precárias condições hoje existentes.

A história do saneamento no país é o retrato da ausência de uma Política de Estado para o setor de saneamento que demonstra a falta de continuidade das políticas públicas e ausência de planejamento a longo prazo para o setor. Setor este que sofreu grande pressão em termos de adequação a realidade brasileira devido ao grande processo de urbanização ocorrido no país de 1950 a 2000, o que de certa forma acarretou o “caus” em matéria de saneamento evidenciado pelo aumento de doenças de veiculação hídrica.

Como mencionado a ausência de uma Política de Estado em termos de saneamento não é o único motivo para justificar o déficit em saneamento brasileiro que também se justifica nos entraves detectados durante o texto, tais como a própria herança colonial, que provocou a enorme desigualdade social até hoje presente no país; outro motivo é a elasticidade da legislação sobre saneamento que deixa ao alvedrio dos governantes a realização de ações no segmento; não menos importante, mas mais preocupante são os problemas relacionados a má gestão, desvio de recursos e corrupção presentes no país. Estes fatores, somados as dificuldades de transversalidade em termos de políticas públicas de saúde, saneamento básico, meio ambiente, recursos hídricos, resíduos sólidos e política urbana, decorrentes da burocratização, da ausência de agendas comuns, das disputas de verbas etc., e devido ao déficit de participação popular, acabam por comprometer significativamente o desenvolvimento de políticas públicas de saneamento ambiental que efetivamente consigam garantir sadia qualidade de vida a população.

---

Pôde-se perceber através da evolução histórica do saneamento que uma nova visão de saneamento foi sendo construída deixando de lado o modelo centrado na doença e passando a vê-lo sob um modelo voltado a propiciar qualidade de vida e saúde. Esse novo referencial valoriza a interação do homem com o meio ambiente, ao negar a visão anterior que se baseava apenas no estabelecimento de barreiras entre homem, patógeno e meio. Assim, passa-se a valorizar os aspectos culturais, habitacionais, políticos, sociais, dentre outros, envolvidos no saneamento ambiental, sendo, portanto, necessária a adoção de uma visão ampliada frente à complexidade que envolve o setor. Surge daí a necessidade cada vez maior de se estabelecer diálogos entre os vários segmentos correlacionados ao saneamento e entre o poder público e a comunidade, ou seja, cada vez mais a transversalidade e a participação popular mostram-se como condições fundamentais a garantia de sadia qualidade de vida.

Esta nova perspectiva que valoriza a participação popular e a transversalidade vai ao encontro de diretrizes que apontam para a descentralização das ações de saneamento em respeito ao pacto federativo, que ao inserir o município como ente federado o atribui prerrogativas e deveres em termos de saneamento ambiental. Na atualidade cada vez mais os olhares estão voltados para a gestão pública democrática que tem por fundamento a descentralização das ações como forma de possibilitar o acesso plural da população.

A visão contemporânea que vem se consolidando aposta numa reformulação dos mecanismos de decisão que legitime cada vez mais as decisões dos múltiplos atores sociais, que devem a partir do estabelecimento do diálogo buscar consenso sobre os assuntos da esfera pública. Assim, Habermas, Pettit, Bonavides, Santos júnior dentre outros apontam para o estabelecimento de políticas públicas comprometidas com a realidade local, o que coincide, em certo modo, com o estabelecimento de políticas públicas cada vez mais descentralizadas, participativas e transversais.

Não é demais destacar que as políticas setoriais de saúde, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos e desenvolvimento urbano claramente apontam a necessidade e importância da transversalidade e da participação nas suas ações, contudo não basta à previsão legal para a formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas de saneamento ambiental, há sim a necessidade de maior comprometimento político, por parte dos gestores públicos, com esta causa.

Cabe lembrar que nesta mesma perspectiva importantes instrumentos da própria LDNSB, como o planejamento estão sendo orientados a se desenvolver sob diretrizes voltadas a valorização da participação e controle social. Assim, está acontecendo com a formulação do

PLANSAB e o mesmo deve acontecer em âmbito regional e municipal quando da formulação dos respectivos planejamentos.

Pensar em saneamento ambiental, através da perspectiva que busca articular as diversas políticas públicas como saúde, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos, desenvolvimento urbano é pensar em direitos fundamentais daí a necessidade de se exigir do Estado maior comprometimento em termos de políticas públicas visto que tais direitos fundamentais sociais possuem dimensão híbrida, ou seja, individual e coletiva simultaneamente.

O presente estudo ao dispensar um olhar mais acurado sobre o município de Manaus revelou dados sobre a baixa cobertura de saneamento básico da cidade com destaque ao esgotamento sanitário – taxa de acesso de apenas 7,84% (ARSAM, 2008), mas mostrou também que em termos legislativos o município apresenta vários dispositivos orientadores voltados a garantir a participação popular na esfera pública.

A atual política pública de saneamento ambiental da cidade, qual seja, o PROSAMIM busca uma reordenação do espaço urbano das áreas dos igarapés através de uma proposta sócio-ambiental de melhoria de qualidade de vida. Os dados secundários obtidos a partir dos documentos oficiais do Estado do Amazonas revelam a formulação de uma política pública que em termos quantitativos mostra ampla previsão de participação popular nas discussões que envolvem o Projeto. Isto pode ser detectado através das várias reuniões, audiências, oficinas que foram direcionadas a comunidade do PROSAMIM. Soma-se a isto as instâncias de participação comunitárias que foram criadas com destaque para a COMSUL, o CRC, o GAL, a consulta pública, o COMCRI, os ELOS, as bases de atividades sociais pós-reacentamentos, os agentes de vizinhança, as associações de moradores.

O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM – apresenta várias críticas sob o ponto de vista ambiental, contudo, merece destaque o aspecto social em razão dos significativos avanços em termos sanitários e habitacionais que garantem, hoje, melhor qualidade de vida à população. Longe de ser a solução para todos os problemas sanitários da cidade de Manaus, o PROSAMIM, quando comparado as demais políticas públicas do setor mostra-se como uma tentativa racional de compatibilizar a questão social e ambiental do uso solo urbano em Manaus.

Os dados primários relacionados à pesquisa de campo mostram que o poder público disponibilizou meios para que a população pudesse “participar” das discussões que envolvessem o PROSAMIM, isto pelo menos ao que se refere ao Parque Residencial Manaus, pois mais de 80% dos entrevistados atestam que várias reuniões foram realizadas em todas as

fases para esclarecimentos e discussões acerca do projeto. Contudo, merece destaque o fato de que a participação posta pelo Poder Público ficou voltada, na maioria dos casos, a ações informativas sobre o Programa, refletidas no alto índice de audiência e reuniões.

O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus desta forma mostrou-se muito mais informativo que propriamente participativo e/ou deliberativo, pois existiam mecanismos prévios que, de certa forma, possibilitaram o direcionamento da população beneficiada, ao permitir que deliberassem na maioria das vezes, sobre questões de interesse particular como no caso das escolhas de realocamento, ou seja, era muito mais uma forma de adesão a uma ou outra modalidade de habitação previamente determinada pelo Estado, do que propriamente um processo deliberativo de questões e interesses públicos. Lado outro, mesmo com a relativização atribuída a participação pelo Programa que, como visto, priorizou o caráter informativo em detrimento da efetiva participação e deliberação, chama atenção o dado que revela que 82% dos entrevistados classificam o programa como bom ou ótimo.

Diante dos dados primários e secundários relacionados à realidade sanitária de Manaus, percebe-se que falhas existem nesta e existiram em tantas outras políticas públicas de saneamento ambiental do passado, lado outro, não há como negar que o atual modelo representa um ganho em termos de qualidade de vida, principalmente para a população ribeirinha que convivia com condições desumanas de saneamento. Não há como fechar os olhos para os avanços sociais que estão aí presentes. Contudo, pôde-se verificar também que o Programa poderia ter obtidos resultados mais efetivos principalmente em termos de tratamento de esgoto, caso o Poder Público efetivamente tivesse enfrentado a questão da poluição da água pelo esgotamento sanitário.

Ademais, através das ações do Estado pôde-se perceber que a participação mostrou-se extremamente vinculada à informação, reduzindo, desta forma, a importância do caráter consultivo e deliberativo necessário ao estabelecimento de políticas públicas participativas.

Entre avanços e retrocessos percebe-se que a popularidade e aceitabilidade do PROSAMIM, junto a população do PRM, talvez seja fruto da melhoria das condições sanitárias anteriores, que eram desumanas.

À guisa de conclusão cabe reforçar que o setor de saneamento ambiental por vários anos enfrentou e continua a enfrentar problemas ligados aos entraves ora analisados. Contudo avanços estão sendo conseguido, isto porque há no Brasil ampla valorização da participação popular e da transversalidade tanto em termos legislativos quanto doutrinários. Entretanto, como anteriormente mencionado não basta apenas a previsão legal, há sim a necessidade de maior comprometimento político com o setor de saneamento ambiental, pois só assim se

conseguirá de forma plena garantir num Estado Democrático de Direito, à cidadania e a dignidade da pessoa humana, concretizando-se desta forma os fundamentos da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A Capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? **Governança democrática e poder local: a experiências dos conselhos municipais no Brasil**. Orlando Alves dos Santos Júnior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Sergio de Azevedo (Orgs). Rio de Janeiro: Revan, 2004.

AITH, Fernando Mussa Abjamra. **Curso de Direito Sanitário: a proteção do Direito à saúde no Brasil**. São Paulo: Quartir Latin, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Virgílio Afonso da Silva (Trad). São Paulo: Malheiros, 2008.

AMAZONAS. **Relatório de Impacto Ambiental do PROSAMIM - RIMA**. 2004.

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova [online]**. 2005, n.65, pp. 137-173. ISSN 0102-6445. doi: 10.1590/S0102-64452005000200006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 14 maio 2010.

ARAÚJO, Marinella Machado; FERES, Anaximandro Lourenço Azevedo; SILVA, Betina Günther. Gestão orçamentária participativa: O papel do Estatuto da Cidade na construção do paradigma de justiça urbano-ambiental intergeracional. **Anais do XV Encontro do CONPEDI**. Recife, 2006. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/direito\\_ambiental\\_marinella\\_machado\\_e\\_outros.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/direito_ambiental_marinella_machado_e_outros.pdf)>. Acesso em 28 mar. 2010.

ARSAM. Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas. **Relatório de Atividades 2008**. Manaus, 2008.

\_\_\_\_\_. **CONTRATO DE CONCESSÃO** (2000). Disponível em: <<http://www.arsam.am.gov.br/novo/?q=node/14>>. Acesso em 03 jul. 2010.

AZEVEDO, Renildo Viana. Revitalização dos igarapés: Para quem? **XV Congresso Nacional do CONPEDI**, Manaus, 2006. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_humano\\_adm\\_pub\\_renildo\\_v\\_azevedo.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_renildo_v_azevedo.pdf)>. Acesso em 22 ago. 2010.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Sergio de Azevedo e Rodrigo Barroso Fernandes (Orgs). Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BARBOSA, Tatiana da Rocha; OLIVEIRA, José Aldemir de. **Manaus, a paisagem em movimento: conflitos ambientais e a construção das moradias populares (s/d)**. Disponível em: <[www.geogra.uah.es/inicio/web\\_11\\_cig/.../com-P3-42.pdf](http://www.geogra.uah.es/inicio/web_11_cig/.../com-P3-42.pdf)>. Acesso em 22 ago. 2010.

BECKER, Bertha K. A Amazônia no espaço brasileiro. **Geopolítica da Amazônia**. 6. ed., São Paulo: Ática, 1998.

BENEVIDES, Maria Victória. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BIAVASCHI, Márcio Alex Cordeiro. **Coronelismo, borgismo e escândalos políticos: o caso Ribeiro Tacques(Santa Maria: 1925-1926)**. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp000021.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Carlos Nelson Coutinho (Trad). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistências por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771compilado.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938org.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938org.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 de jan. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição – direito constitucional positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CETESB. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/historico.asp>>. Acesso em 16 ago. 2010.

CHAIA, VERA; TEIXEIRA, MARCO ANTONIO. Democracia e escândalos políticos. **São Paulo Perspec.** [online]. vol. 15, n. 4, 2001, pp. 62-75. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400008&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400008&lang=pt)>. Acesso em 04 abr. 2010.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; *et al.* **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COHEN, JOSHUA. Procedimento e substancia na democracia deliberativa. **Democracia Deliberativa**. Denílson Luis Werle e Rúrion Soares Melo (orgs). São Paulo: Singular, 2007, p. 115 – 144.

COSTA, André Monteiro. Saúde pública e saneamento: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional do Saneamento Básico. **Coletânea “Lei Nacional de Saneamento Básico”**. Livro II, 2009. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Coletanea\\_Lei\\_11445\\_Livro2\\_Final.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Coletanea_Lei_11445_Livro2_Final.pdf)>. Acesso em 17 ago. 2010.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** 2004. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em 27 mar. 2010.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. In: Maria Paula Dallari Bucci (Org). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIAS, Solange Gonçalves. 2007. **Reflexões acerca da participação popular**. Disponível em: <[ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45\\_48.pdf](ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf)>. Acesso em 27 mar. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19 ed., São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, Jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 ago. 2010.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Reducing environmental cancer risk: What we can do** no. 2010. Disponível em: <[http://deainfo.nci.nih.gov/advisory/pcp/pcp08-09rpt/PCP\\_Report\\_08-09\\_508.pdf](http://deainfo.nci.nih.gov/advisory/pcp/pcp08-09rpt/PCP_Report_08-09_508.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

FARIA, Calos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, n. 50, 2005.

FARIAS, Francisco Pereira de. **Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista no Noroeste do Piauí (1982-1996)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000188905>>. Acesso em 04 abr. 2010.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4. Ed., São Paulo: Atlas.

FERREIRA, Gerson André Albuquerque. Modernidade, Migração e Cidade: uma leitura sobre a estratificação do ambiente urbano. **Revista Eletrônica Mutações**. Julho-janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.relem.info/index.php/relem/article/view/8/0>>. Acesso em 22 ago. 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Publica [online]**. 2009, vol.15, n.2, pp. 386-421. ISSN 0104-6276. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lang=pt)>. Acesso em 14 abr. 2010.

FOLHA ON LINE. **Desigualdade coloca Brasil em 109<sup>a</sup> lugar no ranking mundial de exclusão social**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u85608.shtml>>. Acesso em 03 jul. 2010.

FOTOGRAFIA 4.1. **Retrata as condições sanitárias de Manaus, anteriormente a implantação do PROSAMIM**. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=52188091>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

FOTOGRAFIAS 4.2, 4.3 e 4.4. **Retratam as condições sanitárias de Manaus, anteriormente a implantação do PROSAMIM**. Disponível em: <<http://www.prosamim.am.gov.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

FOTOGRAFIAS 4.5, 4.6, 4.7, 4.8. **Retratam as melhorias habitacionais e sanitárias advindas do PROSAMIM**. Disponíveis em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=52188091>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

FUNASA. **MANUAL DO SANEAMENTO**. 2006. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/Web%20Funasa/pub/pdf/Mnl%20Saneamento.pdf>>. Acesso em 09 set. 2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV. **TRATA BRASIL**: saneamento e saúde. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <[http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS\\_infra/index\\_teste.htm](http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS_infra/index_teste.htm)>. Acesso em 18 maio 2009.

FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER. **Cadernos Adenauer 10**: os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000.

GARCIA, Etelvina. *Manaus Referências da História*. Manaus: Norma, 2005.

GIL, Gustavo Luz; MACEDO, Leosino Bizinoto; MARTINS, Daniela Toledo Gouveia. Mecanismos jurisdicionais brasileiros de tutela do meio ambiente. **Revista Jurídica UNIJUS**. v. 1, n. 1, Uberaba: UNIUBE, 2008.

GIL, Gustavo Luz; SILVA, Solange Teles da. Políticas de saneamento básico no município de Manaus: desafios e perspectivas. **XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, São Paulo, 2009.

GOMES, Viviane Passos; GIL, Gustavo Luz. Políticas Públicas de abastecimento de águas em Manaus. 2010. (no prelo).

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. II. 2. ed., Flávio Beno Siebeneichler (Trad). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.** [online]. 2007, vol. 12, n. 3, pp. 284-295. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v12n3/a06v12n3.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/default.shtm>>. Acesso em 12 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional do Saneamento Básico 2008**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB\\_2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf)>. Acesso em 05 nov. 2010.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. **Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil**. 2007. Disponível em: <[http://www.sociologia.ufsc.br/npms/fabiana\\_barbi\\_pedro\\_jacobi.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/fabiana_barbi_pedro_jacobi.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

LEVI, Márcia Cristina Henriques. **Considerações factuais e jurídicas sobre o PROSAMIM** – Programa social e Ambiental dos Igarapés de Manaus. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental)– Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2007.

LOPES, Nelson Ricardo Mendes. **Coronelismo e chaguismo na zona oeste do Rio de Janeiro**: clientelismo ou o coronel e o caso das bicas d'água no Mendanha. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humano) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:

<[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=85715](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=85715)>. Acesso em 04 abr. 2010.

MACEDO, Laura Christina. **Participação e controle social na área da saúde: uma revisão bibliográfica**. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em 07 ago. 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Pacto Federal: descentralização e democracia. **Pacto Federativo**. José Luiz Quadros de Magalhães (Coord). Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MAGALHAES, Rosana; BURLANDY, Luciene; SENNA, Mônica de Castro Maia. Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2007, vol.12, n.6, pp. 1415-1421. ISSN 1413-8123. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000600002&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600002&lang=pt)>. Acesso em: 18 maio 2010.

MANAUS. **Lei Orgânica do Município de Manaus**. Manaus: Câmara de Vereadores. Disponível em: <[http://www.cmm.am.gov.br/pdf/loman\\_2008.pdf](http://www.cmm.am.gov.br/pdf/loman_2008.pdf)>. Acesso em 11 ago. 2009.

MANAUS. **Plano Diretor do Município**. Manaus: Câmara Municipal, 2006.

MANAUS. **Termo de Convênio para fins de regulação, controle e fiscalização da prestação dos serviços concedidos de água e esgoto sanitário, que entre si celebram o município de Manaus e a Agência Estadual Reguladora dos Serviços Públicos concedidos do Estado do Amazonas – ARSAM**. 2000. Disponível em: <[http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/SANEAMENTO%20-%20TERMO%20DE%20CONVENIO%20PARA%20FINS%20DE%20REGULACAO\\_0.pdf](http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/SANEAMENTO%20-%20TERMO%20DE%20CONVENIO%20PARA%20FINS%20DE%20REGULACAO_0.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2009.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior (ORG). Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MELO, Glenda Barbosa de. **Avaliação da política municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas (BA)** – contornos da participação e do controle social. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos) – Universidade de Brasília. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/ft/enc/recursoshidricos/dissptarh/Dissertacao%20123%20-%20Glenda%20Barbosa.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2010.

MENEZES, Marilde Loiola de. Democracia de Assembléia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias [online]**. 2010, n. 23, p. 37. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S1517-45222010000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S1517-45222010000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 12 jul. 2010.

MESQUITA, Otoni. **Manaus: História e Arquitetura**. 3. ed., Manaus: Valer, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2004. **Avaliação Técnico-Operacional dos Serviços de Saneamento Ambiental nos Municípios do Interior do Estado do Amazonas**. Disponível

em: <<http://www.pmss.gov.br/pmss/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=86>>. Acesso em 27 out. 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diretrizes para a definição da política e elaboração do Plano de Saneamento Básico**. Brasília: SNSA, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/programas-e-acoes-1/planos-de-saneamento-basico/plano-de-saneamento-basico-participativo>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gasto público em saneamento básico**: relatório de aplicações 2008. 2009, p. 13. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/>>. Acesso em 25 maio 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Lei Nacional de Saneamento Básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos recursos públicos. Berenice de Souza Cordeiro (Coord.). Coletânea. Livro III. 2009. p. 703. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Coletanea\\_Lei11445\\_Livro3\\_Final.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Coletanea_Lei11445_Livro3_Final.pdf)>. Acesso em 17 ago. 2010.

MINISTERIO DAS CIDADES. **Pacto Pelo Saneamento Básico**: mais saúde, qualidade de vida e cidadania. RESOLUÇÃO RECOMENDADA N° 62, de 3 de Dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/PACTO%20-%20PLANSAB%20-%2020081216%20Final%20Internet.pdf>>. Acesso em 12 set. 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadernos setoriais de recursos hídricos**: saneamento. 2006. Disponível em: <[mma.gov.br](http://mma.gov.br)>. Acesso em 12 set. 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. Alterações firmadas através do TAC podem ser obtidas através da página eletrônica da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas. Disponível em: <<http://www.arsam.am.gov.br/novo/?q=node/14>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. Celso Bastos (Edit). São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MOTA, Francisco Suetônio Bastos. Conhecimento para promoção do saneamento, saúde e ambiente. **Saneamento, saúde e ambiente**: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Arlindo Philippi Jr (Editor). Barueri: Manole, 2005.

MOURA, José Fernando Ehlers de. **Condições da Democracia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp034429.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2010.

MUKAI, Toshio. **Saneamento básico**. Lúmen Júris. 2007.

NORTE, Naira Neila Batista de Oliveira. **Gestão de resíduos sólidos domiciliares na cidade de Manaus e região do entorno**. Dissertação de mestrado. Manaus: UEA, 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituinte deve ter prioridade, diz jurista**. São Paulo, p. 2, 06 de abril de 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/109864>>. Acesso em: 31 maio 2010.

ONU. **Resolución sobre derecho humano al agua y el saneamiento**. A/64/L.63/Rev.1. Disponível em: <<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/agua/dhagua/667-onu-2010-resolucion-agua.html>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. **Reforma de Estado e Pacto Federativo**. Belo Horizonte: SEPCG, 1998.

ONU. **Resolución sobre derecho humano al agua y el saneamiento**. A/64/L.63/Rev.1. Disponível em: <<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/agua/dhagua/667-onu-2010-resolucion-agua.html>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

PLANALTO. **Histórico da criação dos ministérios e órgãos da presidência da república**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07/ministerios/Ministe.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07/ministerios/Ministe.htm)>. Acesso em 16 ago. 2010.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: Maria Paula Dallari Bucci (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PETTIT, Philip. **Teoria da Liberdade**. Renato Sérgio Pupo Maciel (Trad). Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PROJETO GEO CIDADES. **Relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Manaus**. 2002. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/geomanaus/geomanaus.html>>. Acesso em 04 ago. 2009.

RÁDIO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU diz que acesso à água potável é direito humano**. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/detail/182780.html>>. Acesso em 29 jul. 2010.

REGIS, João Rameres. **Integralismo e coronelismo: interfaces da dinâmica política no interior do ceará (1932-1937)**. Tese. (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=105997](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=105997)>. Acesso em 04 abr. 2010.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. Ed., Belo Horizonte: UFMG, 2008.

RIBEIRO, Costa Wagner. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

\_\_\_\_\_. **Riscos e vulnerabilidade urbana no Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/paper/view/641/299>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

RUGENDAS, Johann Moritz. **Aguadeiros**. 1835. Disponível em: <[www.usp.br/revistausp/30/04-diener.pdf](http://www.usp.br/revistausp/30/04-diener.pdf)>. Acesso em 01. Jun. 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Boaventura de Sousa Santos (Org). 4. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; Francisco Dionísio Alpendre dos. **Neo-coronelismo, enxada e urna eletrônica - ensaio histórico de cooptação patrimonialista do estado burocrata brasileiro e suas conseqüências concretas no processo democrático-material nacional contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) - Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp061225.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2010.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Governança democrática e poder local: a experiências dos conselhos municipais no Brasil**. Orlando Alves dos Santos Júnior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Sergio de Azevedo (Orgs). Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTIAGO, Myrian Passos. O modelo federal dos Estados Unidos da América e suas mutações. **Pacto Federativo**. José Luiz Quadros de Magalhães (Coord). Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma Teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo Perspec. [online]**. 1999, vol.13, n.3, pp. 47-55. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88391999000300007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 14 maio 2010.

SILVA, José Affonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008a.

\_\_\_\_\_, Marcio Luiz da. Água Negra. **Amazonas faz Ciência: FAPEAM**, Manaus, n. 11, 27-28, outubro 2008b.

\_\_\_\_\_, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. **Revista de Direito Ambiental**, Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 12, n. 48, p. 225-245, out-dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Meio ambiente e saúde: convergências e desafios em matéria de políticas públicas. In: Álvaro Sanchez Bravo (Org). **Políticas públicas ambientales**. Sevilla: Arcibel Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade. **Hiléia**: Revista de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus, v. 1, n. 1, 121-137, agosto-dezembro 2003.

\_\_\_\_\_. A emergência de uma cidadania planetária ambiental. **O novo direito administrativo, ambiental, e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2.809/RS**. Relator Ministro Maurício Correa, Julgado em 25/09/2003. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 09 jul. 2010.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO. TRF4. **APELAÇÃO CÍVEL Nº 2006.72.04.003887-4/SC**. RELATOR: Juiz ROGER RAUPP RIOS. Publicado em: 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://gedpro.trf4.gov.br/visualizarDocumentosInternet.asp?codigoDocumento=2686205>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE IGARAPÉS. UGPI. **BID assina contrato complementar para PROSAMIM I**. Disponível em: <[prosamim.am.gov.br](http://prosamim.am.gov.br)>. Acesso em: 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **O PROSAMIM**. s/d. disponível em: <[prosamim.am.gov.br](http://prosamim.am.gov.br)>. Acesso em 27 de jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **PEAS 2**. 2008. Disponível em: <[www.prosamim.am.gov.br](http://www.prosamim.am.gov.br)>. Acesso em 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **PEPAC**. s/d. Disponível em: <[www.prosamim.am.gov.br](http://www.prosamim.am.gov.br)>. Acesso em 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **PER 1**. 2007. em: <[www.prosamim.am.gov.br](http://www.prosamim.am.gov.br)>. Acesso em 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **PROSAMIM: a transformação de uma cidade**. Ano. 1, v. 1, Manaus, 2008.

\_\_\_\_\_. **PROSAMIM e Gestão Comunitária**. Disponível em: <[www.prosamim.am.gov.br](http://www.prosamim.am.gov.br)>. Acesso em 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **PROSAMIM. Um programa de melhoria ambiental com inclusão social no centro da Amazônia.** Disponível em: <prosamim.am.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório Gerencial Mensal.** – Outubro/ 2009. Manaus, 2009.

\_\_\_\_\_. **VII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I** – Agosto/ 2009. Manaus, 2009.

\_\_\_\_\_. **VIII Relatório Semestral de Progresso do PROSAMIN I** – Dezembro/ 2009. Manaus, 2009.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cad. Saúde Pública [online]**. 1998, vol.14, suppl.2, pp. S07-S18. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?. **Ambient. soc.** [online]. 2004, vol.7, n.2, pp. 67-94. ISSN . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24688.pdf>>. Acesso em 16 ago. 2010.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; LIMA, Luciana Dias de; OLIVEIRA, Roberta Gondim de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2002, vol.7, n.3, pp. 493-507. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232002000300008&Lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300008&Lang=pt)>. Acesso em: 06 jul. 2010.

VIEIRA, Liszt; CADER, Renato. A política ambiental do Brasil ontem e hoje. **Revista Eco 21** - Ano XVII - Edição 129 - Agosto 2007. Disponível em <[http://www.lisztvieira.pro.br/artigos\\_descricao.asp?cod=52](http://www.lisztvieira.pro.br/artigos_descricao.asp?cod=52)>. Acesso em 15 ago. 2010.

ZIONI, Fabíola. Sociedade, desenvolvimento e saneamento. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável.** Arlindo Philippi Jr (Editor). Barueri: Manole, 2005. p. 33-55.

**ANEXOS**

**ANEXO A - INSTRUMENTO DE PESQUISA DE CAMPO –  
QUESTIONÁRIO**

**QUESTIONÁRIO (PROSAMIM)**

1) O (A) SENHOR(A) É MORADOR(A) DESTA LOCALIDADE **ANTES DA IMPLANTAÇÃO** DO PROSAMIM?

- ( ) SIM. A QUANTOS **ANOS** MORA AQUI? ( ) MENOS DE 2, ( ) ENTRE 2 E 3,  
 ( ) ENTRE 4 E 5, ( ) ENTRE 6 E 7,  
 ( ) ENTRE 8 E 9, ( ) MAIS DE 10.

( ) NÃO.

\* Se respondeu **sim** continue a responder o questionário.

2) QUANDO DO **PLANEJAMENTO DO PROSAMIM** HOUVE ALGUMA REUNIÃO COM OS MORADORES PARA DISCUTIR O PROJETO?

- ( ) SIM. Sabe informar quantas reuniões? ( ) Uma, ( ) Duas, ( ) Três, ( ) Quatro, ( ) Cinco,  
 ( ) Mais de cinco  
 ( ) Não sei quantas reuniões.

( ) NÃO.

( ) NÃO SEI.

3) **DEPOIS DE INICIADAS AS OBRAS DO PROSAMIM**, HOUVE ALGUMA REUNIÃO COM OS MORADORES?

- ( ) SIM. Sabe informar quantas reuniões? ( ) Uma, ( ) Duas, ( ) Três, ( ) Quatro, ( ) Cinco,  
 ( ) Mais de cinco  
 ( ) Não sei quantas reuniões.

( ) NÃO.

( ) NÃO SEI.

4) **DEPOIS DE CONCLUÍDO O PROSAMIM**, HOUVE ALGUMA REUNIÃO COM OS MORADORES?

- ( ) SIM. Sabe informar quantas reuniões? ( ) Uma, ( ) Duas, ( ) Três, ( ) Quatro, ( ) Cinco,  
 ( ) Mais de cinco  
 ( ) Não sei quantas reuniões.

( ) NÃO.

( ) NÃO SEI.

5) O(A) SENHOR(A) PARTICIPOU DE ALGUMA DESTAS REUNIÕES SOBRE O PROSAMIM?

- ( ) SIM. Quantas reuniões? ( ) Uma, ( ) Duas, ( ) Três, ( ) Quatro, ( ) Cinco, ( ) Mais de cinco.  
 ( ) NÃO.

\* Se respondeu **sim**. Responda as próximas perguntas.

\*\* Se respondeu **não**. Pule para a pergunta n. 9.

6) COMO ERA A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES, EM TERMOS DE **QUANTIDADE**?

- ( ) QUASE NÃO HAVIA NINGUEM DA COMUNIDADE NAS REUNIÕES.  
 ( ) MENOS DA METADE DA COMUNIDADE PARTICIPAVA DAS REUNIÕES, DE UMA FORMA GERAL.  
 ( ) MAIS DA METADE DA COMUNIDADE PARTICIPAVA DAS REUNIÕES, DE UMA FORMA GERAL.  
 ( ) QUASE A TOTALIDADE DA COMUNIDADE PARTICIPAVA DAS REUNIÕES.

7) NESTAS REUNIÕES OS MORADORES TINHAM **DIREITO DE VOZ** (DIREITO DE EXPOR SUAS NECESSIDADES)?

- ( ) SIM  
 ( ) NÃO  
 ( ) NÃO SEI.

\* Se respondeu **sim**, responda a próxima as seguintes

\*\* Se respondeu **não ou não sei**. Pule para a n. 9.

8) COMO ERA A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES, EM TERMOS DE **INTERESSE EM DISCUTIR O PROJETO**?

- ( ) QUASE NENHUM MORADOR DA COMUNIDADE FAZIA USO DA PALAVRA, DURANTE AS REUNIÕES.  
 ( ) MENOS DA METADE DA COMUNIDADE FAZIA USO DA PALAVRA, DURANTE AS REUNIÕES.  
 ( ) MAIS DA METADE DA COMUNIDADE FAZIA USO DA PALAVRA, DURANTE AS REUNIÕES.  
 ( ) QUASE A TOTALIDADE DA COMUNIDADE FAZIA USO DA PALAVRA, DURANTE AS REUNIÕES.  
 ( ) NÃO SEI.

9) O(A) SENHOR(A) ACHA QUE A COMUNIDADE DEVE PARTICIPAR DAS DISCUSSÕES QUE ENVOLVEM ESTE PROSAMIM?

- ( ) SIM.  
 ( ) NÃO.  
 ( ) INDIFERENTE.

10) O(A) SENHOR(A) GOSTARIA QUE O PODER PÚBLICO (MUNICÍPIO E/OU ESTADO) DISCUTISSE MAIS AS INTERVENÇÕES AQUI REALIZADAS COM A COMUNIDADE?

- ( ) SIM.  
 ( ) NÃO.  
 ( ) INDIFERENTE.

11) ATUALMENTE, QUAIS SÃO OS MEIOS QUE A COMUNIDADE, DESTE PROSAMIM, POSSUI PARA CONTATO COM O GOVERNO (PREFEITURA E ESTADO)? (Pode ter mais de uma opção).

- ( ) O CONTATO É FEITO ATRAVÉS DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES.  
 ( ) EXISTE UM NÚMERO DE TELEFONE ESPECÍFICO PARA OS MORADORES DO PROSAMIM (OUVIDORIA).  
 ( ) O CONTATO É FEITO DIRETAMENTE NAS UNIDADES DE GERENCIAMENTO DE CADA PROSAMIM (UGPI).  
 ( ) EXISTE UMA EQUIPE DE PROFISIOINAIS QUE COLETA INFORMAÇÕES NESTA LOCALIDADE COM CERTA FREQUENCIA.  
 ( ) O CONTATO É FEITO DIRETAMENTE NOS ÓRGÃOS DA PREFEITURA OU DO ESTADO.  
 ( ) NENHUM DOS CITADOS. QUAIS? \_\_\_\_\_

12) O(A) SENHOR(A) SABE INFORMAR QUANTOS DOS ANTIGOS MORADORES CONTINUARAM NESTE LOCAL, APÓS AS OBRAS DO PROSAMIM?

- ( ) MENOS DA METADE.  
 ( ) METADE.  
 ( ) MAIS DA METADE.  
 ( ) TOTALIDADE.  
 ( ) NÃO SEI INFORMAR.

13) COMO ERAM AS CONDIÇÕES SANITÁRIAS (ÁGUA, ESGOTO, LIXO ETC.) DESTE LOCAL ANTES DO PROSAMIM?

- ( ) RUINS  
 ( ) REGULARES  
 ( ) BOAS  
 ( ) ÓTIMAS

14) PARA O(A) SENHOR(A) O PROSAMIM PODE SER CONSIDERADO COMO.

- ( ) RUIM  
 ( ) REGULAR  
 ( ) BOM  
 ( ) ÓTIMO

15) O(A) SENHOR(A) GOSTARIA DE **SUGERIR** ALGUM **MEIO** QUE PUDESSE **AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO** EM RELAÇÃO AS **QUESTÕES QUE ENVOLVEM ESTE PROSAMIM**? (Pode ter mais de uma opção).

- ( ) SIM. Quais: ( ) AUMENTAR O NÚMERO DE REUNIÕES LOCAIS (Ex: ASSOCIAÇÃO DE MORADORES).  
 ( ) REALIZAÇÃO DE REUNIÕES PERIÓDICAS COM REPRESENTANTES DA PREFEITURA E DO ESTADO.  
 ( ) REUNIÕES PERIÓDICAS COM REPRESENTANTES DO PODER JUDICIÁRIO E/OU MINISTÉRIO PÚBLICO.  
 ( ) A EXISTÊNCIA DE ALGUM CANAL ABERTO ENTRE O PODER PÚBLICO E A COMUNIDADE (EX. UM NÚMERO DE TELEFONE ESPECÍFICO PARA RECLAMAÇÕES E SUGESTÕES – (TIPO OUVIDORIA).  
 ( ) OUTROS. QUAIS: \_\_\_\_\_  
 ( ) NÃO.

**DADOS GERAIS:**

**IDADE:** \_\_\_\_\_, **PROFISSÃO:** \_\_\_\_\_

**ESCOLARIDADE:** \_\_\_\_\_, **SEXO:** ( ) MASCULINO, ( ) FEMININO

**ANEXO B – PARECER TÉCNICO-ESTATÍSTICO – CÁLCULO DA  
AMOSTRAGEM**

Gilmara Noronha Guimarães  
 Estatístico CONRE N.º 8191-A  
 Av. Leonardo Malcher, 2194  
 CEP 69020-070 Manaus-AM  
 (92)8180-6547

Dr. Gustavo Luz Gil

Ref.: **Lauda Estatístico** – Cálculo de tamanho de amostra

### Introdução

Conforme solicitado, o tamanho de amostra estimado para a pesquisa intitulada **“SANEAMENTO AMBIENTAL: O DIREITO A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MATÉRIA DE POLÍTICA PÚBLICA”**, segue os parâmetros de pesquisa anteriormente realizada no Brasil, conforme será apresentado no próximo item.

### Cálculo do tamanho de amostra

A estimativa foi realizada em relação à proporção da população que tem acesso à infraestrutura urbana que, conforme Bichir (2006) é de aproximadamente 20%. Adotou-se uma precisão de 6% e um nível de confiança de 95%. Considerando que o total de residência por etapa do PROSAMIN é de 819, obteve um tamanho de amostra de 141 residências. Considerando que a proporção de residências em casa etapa é de 35% para as etapas 1 e 2 e de 31% para a etapa 3, temos o tamanho de amostra por residência, conforme apresentado abaixo:

|           |                   |
|-----------|-------------------|
| 1ª. Etapa | – 49 residências; |
| 2ª. Etapa | – 49 residências; |
| 3ª. Etapa | – 44 residências; |

---

Total = 141 residências.

O tamanho de amostra foi calculado utilizando-se a seguinte expressão matemática:

$$n = \frac{Z^2 \cdot \hat{p} \cdot \hat{q} \cdot N}{d^2 (N - 1) + Z^2 \cdot \hat{p} \cdot \hat{q}}$$

Onde:

N: Tamanho estimado da população estudada (N=819);

p: proporção de acessos (p=0,20);

q: os casos não incidentes( $q=0,80$ );  
d: margem de erro( $d=0,06$ );  
Z: Coeficiente de confiança( $Z=95\%$ )

### **Conclusão**

Baseado nos parâmetros apresentados no item anterior, informo que ficou determinado um tamanho de amostra de **141 residências**. Poderá adotar a **técnica de amostragem** (a forma pela qual o pesquisador irá acessar cada residência): **sistemática**, criando um sistema para entrevistar uma residência sim e outra não; **por conveniência**, ou seja, entrevistar aleatoriamente os moradores maiores de idade presentes em suas residências; ou mesmo, utilizar o **sorteio aleatório** entre as residências, jogando os números das residências e deixando um programa de computador sortear as residências que serão avaliadas, sendo esta a técnica preferível.

Para Vossa apreciação.

Manaus, 15 de junho de 2010

  
**Gilmar Noronha Guimarães**  
**Estatístico**

**ANEXO C – TERMO DE APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA EM  
PESQUISA HUMANA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO  
DO AMAZONAS**



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA**

**IDENTIFICAÇÃO**

**Proc. nº 236/10-CEP/UEA – Projeto de Pesquisa** “Saneamento ambiental: O direito a participação popular em matéria de políticas públicas.”

Interessado(a) – Esp. Gustavo Luz Gil

Data de apreciação - 13.08.2010

**DECISÃO**

Nesta data, o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade do Estado do Amazonas, acatando voto do(a) eminente relator(a), **APROVOU “ad referendum”** o processo supra identificado, com base no caput do item VII, na alínea a do sub-ítem VII.13 e na alínea a do sub-ítem IX.2 da Resolução CNS 196/96, ficando, portanto, autorizado o início da pesquisa proposta.

Plenário do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado do Amazonas, em Manaus, 13 de agosto de 2010.

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ivete de Araújo Roland  
**Coordenadora do CEP/UEA**

**ANEXO D – RELATÓRIOS TÉCNICOS DAS PESQUISADORAS QUE  
CONTRIBUÍRAM NA FASE DE COLETA DE  
DADOS PRIMÁRIOS – PESQUISA DE CAMPO**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**RELATÓRIO TÉCNICO: Pesquisa sobre participação popular para a instituição do  
Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus**

Danielle de Ouro Mamed<sup>113</sup>

## **1 – INTRODUÇÃO**

Trata o presente Relatório Técnico de trabalho de campo realizado nas imediações do PROSAMIM – Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.

O estudo teve por fim coletar dados para elaboração de Trabalho de Dissertação do mestrando Gustavo Luz Gil, o qual, provisoriamente, se intitula "Saneamento ambiental: participação popular e transversalidade em matéria de políticas públicas".

## **2 – OBJETIVO**

O objetivo máximo do trabalho de campo realizado foi o de verificar o nível de participação dos moradores do entorno dos igarapés que foram beneficiados pela entrega de unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado do Amazonas.

## **3 – PROCEDIMENTOS EXPERIMENTAIS**

### **3.1 – MATERIAIS**

Para fins de lograr a coleta dos dados pretendida, utilizou-se aplicação de um questionário (anexo) dirigido aos moradores da área. As perguntas tinham basicamente o condão de verificar quantas vezes os moradores participaram das reuniões públicas ou comunitárias para deliberar sobre os assuntos que lhes afetariam pela construção do empreendimento.

---

<sup>113</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas. Bolsista CAPES.

### **3.2 – MÉTODOS**

A aplicação dos questionários se deu através de amostragem na 150 residências do Universo de unidades habitacionais existentes no “Residencial Parque Manaus”, localizado entre os bairros do Centro e Praça 14 de Janeiro.

Dentre todos os conjuntos habitacionais do PROSAMIM escolheu-se para realização da pesquisa o Parque Residencial de Manaus, localizado entre os bairros do Centro e da Praça 14 de Janeiro, que possui 3 etapas. A escolha das casas a responderem os questionários se deu de forma aleatória, na medida em que houvesse maior de idade disposto a responder ao questionário, nas 3 etapas do conjunto.

### **4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Da coleta de dados foi participaram 05 (cinco) pessoas: Caroline Barbosa Contente Nogueira, Cyntia Costa de Lima, Danielle de Ouro Mamed, Dayla Barbosa Pinto e Gustavo Luz Gil.

A aplicação dos questionários se deu de maneira tranqüila, sem maiores complicações, apenas com a percepção de fatos interessantes que não podiam ser absorvidos pelo questionário.

Nas perguntas onde se questionava o número de reuniões que houveram, as respostas não demonstraram uma homogeneidade, o que pode levar a crer que a participação dos moradores, nesse sentido pode estar comprometida pela falta de informação ou mesmo de interesse nas reuniões.

Outro ponto interessante é que ao serem questionados se tinham poder de voz nas reuniões realizadas com o Governo do Estado, sempre se respondeu positivamente. No entanto, a queixa de que seus reclamos eram desconsiderados, demonstrando que não obstante haver o espaço para manifestação, não havia uma consideração das questões que eram levantadas pelos moradores. Assim, demonstrou-se que se proporcionou o acesso à informação sobre as ações realizadas no programa, sem que a participação fosse proporcionada em sua integralidade.

Ainda, no tocante à satisfação das pessoas com o empreendimento do PROSAMIM, era visível que a maioria dos entrevistados se declararam satisfeitos com as unidades habitacionais e demonstraram que sua condição de vida melhorou com a finalização das obras e entrega dos apartamentos.

As reclamações que ocorreram diziam respeito, principalmente aos aspectos estruturais que ainda não foram sanados pelos órgãos competentes, como a instalação de linhas telefônicas nas residências e entrega regular de correspondência, aspectos alheios ao objeto da pesquisa (participação popular).

## **5 – CONCLUSÃO**

No que tange diretamente ao objetivo maior do trabalho (verificar a participação nas decisões relativas ao empreendimento) verificou-se que houve várias reuniões para este fim, configurando-se, em tese, um nível satisfatório de participação. No entanto, o reclamo geral era no sentido de que apesar de serem ouvidas, as solicitações dos moradores não eram comumente atendidas, prevalecendo as decisões tomadas pelo Poder Público, o que configurou um bom nível de acesso à informação e um nível inferior de participação propriamente dita.

Por outro lado, os níveis de aprovação do Programa refletem a influência do mesmo no cotidiano da comunidade, que viu a qualidade do entorno de suas residências serem modificada substancialmente por meio do saneamento ambiental ali realizado.

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**RELATÓRIO TÉCNICO: Pesquisa sobre participação popular para a instituição do  
Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus**

Cynthia Costa de Lima<sup>114</sup>

## **1 – INTRODUÇÃO**

Trata o presente Relatório Técnico de trabalho de campo realizado nas imediações do PROSAMIM – Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.

O estudo foi realizado com o objetivo de coletar dados para contribuir com suporte científico de pesquisa de campo ao Trabalho de Dissertação do mestrando Gustavo Luz Gil, cujo título é: "Saneamento ambiental: participação popular e transversalidade em matéria de políticas públicas".

## **2 – OBJETIVO**

O presente trabalho de pesquisa de campo foi realizado com o intuito de verificar o nível de participação dos moradores, deslocados dos igarapés para Programa Habitacional PROSAMIM, quanto às fases de implementação do referido programa, compreendendo desde a proposta do projeto até a efetiva entrega das unidades habitacionais.

## **3 – PROCEDIMENTOS EXPERIMENTAIS**

### **3.1 – MATERIAIS**

Para a realização da coleta de dados, utilizou-se, como metodologia adotada, a aplicação de um questionário (anexo), o qual foi dirigido aos moradores das referidas

---

<sup>114</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas. Bolsista FAPEAM.

unidades habitacionais. As perguntas formuladas tinham por objetivo colher dados quantitativos sobre a participação da referida população em reuniões públicas e/ou comunitárias promovidas pelo Poder Público para deliberar sobre as tomadas de decisões dirigidas ao PROSAMIM.

### **3.2 – MÉTODOS**

A aplicação dos questionários se deu através de amostragem em 150 residências do Universo de unidades habitacionais existentes no “Residencial Parque Manaus”.

Dentre todos os conjuntos habitacionais do PROSAMIM escolheu-se para realização da pesquisa o “Parque Residencial de Manaus”, localizado entre os bairros do Centro e da Praça 14 de Janeiro, que possui 3 (três) etapas. A escolha dos apartamentos a responderem os questionários se deu de forma aleatória, na medida em que houvesse maior de idade disposto a responder ao questionário, nas 3 etapas do conjunto.

## **4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O trabalho de coleta de dados contou com a participação das seguintes pessoas: Caroline Barbosa Contente Nogueira, Cyntia Costa de Lima, Danielle de Ouro Mamed, Dayla Barbosa Pinto e Gustavo Gil. Este último, responsável pela pesquisa, estabeleceu uma estratégia de abordagem aos moradores, metas de número de entrevistas a serem realizadas por cada participante e a distribuição espacial onde cada entrevistador atuaria.

Após isso, foi realizada a aplicação dos questionários, que se deu de forma regular e tranqüila, não havendo óbices por parte de terceiros quanto às entrevistas.

Das perguntas feitas aos moradores foi constatado um dado interessante: a falta de uniformidade nas respostas quanto ao número de reuniões ocorridas para informar assuntos de interesse da população beneficiada. Fato que pode nos levar a indagar se há uma relação entre informação/ divulgação de tais reuniões e o interesse dos moradores em estar presente nas mesmas, pois os dados quantitativos referente a esse assunto variam consideravelmente.

Com unanimidade foi afirmado pelos entrevistados que eles tinham poder de voz nas reuniões promovidas pelo Governo do Estado.

Porém, foi constatado que os moradores não participavam efetivamente na tomada de decisões sobre assuntos substanciais acerca da implantação e execução do projeto habitacional e sim, informados acerca do conteúdo das deliberações superiores, sendo-lhes facultado o direito de se manifestar, sem que suas opiniões influenciassem diretamente nos planos de execução do Projeto.

A título de esclarecimento, as informações dadas aos moradores em ocasião das assembléias realizadas, em sua maioria, diziam respeito às unidades habitacionais em si e suas estruturas físicas, regras de condutas sociais com a vizinhança e os devidos cuidados necessários para a preservação dos locais.

Além disso, houve reclamações por parte dos moradores sobre problemas de ordem física e estrutural que ainda não foram solucionados pelo Poder Público, ressaltando-se que as atuais demandas não guardam relação com a falta de saneamento ambiental, que por sua vez constitui o objeto da presente pesquisa.

Por fim, deve-se registrar que ainda que não tenham participado efetivamente das decisões político-administrativa do projeto, há um elevado grau de satisfação dos moradores em relação ao PROSAMIM, ao serem indagados, a grande maioria manifestou-se positivamente alegando haver notado mudanças das condições de vida após a entrega das casas.

## **5 – CONCLUSÃO**

Deve-se considerar que houve efetivamente um considerável número de reuniões com o intuito de informar aos moradores as decisões político-administrativas acerca da implementação e execução do projeto habitacional em estudo, como questões elementares de condições de uso, condutas sociais, conservação do espaço público, a importância da responsabilidade compartilhada para manutenção das moradias.

Assim, levando-se em consideração os níveis de aprovação do Programa, registrados nos questionários aplicados, considera-se que a satisfação dos moradores se reflete na perspectiva dos mesmos em relação aos seus lares, agora dotados de melhores condições de qualidade vida por meio da adoção do conjunto de medidas sanitárias adotadas pelo presente projeto habitacional.

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
NÚCLEO DE PESQUISA PROFESSOR SAMUEL BENCHIMOL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**RELATÓRIO TÉCNICO**

**Pesquisa sobre participação popular para a instituição do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus**

Caroline Barbosa Contente Nogueira<sup>115</sup>

## **1 – INTRODUÇÃO**

Trata o presente Relatório Técnico de trabalho de campo realizado nas imediações do PROSAMIM – Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.

O estudo teve por fim coletar dados para elaboração de Trabalho de Dissertação do mestrando Gustavo Luz Gil, o qual, se intitula "Saneamento ambiental: participação popular e transversalidade em matéria de políticas públicas".

## **2 – OBJETIVO**

O objetivo máximo do trabalho de campo realizado foi o de verificar o nível de participação dos moradores do entorno dos igarapés da Cidade de Manaus, quando da elaboração das políticas públicas que desencadearam a Construção do Projeto PROSAMIM que os beneficiou com a entrega de unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado do Amazonas.

## **3 – PROCEDIMENTOS EXPERIMENTAIS**

### **3.1 – MATERIAIS**

Para fins de lograr a coleta dos dados pretendida, utilizou-se aplicação de um questionário (anexo) dirigido aos moradores do PROSAMIM. As perguntas tinham o intuito de averiguar se e como ocorreu o processo de participação da população atingida pelo referido

---

<sup>115</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas. Bolsista CAPES.

projeto. E para isso questionou-se o número de reuniões que os moradores participaram para deliberar sobre os assuntos que lhes afetariam pela construção do empreendimento e também o tipo de reunião se consultiva ou deliberativa, se entre a comunidade ou comunidade/administração pública.

### **3.2 – MÉTODOS**

Escolheu-se para realização da pesquisa o “Parque Residencial de Manaus”, localizado entre os bairros do Centro e da Praça 14 de Janeiro, planejado e construído durante a implementação do Projeto de Políticas Públicas PROSAMIM, promovido em diversas áreas do Município de Manaus, onde havia moradia de risco, próximo de igarapés poluídos.

Retirou-se amostragem de 150 residentes, aos quais foi aplicado o questionário de forma aleatória, preocupando-se apenas em aplicar as questões em maiores de idade e em equiparar a quantidade de questionários para cada uma das três etapas do conjunto habitacional.

Cada um dos participantes da pesquisa ficou responsável pelo número de 30 questionários a serem aplicados entre os blocos e etapas do conjunto habitacional.

## **4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Cinco foram os participantes: Caroline Barbosa Contente Nogueira, Cyntia Costa de Lima, Danielle de Ouro Mamed, Dayla Barbosa Pinto e Gustavo Luz Gil.

Não houve complicações durante a aplicação dos questionários, as pessoas não se negaram a responder, nem a preencher seus dados e documentação para o banco de informações da pesquisa. De forma praticamente unânime entre os que aplicaram o questionário, foi percebido que as perguntas não absorveram todas as questões peculiares que envolvem a participação popular em debate.

Sobre o número de questões, as incertezas eram muitas por parte do público, gerando heterogeneidade nas respostas. Em geral o interesse dos próprios moradores era divergente, portanto há possibilidade do resultado estar comprometido pela falta de informação veemente. No entanto, essa observação é restrita a um número minoritário de respostas.

Outro ponto interessante é que em geral as reuniões feitas eram apenas consultivas ou informativas, discutindo questões de convivência em conjunto, localização e escolha dos

apartamentos e blocos e dúvidas acerca do término da obra. Em relação às deliberações quanto ao Projeto de Políticas Públicas em si, se e como deveria ser feito, nada foi consultado ao público consultado. Quanto ao direito de voz nestas reuniões, majoritariamente foi positivo, todos podiam perguntar, argumentar e debater as questões lançadas.

Sobre a satisfação dos moradores que responderam ao questionário, o Projeto PROSAMIM foi satisfatório para quase a totalidade, visto que com as unidades habitacionais suas condições de vida ficaram melhores, principalmente no que diz respeito ao saneamento, coleta de lixo e saúde pública. Aos que não se satisfizeram com o projeto, a justificativa relatada foi de não ter sido consultado se era da vontade de todos a implementação dos projetos, do tamanho dos apartamentos serem bem menores do que suas casas, não comportando a quantidade de indivíduos/famílias que viviam juntas.

Entre outras reclamações, as mais constantes diziam respeito aos aspectos estruturais e administrativos que ainda não foram sanados pelos órgãos competentes, como rachaduras e infiltrações nos prédios, contas de água e energia não condizentes com o padrão econômico dos moradores, não prestação serviços de correio e telefonia fixa e de segurança pública.

## **5 – CONCLUSÃO**

Quanto ao objeto da pesquisa (saneamento ambiental), observou-se a satisfação majoritária. Assim, considerou-se que a comunidade recebeu informações relativas ao projeto PROSAMIM, porém não teve opção de deliberar em questões iniciais de planejamento da política pública, mas de forma geral, em relação ao saneamento ambiental, a população está satisfeita, como foi demonstrado através do nível de aprovação do programa no questionário aplicado.

Ao observar e comparar os níveis de qualidade de vida que a população tinha antes e depois da implementação do PROSAMIM, conclui-se que houve melhoria significativa quanto ao saneamento ambiental, poluição, coleta de lixo e esgoto, entre outros explícitos no cotidiano dos moradores.

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**RELATÓRIO TÉCNICO: Pesquisa sobre participação popular para a instituição do  
Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus**

Dayla Barbosa Pinto<sup>116</sup>

## **1 – INTRODUÇÃO**

O presente Relatório Técnico é fruto do trabalho de campo realizado em um dos pontos de implementação do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (conhecido como PROSAMIM), situado na área Central da cidade de Manaus.

A pesquisa de campo teve por finalidade a coleta de dados para o Trabalho de Dissertação do mestrando Gustavo Luz Gil, que tem por título “Saneamento ambiental: participação popular e transversalidade em matéria de políticas públicas”, tema que interessa não apenas aos acadêmicos que desenvolvem pesquisas neste sentido, mas, à própria comunidade, que colhe diretamente os frutos das iniciativas propostas.

## **2 – OBJETIVO**

A maior preocupação da pesquisa de campo realizada é a de verificar se, nas decisões relativas ao implemento do programa, a participação da comunidade, que é beneficiada pelo saneamento ambiental por meio do projeto PROSAMIM, é efetiva ou ao menos, satisfatória. Neste sentido, busca-se compreender “se” e “como” ocorrem: intervenção e participação popular. Além disso, busca-se demonstrar se ambas se apresentam expressivas nas diversas fases de implementação do projeto.

---

<sup>116</sup> Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Norte – UNINORTE e acadêmica de Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

### **3 – PROCEDIMENTOS EXPERIMENTAIS**

#### **3.1 – MATERIAIS**

Para a coleta dos dados necessários ao enriquecimento da pesquisa proposta, foi utilizado questionário fechado (documento anexo), composto por questões de múltipla escolha, que buscavam aferir o nível de participação da comunidade local no que diz respeito à implementação do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus, realizado naquele local.

O questionário aplicado, versava, dentre outros conteúdos, a respeito da realização de reuniões anteriores ao período de implementação, bem como, durante e após a mesma. As questões buscavam, ainda, conhecer a respeito da participação da comunidade nas reuniões e, sobre a efetividade desta participação, ou seja, se podiam opinar e manifestar-se quanto às deliberações feitas a respeito do programa naquele local.

#### **3.2 – MÉTODOS**

O questionário foi aplicado da seguinte forma: foi selecionado o “Parque Residencial de Manaus”, situado entre os bairros Centro e Praça 14 de Janeiro, sendo aplicado, em cada etapa, 50 (cinquenta) questionários, totalizando 150 (cento e cinquenta) questionários, vez que o residencial é composto por 3 (três) etapas.

Participaram da pesquisa de campo os seguintes colaboradores: Caroline Barbosa Contente Nogueira, Cyntia Costa de Lima, Danielle de Ouro Mamed, Dayla Barbosa Pinto e Gustavo Luz Gil (autor da dissertação).

Cada pesquisador recebeu um total de 10 (dez) questionários por etapa, em seguida, fez a escolha aleatória dos apartamentos. Após a escolha, procedeu-se à aplicação do questionário, que deveria ser respondido pelo responsável do imóvel ou por maior de idade presente, sendo dada preferência aos moradores que acompanharam a transição estrutural da localidade, no que se refere à implementação do programa.

#### 4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES

O trabalho de campo se desenvolveu conforme previsto. Os questionários foram devidamente respondidos e arquivados. Entretanto, por tratar-se de questionário fechado, percebeu-se muita manifestação da comunidade quanto a circunstâncias não previstas no mesmo e referentes ao período posterior de implementação do programa, como por exemplo, quanto à segurança, divulgação das medidas e propostas adotadas para o programa, entre outras. Neste sentido, o clamor da comunidade, diz respeito, especialmente, à efetividade dos serviços públicos (como correção de imperfeições na rede de esgoto, p.ex.) naquela região.

Dentre as demais conclusões obtidas da pesquisa realizada, pode-se destacar a possibilidade de participação da comunidade nas diversas etapas de implementação do programa, entretanto, esta participação se demonstrou muito vinculada ao caráter informativo que, efetivamente, deliberativo. À medida que as questões eram respondidas, percebeu-se que houve reuniões para esclarecimentos acerca do programa e que uma minoria se demonstrava desavisada ou indiferente.

Do questionário aplicado, percebeu-se ser efetiva a participação dos moradores da comunidade, já que todos tinham “direito de voz” e a grande maioria respondeu que fazia sim o uso da palavra nestas reuniões. Salienta-se, entretanto, que ainda que fossem ouvidos em suas reivindicações, muito freqüentemente os moradores não eram atendidas quanto às mesmas pelo Poder Público.

Quanto ao questionário aplicado, merecem maior destaque as questões que versam sobre a realização de reuniões e o direito de manifestar-se nas mesmas, que cada um tinha. Destaque maior pode-se dar à que dispõe acerca da opinião dos moradores quanto a necessidade de participação da comunidade nas discussões envolvendo o programa (questão nº 9), para a qual a maioria respondeu “sim”, demonstrando uma comunidade interessada, envolvida e efetivamente participativa no que se refere ao programa. Vale ressaltar que, de fato, quanto mais interessada e comprometida uma comunidade se mostrar para com o meio em que vive, muito mais será ela beneficiada, pois não se satisfará com o mediano, mas, por sua busca, incentivará e forçará o poder público ao oferecimento de serviços e projetos melhores.

Outra observação válida que se faz, concerne à questão de nº 14, que investigou quanto a satisfação da comunidade a partir da implementação do programa. Para esta questão quase totalidade dos entrevistados responderam “sim”, até mesmo aqueles que não

participaram das reuniões anteriores à implementação do programa ou que apenas participaram de uma das fases de implementação do mesmo.

Ao final, a grande maioria dos moradores evidenciou-se satisfeita com o programa e, ainda, demonstrou ter tido a possibilidade de participação quanto à sua implementação, ainda que não tenha efetivamente participado

## **5 – CONCLUSÃO**

Quanto ao objetivo da pesquisa de campo realizada, pode-se afirmar que o mesmo foi alcançado, vez que foi possível detectar como se deu a participação da comunidade nas deliberações concernentes ao saneamento ambiental do empreendimento, observando-se entretanto que esta participação foi meramente informativa e não efetivamente deliberativa.

Em razão da maneira pela qual a comunidade compreende o Programa, pode-se afirmar que a participação da mesma ficou muito adstrita ao aspecto informativo. Mesmo assim, ainda que sem uma participação mais deliberativa no que se refere ao programa, percebe-se que o projeto de saneamento ali desenvolvido promoveu mais qualidade de vida para os moradores daquela comunidade.