

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO,
MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS**

**PLANOS DE SANEAMENTO DE BELÉM (1980 a
2015): racionalidades, mudanças institucionais,
intersectorialidade e participação social**

Rafael Caldeira Magalhães

Belo Horizonte

JANEIRO/2018

**PLANOS DE SANEAMENTO DE BELÉM (1980 a
2015): racionalidades, mudanças institucionais,
intersectorialidade e participação social**

Rafael Caldeira Magalhães

Rafael Caldeira Magalhães

PLANOS DE SANEAMENTO DE BELÉM (1980 a 2015): racionalidades, mudanças institucionais, intersectorialidade e participação social

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

Área de concentração: Saneamento.

Linha de Pesquisa: Políticas públicas e gestão em saneamento, meio ambiente e recursos hídricos.

Orientador: Prof. Dr. Léo Heller

Belo Horizonte

Escola de Engenharia da UFMG

2018

M188p

Magalhães, Rafael Caldeira.

Planos de saneamento de Belém (1980 a 2015) [manuscrito] :
racionalidades, mudanças institucionais, intersectorialidade e participação
social / Rafael Caldeira Magalhães. - 2018.

158 f., enc.: il.

Orientador: Léo Heller.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Engenharia.

Inclui bibliografia.

1. Engenharia sanitária - Teses. 2. Saneamento - Teses. 3. Belém (PA)
- Teses. 4. Participação social - Teses. 5. Abastecimento de água - Teses.
6. Esgotos - Teses. I. Heller, Léo, 1955-. II. Universidade Federal de
Minas Gerais. Escola de Engenharia. III. Título.

CDU: 628(043)



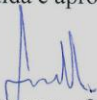
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Engenharia
Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Avenida Antônio Carlos, 6627 - 4º andar - 31270-901 - Belo Horizonte - BRASIL
Telefax: 55 (31) 3409-1882 - posgrad@desa.ufmg.br
<http://www.smarh.eng.ufmg.br>

FOLHA DE APROVAÇÃO

Planos de Saneamento de Belém (1980 A 2015): Racionalidades, Mudanças
Institucionais, Atores e Interesses

RAFAEL CALDEIRA MAGALHÃES

Tese defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos Senhores:


Prof. LÉO HELLER - Orientador

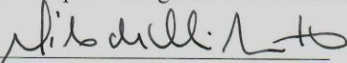

Prof.^a SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA


Prof. ELIZABETH ARTMANN

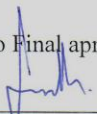

Prof.^a ANA LUCIA NOGUEIRA DE PAIVA BRITTO


Prof.^a HELOÍSA SOARES DE MOURA COSTA

Aprovada pelo Colegiado do PG SMARH


Prof. Nilo de Oliveira Nascimento
Coordenador

Versão Final aprovada por


Prof. Léo Heller
Orientador

Belo Horizonte, 17 de janeiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Léo Heller, por ter acolhido minha proposta de estudar o planejamento do saneamento de Belém desde o primeiro momento, pela orientação, pela paciência e pelo aprendizado ao longo do trabalho.

As professoras e professores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cujas disciplinas tive a oportunidade de cursar.

Ao professor José Esteban Castro da Rede Waterlat-Gobacit, que me apoiou na realização do intercâmbio de estudantes da rede junto a Universidad de Guadalajara, México, no ano de 2015.

À professora Nírvea Ravena, da Universidade Federal do Pará, pelo apoio de estrutura física no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

Aos amigos que compartilharam emoções e trabalho no laboratório de Políticas Públicas em Saneamento e aos demais colegas do Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SMARH).

Aos meus filhos, Daniel, Débora e Gabriel, e à sua mãe, Alci, pela paciência e pelo incentivo.
Aos meus pais;

Aos participantes da pesquisa, pelas valiosas informações sobre os planos de saneamento de Belém.

Aos membros da banca de qualificação e defesa da tese, pelas contribuições ao trabalho.

RESUMO

Neste estudo buscou-se avaliar os planos de saneamento de Belém dos anos de 1980, 2004 e 2015, compreender as racionalidades dominantes, conhecer as mudanças institucionais a partir dos antecedentes históricos e da análise de políticas públicas e interpretar os interesses dos atores sociais no que tange à inserção dos princípios de intersetorialidade e à participação social. Os procedimentos de coleta de dados constituíram-se na busca de documentos normativos que compõem o Plano Belém 2000 (elaborado em 1980), o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém (elaborado em 2004) e o Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém (elaborado em 2015) e de entrevistas semiestruturadas com os atores sociais que participaram de pelo menos uma dessas três experiências. A análise de conteúdo realizada interpretou os planos a partir das categorias da racionalidade, da política pública e dos interesses específicos dos atores sociais. Os resultados mostram que a racionalidade normativa foi dominante no Plano Belém 2000 e no plano de saneamento mais atual. Esse planejamento normativo dificulta a intersetorialidade com as políticas públicas de saúde e meio ambiente, o que poderia contribuir tanto para o saneamento urbano quanto para o rural, e promove a participação normativa, ou seja, atende aos requisitos legais sem a garantia do processo de legitimação e validação por parte da sociedade, com processos de enfraquecimento da sociedade civil e de despolitização dos processos de planejamento. Com a elaboração do plano de âmbito metropolitano para água e esgoto em 2004, emergiu uma experiência a partir da racionalidade estratégica, o que representou um avanço significativo na organização e na prestação dos serviços de saneamento e ampliou a participação social em um processo técnico e político. No plano municipal de 2015, percebeu-se que a participação da sociedade civil diminuiu em decorrência do retorno da racionalidade normativa. Esse último plano não considerou os interesses que colocam o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como um direito humano, assim como não reconheceu os mecanismos hidrossociais que conformam a política pública de saneamento às características naturais. A pesquisa também mostrou que o princípio de intersetorialidade não foi inserido concretamente nos planos de saneamento de Belém, avaliados com a racionalidade normativa, porém parte expressiva dos entrevistados propõe a integração de saberes e entre políticas setoriais, desde que eles tenham impactos positivos na vida real das populações negligenciadas pelo atendimento dos serviços de saneamento ou que o tenham em baixa qualidade.

Palavras-chave: Planos de saneamento; Belém; racionalidades; atores sociais; intersetorialidade; participação social; abastecimento de água; esgotamento sanitário.

ABSTRACT

The study evaluated the Belém's sanitation plans in the years 1980, 2004 and 2015, to understand the dominant rationalities, to know the institutional changes from the historical antecedents and the analysis of public policies, to interpret the interests of the social actors with regard to the conception of sanitation and the insertion of the principles of intersectoriality and social participation. The data collection procedures consisted in the search for normative documents that make up the Belém Plan 2000 (elaborated in 1980), the Metropolitan Plan of Water and Sewage of Belém (2004) and the Municipal Plan of Basic Sanitation of Belém (2015); and semi-structured interviews with the social actors who participated in at least one of these three experiences. Content analysis was performed, which allowed the interpretation of the plans from the categories of rationality, public policy and specific interests of social actors. The results show that normative rationality was dominant in the Belém Plan 2000 and in the most current sanitation plan; this normative planning hinders the intersectoriality with the public policies of health and environment that could contribute with benefits for both urban and rural sanitation; promotes normative participation, that is, it meets legal requirements without guaranteeing the process of legitimation and validation by society, with processes of weakening civil society and depoliticizing planning processes. With the preparation of the Metropolitan Water and Sewage Plan of Belém (2004), an experience emerged from strategic rationality, which represented a significant advance in the organization and provision of sanitation services, and expanded social participation in a technical and political. With the elaboration of the municipal plan of 2015, it was realized that the participation of civil society diminished as a result of the return of normative rationality. The latter plan did not consider interests that place access to water supply and sewage services as a human right, nor does it recognize the hydrossocial mechanisms that make public sanitation policy the natural characteristics. The research also showed that the principle of intersectoriality was not concretely inserted in the sanitation plans of Belém evaluated with normative rationality, but a significant part of the interviewees proposed as an integration of knowledge and between sectoral policies, but that have positive impacts in the real life of the populations that are neglected by the provision of sanitation services or have it in poor quality.

Keywords: Sanitation plans; Belém; rationalities; social actors; intersectoriality; social participation; water supply; sewage.

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO.....	14
1.1 QUESTÕES, PRESSUPOSTOS E OBJETIVOS.....	17
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO NO BRASIL	19
1.2.1 A dependência da trajetória histórica na política pública de saneamento.....	20
1.2.2 A Lei nº 11.445/2007: os planos municipais de saneamento e os princípios de intersetorialidade e participação social	23
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	27
1.3.1 A coleta de dados.....	31
1.3.2 A análise de conteúdo.....	37
1.4 A ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS	42
II PLANEJAMENTO EM PERSPECTIVA: RACIONALIDADES E AVALIAÇÃO	48
2.1 UMA DELIMITAÇÃO ONTOLÓGICA DE PLANEJAMENTO.....	48
2.2 RACIONALIDADES DO PLANEJAMENTO	51
2.2.1 Planejamento Normativo.....	52
2.2.2 Planejamento Estratégico.....	55
2.2.3 Planejamento Comunicativo	57
2.3 AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	61
III ASSESSMENT OF WATER SUPPLY AND SANITATION PLANS: HISTORY AND OUTLOOK IN THE MUNICIPALITY OF BELÉM, BRAZIL.....	70
1. INTRODUCTION.....	70
2. THEORETICAL REMARKS ON PLANNING	72
3. METHODOLOGY.....	74
4. RESULTS AND DISCUSSION.....	75
5. FINAL CONSIDERATIONS.....	83
IV MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E RELAÇÕES DE PODER EM PLANOS DE SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS QUALITATIVAS DO CASO DE BELÉM	89
4.1 INTRODUÇÃO	89
4.2 ELEMENTOS DE SUSTENTAÇÃO TEÓRICA.....	90
4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	93
4.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	94
4.3.1. Plano Belém 2000 (elaborado em 1980).....	94
4.3.2 Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém (ano de elaboração: 2004 para água e 2006 para esgoto).....	98
4.3.3 Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto (elaborado em 2015).....	102
4.4 CONCLUSÕES	109

V INTERSETORIALIDADE NO PLANEJAMENTO E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO EM BELÉM: A PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS.....	112
5.1 INTRODUÇÃO	112
5.2 INTERSETORIALIDADE TEMÁTICA.....	115
5.2.1 Saneamento, saúde e meio ambiente.....	115
5.2.2 Política urbana, moradia e o contexto metropolitano	118
5.2.3 Saneamento Rural.....	122
5.2.4 Saneamento e Educação.....	123
5.3 INTERSETORIALIDADE POLÍTICA	125
5.3.1 Saneamento e a questão eleitoral	126
5.3.2 Saneamento e os direitos humanos	128
5.4 INTEGRALIDADE COMO BASE DA INTERSETORIALIDADE NO SANEAMENTO	130
5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
VI PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PLANOS DE SANEAMENTO DE BELÉM ENTRE 1980 E 2015	136
6.1 INTRODUÇÃO	136
6.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	139
6.3 RESULTADOS.....	140
6.3.1 Plano Belém 2000: o início de uma assimetria?.....	140
6.3.2 A racionalidade estratégica no planejamento do saneamento: janela de oportunidade à participação social	141
6.3.3 O Plano Municipal de Saneamento Básico de 2015: retrocessos democráticos	143
6.4 DISCUSSÃO	150
6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
VIII CONSIDERAÇÕES FINAIS	155

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de bairros e distritos de Belém, Pará.	28
Figura 2 – Síntese dos procedimentos metodológicos da pesquisa.	39
Figura 3 – Ranking dos 30 códigos mais utilizados em citações das entrevistas semiestruturadas.	41
Figura 4 – Aglutinação das famílias de códigos para apresentação dos resultados da pesquisa.	42
Figura 5 – Delimitação teórica: lentes e ângulos para o estudo do planejamento.	48
Figure 6 - Political contexts of water supply and sanitation plans in Belem between 1980 and 2015.	77
Figura 7 - Estrutura de organização da Política de Saneamento Básico entre as décadas de 1970 e 2000.	97
Figura 8 – Setores abastecidos com água superficial, abastecidos com água subterrânea e sem ou com abastecimento de água insuficiente.	99
Figura 9 - Estrutura Organizacional da Política de Saneamento com a Lei nº 11.445/2007.	100

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1. Roteiro de entrevista semiestruturada.	32
Quadro 2. Panorama das entrevistas realizadas na pesquisa e sua justificativa para a análise de dados.	33
Quadro 3 – Análise comparativa das teorias de planejamento normativo, estratégico e comunicativo.	59
Chart 4 (Quadro 4) – Synthesis of planning processes for water supply and sanitation in the municipality of Belém between 1980 and 2015.	78
Tabela 1 – Participantes das entrevistas semiestruturadas.	93

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
AMAE	Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém
BNH	Banco Nacional da Habitação
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
COSANPA	Companhia de Saneamento do Pará
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GPAC	Grupo de Pesquisa sobre Aproveitamento de Água da Chuva na Amazônia, Saneamento e Meio Ambiente
GPHS	Grupo de Pesquisa em Hidráulica e Saneamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente da Amazônia
MinPub	Representação do Ministério Público Federal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Parlam	Representação Parlamentar
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
Plansab	Plano Nacional de Saneamento Básico
Pesq	Representação de Pesquisa
ProfLib	Representação de Profissionais Liberais

PPGSMARH	Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos
RepGovA	Representante governamental
SAAEB	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém
SocCivA	Representação da sociedade civil
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
ONU	Organização das Nações Unidas

I INTRODUÇÃO

O estudo das políticas públicas em saneamento básico está ancorado no processo de formulação, implementação e avaliação de ações governamentais para promover a organização e a gestão dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais. Dentre as ações do contexto político-institucional, merece especial atenção o planejamento como instrumento necessário para atingir os objetivos e as metas de universalização dos serviços.

Para Heller e Castro (2013), a universalização sustentável dos serviços de água e esgoto exigirá abordagens tecnológicas e técnicas para que haja planejamento, concepção, construção e operação adequados de unidades de serviços e sistemas que correspondam aos padrões cada vez mais altos, impulsionados pelos objetivos de sustentabilidade ecológica, pelas imposições de proteção à saúde humana e pelas expectativas crescentes dos usuários. Neste sentido, o saneamento também está na esfera da política pública, que envolve planos, sua avaliação, organização institucional e tomada de decisões políticas.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que trata das diretrizes nacionais do saneamento básico, define que os titulares dos serviços de saneamento básico devem elaborar seus planos de saneamento para que possam ter acesso ao financiamento público federal. A elaboração dos planos, segundo a legislação, deve se efetivar de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil.

O tema do planejamento já foi base para pesquisas realizadas junto ao Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos (PPGSMARH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e esta investigação prossegue os trabalhos realizados por Lisboa (2013), que enfatizou como a motivação de obrigatoriedade de elaborar os planos de saneamento interfere na sua efetividade, enquanto, quando o plano é elaborado por convicção de sua necessidade, ele tenderá a ser mais efetivo; por Braga (2012), que identificou e comparou os princípios assumidos em experiências sobre planejamento em saneamento básico, assim como a corrente teórica à qual se subordinam, com a avaliação dos planos de saneamento em âmbito nacional e municipal; por Aguiar (2011), que avaliou a participação social na gestão dos serviços de saneamento à luz da teoria da ação comunicativa e da teoria democrática deliberativa; e por Silva (2012), que enfatizou como as características das instituições elaboradoras influenciam a natureza e o conteúdo dos documentos que

compõem ou dão base aos planos de saneamento, em especial a participação social e a abrangência territorial.

O avanço teórico-metodológico deste trabalho pode ser ressaltado a partir da análise histórica dos planos de saneamento avaliados. Parte dos trabalhos já desenvolvidos no âmbito da linha de pesquisa “políticas públicas em saneamento” compara os planos em duas ou mais áreas empíricas. Já nesta pesquisa, buscou-se uma análise dos antecedentes históricos dos planos em uma mesma base empírica, que é o município de Belém. Existem também avanços que dizem respeito à crítica à racionalidade normativa nos planos de saneamento e às suas consequências nos debates sobre a intersectorialidade e na participação social, podendo esta última ser considerada como participação normativa, na qual os mecanismos de governança participativa não garantem o desenvolvimento comunitário, porém atendem aos critérios legais com processos de consulta e concentração das decisões no planejamento.

Embora a Lei Nacional de Saneamento considere que os serviços públicos são constituídos pelo abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana, nesta investigação foram priorizados os dois primeiros tipos de serviços em âmbito municipal. Essa escolha se deve ao fato de que na área empírica de desenvolvimento da pesquisa os planos de saneamentos analisados entre 1980 e 2015 adotaram apenas o abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O estudo da racionalidade do planejamento, conforme Alexander (2000), situa-se a partir da compreensão de três grandes campos teóricos e práticos. O planejamento normativo caracteriza-se pela ideia de futuro único e construído por interesses isolados. A modernização das cidades a partir da lógica de mercado tornou-se hegemônica nessa racionalidade de planejamento. Apesar dos avanços no atendimento quantitativo de abastecimento de água, eles não foram suficientes para promover a equidade regional e social dos serviços. A racionalidade estratégica insere o contexto político dos atores sociais que negociam seus objetivos de forma situacional em torno do bem comum. A partir de uma visão de futuro compartilhada entre esses atores, é possível antecipar respostas para problemas identificados previamente. Já o planejamento comunicativo possui como principal característica o modelo dialógico de transformação da sociedade de baixo para cima, através de um modo de criar relações e de compartilhar conhecimentos entre os atores sociais para confrontar situações problemáticas. Nesse tipo de planejamento, políticas lógicas, racionais e tecnicamente plausíveis não são suficientes para legitimar sua implantação. No desenvolvimento do

referencial teórico, essas três racionalidades do planejamento serão aprofundadas com o objetivo de promover a coerência entre o objeto e o método de pesquisa.

A área empírica da pesquisa é o município de Belém, localizado no Estado do Pará, na região amazônica brasileira, cuja população é de 1.432.844 habitantes. A cobertura de serviços de abastecimento de água é de 90,9%, enquanto a cobertura de esgotamento sanitário é de 12,7% (SNIS, 2016). Os problemas com o saneamento básico e suas consequências na precarização urbano-ambiental impõem uma demanda substantiva sobre a capacidade do governo de promover o acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário de forma justa, assim como propiciar condições para melhoria da qualidade de vida no curto, médio e longo prazos.

É importante esclarecer que o trabalho parte da análise de três planos de saneamento de Belém:

1. Plano Belém 2000. Esse plano de saneamento foi elaborado em 1980, sob a coordenação da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). Representa a estratégia do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) para garantir a prestação do serviço a partir de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), e apesar das críticas em âmbito nacional, configurou-se como o plano de maior importância infraestrutural para o abastecimento de água do município de Belém;
2. Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 (para o abastecimento de água) e 2006 (para o esgotamento sanitário). Sua racionalidade está fortemente ligada ao planejamento estratégico e inaugurou uma perspectiva ampliada de participação social. Ele é extremamente técnico e detalhado com as ações e metas de universalização e promoveu a setorização das áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da região metropolitana de Belém. Esse plano também se configurou como uma herança da centralização estadual na prestação de serviço e consolidou o poder tecnocientífico nas decisões políticas sobre o saneamento em Belém; e
3. Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015. Pode ser considerado o plano mais pobre em termos de qualidade de

conteúdo e não apresenta metas factíveis de universalização dos serviços. Esconde o processo de privatização dos serviços proposta pelos principais decisores governamentais e está fortemente ligado à racionalidade normativa. Embora não tenha sido possível analisar sua implementação, percebeu-se que é um plano que teve dificuldade de dialogar com a sociedade, enfraquecendo, portanto, sua validade e legitimidade política. Apesar das críticas que esta tese faz a esse plano, é importante ressaltar que ele foi a primeira experiência de planejamento do saneamento que considerou a região insular de Belém em suas dificuldades no acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário, o que, neste caso, foi uma inserção de ações para o inédito saneamento rural de Belém.

A relação entre o planejamento e a racionalidade fundamenta-se no argumento de que o último termo possui dois entendimentos antagônicos. O primeiro decorre da concepção técnica e instrumental a ser encontrada na economia como disciplina. O segundo entendimento de racionalidade considera a política em termos de ação prática que coloca o desafio de dar conta de processos de racionalização social. Em última instância, essas duas questões se aproximam da distinção entre o individualismo na esteira postulada pela ciência econômica e a racionalidade coletiva ou busca eficiente de objetivos compartilhados em escalas diversas. Explorar as racionalidades do planejamento, portanto, significa identificar o papel da razão quanto à prática das experiências e dos processos dos planos, que corresponde, quando comunicacional, a uma prática guiada por um interesse que visa manter e estender a intersubjetividade da compreensão entre indivíduos, e quando normativa, é guiada a partir da racionalidade técnica, comandada pela concepção positivista e pela lógica formal aplicada ao mundo empírico.

1.1 Questões, pressupostos e objetivos

Três questões conduziram o desenvolvimento desta tese. A primeira foi compreender quais são os limites e as proximidades existentes entre diferentes racionalidades de planejamento voltado ao acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário no município de Belém. Para responder a esse questionamento, foi necessário identificar e conhecer os planos de saneamento e as características de formulação, o conteúdo, a forma e, principalmente, os atores políticos que conduziram os processos e as estruturas de poder institucional que sustentaram a implementação. Ressalta-se que essa questão relaciona-se diretamente com o capítulo III, “Assessment of water supply and sanitation plans: history and outlook in the municipality of Belém, Brazil”.

A segunda questão foi compreender como os princípios de intersectorialidade e participação social foram inseridos nos planos e qual a sua função atual na promoção da universalização sustentável dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belém. Essa questão está relacionada, respectivamente, com os capítulos V e VI, “Intersectorialidade no planejamento e nas políticas públicas de saneamento em Belém: a percepção dos atores sociais” e “Participação social nos planos de saneamento de Belém entre 1980 e 2015”.

A terceira questão foi avaliar as influências das mudanças institucionais nas políticas públicas e no planejamento do saneamento em Belém. A movimentação do poder entre os atores sociais; o fortalecimento de determinados grupos em detrimento de outros; o estabelecimento de agendas; a criação de instituições (inclusive participativas); a implementação e desativação dos planos e sua relação com a ineficiência do serviço; e a avaliação da política pública de saneamento importam muito para a avaliação dos planos de saneamento. Essa questão está relacionada com capítulo IV, “Mudanças institucionais e relações de poder em planos de saneamento: evidências qualitativas do caso de Belém”.

A integração desses três questionamentos condutores da pesquisa realizada nesta tese não representa uma divisão, mas se mostrou como substância fluida no processo de análise. Um exemplo dessa integração é a participação social, que no planejamento normativo pode representar a exclusão social, o acesso restrito à informação e a despolitização.

Os principais pressupostos desta investigação são:

- (i) a avaliação do planejamento a partir dos antecedentes históricos permite identificar e analisar a racionalidade predominante e sua efetividade nas políticas públicas de saneamento;
- (ii) a racionalidade estratégica no Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém fortaleceu o poder tecnocientífico e qualificou a discussão sobre os problemas e os desejos na política pública, mas não efetivou a participação da sociedade civil na implementação do plano; e
- (iii) a concepção de saneamento de parte importante dos atores sociais indica que os princípios de intersectorialidade e participação social nos três planos de saneamento de Belém, entre 1980 e 2015, não são efetivos, e isso representa uma barreira para a promoção da finalidade do atendimento pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O objetivo principal desta pesquisa foi avaliar o planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre o período de 1980 e 2015, a partir da racionalidade, das

mudanças institucionais e dos interesses dos atores sociais. Já os objetivos específicos são: (i) identificar e compreender os limites e as aproximações entre as racionalidades do planejamento do saneamento básico; (ii) avaliar as mudanças institucionais no saneamento em Belém, na perspectiva de análise da política pública; e (iii) interpretar os interesses dos atores sociais no que se refere às concepções sobre saneamento básico, intersetorialidade e participação social.

1.2 Contextualização do planejamento e da política pública de saneamento no Brasil

A população urbana brasileira passou de 55,9% em 1970 para 84,4% em 2010 (IBGE, 2011), o que totalizou mais de 160 milhões de pessoas. No entanto, em 2004, a rede de abastecimento de água atendia a 93,2% dessa população, enquanto o serviço de coleta de esgotamento sanitário atendia a somente 57,6% (SNIS, 2016).

Embora o incremento populacional e a urbanização brasileira tenham ocorridos de forma rápida, as políticas públicas de acesso à água e ao saneamento não foram suficientes para garantir saúde e qualidade de vida para a população, em especial as mais pobres, situadas nas Regiões Norte e Nordeste do País. Alguns fatores históricos podem explicar os problemas de acesso a esses serviços no Brasil. Maricato (2011) acredita que o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política de favor e pela aplicação arbitrária da lei. Monte-Mor (2007) afirma que foi a partir da segunda metade do século XX que ocorreu a intensificação do capitalismo industrial no País, o que dinamizou a economia com a consolidação das grandes cidades industriais. A transformação de uma economia agroexportadora em uma economia centrada na substituição de importações para o mercado interno redefiniu a cidade industrial como polo de dinamização e de transformações seletivas no espaço e na sociedade brasileira. A partir dos anos 1970, a urbanização integrou os diversos espaços regionais à centralidade urbano-industrial, desdobrando-se na rede de metrópoles regionais, cidades médias e pequenas cidades, na qual o processo de modernização ganhou uma dinâmica mais intensa e extensa.

Portanto, a perspectiva de análise do acesso à água e ao esgotamento sanitário no Brasil está ligada diretamente ao desenvolvimento urbano, em especial a partir do Plano Nacional de

Saneamento (PLANASA), implementado mais fortemente entre o final da década de 1960 e o período de redemocratização, em 1988. Esse plano priorizou o abastecimento de água em detrimento de uma abordagem integrada do saneamento, como acesso aos serviços de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, e a predominância das ações em regiões mais desenvolvidas e nos grandes centros urbanos, preferencialmente em áreas onde os investimentos tivessem retorno financeiro garantido. Esse processo foi reflexo do perverso quadro de desigualdade social do País (REZENDE; HELLER, 2008; BRITTO *et al.*, 2013; SOUSA; COSTA, 2013).

1.2.1 A dependência da trajetória histórica na política pública de saneamento

O marco de análise da política de saneamento básico no Brasil urbano é referenciado a partir do PLANASA. As avaliações sobre esse plano situam-se no contexto do regime militar, com excessiva centralização decisória na esfera federal; marginalização de municípios que não aderiram ao plano e tiveram seus financiamentos bloqueados; inviabilidade financeira e rigidez da política tarifária; concepção restrita de saneamento básico à provisão de água e esgoto nas áreas urbanas; e lógica empresarial na provisão dos serviços (JACOBI, 1984). Porém, Costa (1991) acredita que, apesar da baixa legitimidade do modelo, essa política pública logrou certos avanços, como o aumento expressivo dos recursos, o desenho em termos nacionais do problema, o alto investimento em treinamento e mão de obra e o atendimento às metas quantitativas de abastecimento de água.

A ideia do estado de bem-estar social predominou no PLANASA, pois, segundo Melo (1989), ao mesmo tempo que representou uma resposta do Estado à crescente deterioração nas condições de vida da população, também mostrou que o capitalismo brasileiro teve que viabilizar, por necessidades estruturais, os diversos complexos empresariais de produção e prestação de serviços de natureza social, assim como a expansão e diversificação dos programas da política social.

O foco do PLANASA no aumento da cobertura de abastecimento de água, em detrimento aos serviços de esgotamento sanitário, demonstra a importância da reprodução da força de trabalho com vistas à acumulação do capital, ou seja, o acesso à rede de distribuição de água como um elemento essencial para manter as condições de vida dos trabalhadores, enquanto os serviços de esgotos não teriam prioridade, a partir da visão de que essas instalações poderiam ser de soluções individuais e de responsabilidade dos próprios habitantes.

Na década de 1970, a população urbana brasileira era de 94.508.583 habitantes, com 52.904.744 vivendo no espaço urbano (IBGE, 2014). Do total da população urbana, 41,95% tinha acesso à rede geral de abastecimento de água, enquanto apenas 19,87% tinha acesso à rede geral de esgotamento sanitário. Vetter (1983) avaliou a implementação do plano como positiva, apesar de enfatizar a rapidez no processo de urbanização. O autor considerou que a estratégia do governo teria a capacidade de tornar esses impactos menos regressivos, ao constatar que na década de 1980 a população urbana atendida com rede geral de abastecimento de água era de 74,97%, enquanto a rede de esgoto atendia somente 35,90%. Apesar do avanço desses serviços públicos na área urbana, no final da década de 1990 apenas 9,31% da população rural tinha acesso à rede de abastecimento de água e somente 1,85% possuía acesso ao serviço de esgotamento sanitário.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, em 2015 o índice de atendimento com rede de abastecimento de água foi de 83% da população total brasileira, devendo ser ressaltado que esse percentual sobe para 93,2% quando se trata da população urbana. Já em relação ao índice de atendimento com rede de coleta de esgoto, menos da metade da população brasileira possuía esse serviço (49,8%), enquanto a população urbana foi atendida em 57,6%.

Em termos de investimentos realizados pelo PLANASA entre 1968 e 1984, 62,3% foram destinados para a Região Sudeste; 21,3% para a Região Nordeste; 9,7% para a Região Sul; 4,6% para a Região Centro-Oeste; e apenas 2,1% para a Região Norte. Certamente, os critérios de justiça social e equidade não determinaram a lógica do planejamento e da alocação de recursos, especialmente se a proporcionalidade relativa populacional for considerada (COSTA, 1991). O resultado dessa estratégia gerou grandes desigualdades sociais no acesso aos serviços de água e esgoto, e atualmente se reflete em problemas de saúde da população brasileira e em contaminação ambiental de grande parte dos rios que funcionam como destino final de esgoto não tratado.

Com o PLANASA, a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil foi repassada dos municípios para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), sob controle acionário do poder público, e com a responsabilidade de controle tarifário, de acordo com as normas do governo federal, do Ministério do Interior. Os principais objetivos dessa mudança institucional eram eliminar o déficit e manter o equilíbrio entre a demanda e a oferta dos serviços de água e esgotos, em núcleos urbanos; a

autossustentação financeira em âmbito estadual; a adequação tarifária às possibilidades dos usuários; e o desenvolvimento institucional das CESB (BRASIL, 1978).

As primeiras justificativas para a exclusão dos municípios do processo de financiamento do PLANASA estavam assentadas na pretensa viabilização econômica do modelo. Para Rezende e Heller (2008), o paradigma da autossustentação tarifária, segundo a qual as tarifas deveriam ser capazes de cobrir os custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos, norteou o PLANASA. Essa escolha era complementada com o subsídio cruzado, a fim de viabilizar o sistema globalmente.

As CESB surgiram e se fortaleceram em uma conjuntura política marcada pelo patrimonialismo, pois cada estado, sendo o principal acionista, é também quem indica seus dirigentes, o que a deixa suscetível a acordos políticos e eleitorais. Arretche (1999) ressaltou que as CESB são grandes e poderosas empresas, dotadas de autonomia decisória em relação a quaisquer mecanismos de supervisão e controle de suas atividades. Esse fato dificulta muito o exercício de poder de regulação e, portanto, a possibilidade de que práticas lesivas aos interesses do setor público e dos usuários possam ser coibidas.

A partir da metade da década de 1980, o PLANASA iniciou sua fase de declínio. O modelo tarifário não estava mais adequado ao ambiente hiperinflacionário e as fontes de financiamento foram enfraquecidas. Com a reforma constitucional de 1988 e sua ênfase na descentralização, esse plano, definitivamente, estava obsoleto (SEROA DA MOTTA; MOREIRA, 2006). A década de 1990 foi marcada pela indefinição institucional na política nacional de saneamento, pois os contratos de concessão adotados, geralmente de 30 anos, estavam por finalizar e os titulares pelos serviços, ou seja, os municípios, viam-se pressionados pelas CESB e por interesses privados em uma conjuntura neoliberal do Brasil.

A titularidade dos serviços de saneamento foi colocada em xeque a partir da lógica de interesses financeiros. Para Britto *et al.* (2013), a política privatista ganhou contornos definidos pela Lei nº 8.987, de 1995, a Lei das Concessões, que abre a possibilidade de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada. Apesar de as privatizações não terem se tornado hegemônicas, o modelo de gestão dominante por meio das CESB evoluiu dentro de uma lógica empresarial. A política de saneamento no Brasil é fortemente marcada pelo legado do PLANASA, o que gerou uma visão encapsulada do setor, pouco aberto à ação transversal com os outros setores e com tecnocentrismo das intervenções.

1.2.2 A Lei nº 11.445/2007: os planos municipais de saneamento e os princípios de intersetorialidade e participação social

O processo eleitoral que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva presidente do Brasil, em 2003, abriu uma janela de oportunidade para a mudança institucional nas políticas públicas de saneamento. A criação do Ministério das Cidades, ao mesmo tempo que ampliou as possibilidades de novas ideias, também tornou visível o conflito de interesses e de grupos sociais, como municipalistas, estadualistas e privatistas, em busca de uma nova regulamentação para o saneamento, que resultou na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

A Lei Nacional de Saneamento pode ser considerada uma referência fundamental para a construção de um modelo de gestão mais integrado e intersetorial, tanto na dimensão interna ao campo do saneamento como na sua dimensão externa. Considerando a dimensão interna, destaca-se uma definição ampla de saneamento, abrangendo os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o manejo de águas pluviais urbanas e o manejo dos resíduos sólidos. Por outro lado, considerando a dimensão externa, a Lei busca a intersetorialidade com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e de gestão integrada com recursos hídricos (BRITTO *et al.*, 2013). O planejamento tornou-se imperativo para dirimir os conflitos de interesse e consolidar as novas ideias e os novos paradigmas conceituais do saneamento ancorado na universalização do acesso, na integralidade e na adoção de processos que considerem as particularidades locais, a intersetorialidade e a participação social.

O plano municipal de saneamento, conforme a Lei nº 11.445/2007, é fundamental para que os titulares pelos serviços tenham contratos de concessão válidos, uma vez que esse instrumento seria o responsável por comprovar a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação integral e universal dos serviços. A legislação, embora estabeleça como princípio a integralidade na prestação do serviço, estabelece que o plano pode ser específico para cada serviço. Sua abrangência deve conter, no mínimo, o diagnóstico da situação com a utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos para apontar as causas das deficiências; os objetivos de curto, médio e longo prazos, visando à universalização dos serviços e em conformidade com planos setoriais; os programas, os projetos e as ações necessárias para atingir as metas de forma compatível com planos governamentais; as ações para emergências e contingências; e os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática das ações.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) foi elaborado a partir da visão de futuro negociada entre os amplos atores sociais, sob o princípio estratégico. Seus cenários foram desenvolvidos em um processo participativo, com a coordenação de especialistas responsáveis pelo planejamento. Durante o processo, dez fatores foram considerados como intrínsecos e extrínsecos que influenciam a política pública, o que levou à geração de macrodiretrizes, estratégias e metas para a expansão do acesso aos serviços até o ano de 2033. O Plansab foi capaz de superar muitas das críticas que normalmente são levantadas no que diz respeito ao planejamento tradicional, embora, como em qualquer processo político, não está imune a fatores inerciais que podem criar obstáculos durante a fase de implementação (HELLER *et al.*, 2014).

Já no âmbito municipal, o plano de saneamento possui significativa importância no desenvolvimento urbano e territorial, com impactos na delimitação da expansão do uso do solo com fins de habitação e no desenho viário e suas relações com a mobilidade humana, em virtude de grandes tubulações de abastecimento de água, de coleta e de transporte de esgoto localizadas, em geral, na parte subterrânea das vias públicas. Porém, quando um plano é elaborado com uma racionalidade estritamente normativa, econômica, tem um grande potencial de contribuir para a promoção de um urbanismo segregador, alinhado ao mercado imobiliário e fundiário da cidade, e, conseqüentemente, priorizar o investimento público ao favorecimento de interesses contrários à universalização dos serviços.

Apesar dos benefícios enumerados e da exigência legal, as experiências de elaboração de planos de saneamento são pouco numerosas, cabendo questionar quais dificuldades os municípios têm enfrentado e indicar iniciativas que contribuam para reduzir esses impasses. É importante também compreender a motivação e o papel dos planos de saneamento, investigando se eles tendem a ser elaborados apenas com vistas ao cumprimento da legislação, ou por convicção dos reais benefícios que podem ser alcançados quando são utilizados como ferramenta de gestão (LISBOA *et al.*, 2013).

Segundo os dados divulgados pelo Ministério das Cidades até 2016, 30% dos municípios brasileiros possuem plano de saneamento e 38% estão em fase de elaboração, e destes 93% têm população inferior a 50 mil habitantes. Já entre os municípios com mais de 50 mil habitantes, apenas 10,2% declararam que possuem ou que estão elaborando seus planos (BRASIL, 2017). Ressalta-se que o Decreto nº 8.629/2015 estabeleceu a data-limite até 31 de dezembro de 2017 para elaboração dos planos, como condição para acesso a recursos

orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos pela Administração Pública Federal.

O Conselho Nacional das Cidades, a partir da Resolução Recomendada nº 75, de 2 de julho de 2009, orienta que esses planos atendam aos critérios de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos, com estabelecimento de mecanismos e procedimentos de controle social; de previsão da participação por meio de conferências, audiências e consultas públicas, assim como de órgão de representação colegiada; de disseminação e amplo acesso às informações sobre os serviços prestados; e de divulgação das etapas de discussão da política e do plano.

No contexto da avaliação, as entidades reguladoras possuem a função de fiscalizar e verificar o cumprimento do plano, que devem medir a coordenação do processo, o conteúdo e as medidas estruturantes e de gestão. Portanto, é fundamental que as agências reguladoras possuam independência financeira e autonomia política para indicar quais as dificuldades que os planos de saneamento possuem em promover a universalização sustentável dos serviços públicos.

Borja (2014) ressaltou que a universalização dos serviços de saneamento possui diversas dimensões, não só a político-ideológica, como também institucional, de gestão, da matriz tecnológica e da participação e controle social. Além disso, os critérios de priorização dos investimentos deverão superar a visão econômica e incorporar outras variáveis, principalmente a social, de saúde e a ambiental. Para tanto, será necessário construir um pacto social, com forças progressistas da sociedade, para a concepção de políticas sociais de maior fôlego.

A mudança de paradigma é mais ampla do que as evoluções tecnológicas no campo da infraestrutura do saneamento. Mas como trabalhar a intersetorialidade, a participação social e o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário nos processos que constituem um plano municipal de saneamento básico? Um novo paradigma do acesso à água e ao esgotamento sanitário se contrapõe à lógica de hegemonia capitalista de acumulação e passa a se reconfigurar como uma nova ordem democrática de gestão, no qual o planejamento passa a ser elemento estruturante na garantia de direitos.

Para Rezende e Heller (2008), a história do saneamento não se esgota em si mesma e tão pouco se explica por si mesma. São tantas as interfaces da política de saneamento, que ao

mesmo tempo a determinam e são por ela determinadas, que é quase obrigatório procurar enxergar o saneamento através da lente dessas suas relações. Britto *et al.* (2013), ao abordar o saneamento a partir da relação com políticas setoriais, afirmam que muitas vezes os governos não têm tido a capacidade de tratar seu objeto com base na percepção da complexidade e multidimensionalidade que o caracterizam, com possíveis ônus para a efetividade das decisões e ações.

Para Juliano *et al.* (2012), é necessário desnaturalizar as formas de gerir e operar o saneamento com base, sobretudo, em normas, assim como a relação do sanitarista com o usuário dos serviços públicos. Aceitar um determinado conceito ou ideia em saneamento implica escolher certas intervenções efetivas sobre a rede e a vida dos usuários individuais e, ao mesmo tempo, implica uma redefinição desse espaço em que se exerce o controle e a gestão das redes de saneamento, às quais os indivíduos estarão conectados, entendidos como grupo humano, como população.

A água permanece intrinsecamente ligada ao desenvolvimento humano e tem sido essencial para os processos de crescimento urbano ao longo da história. O aspectos sobre a relação entre urbanização e água, assim como o metabolismo hidrossocial da cidade, são particularmente úteis para avaliar os contextos passado, presente e futuro em seus aspectos social, econômico, político e ambiental. O metabolismo hidrossocial é o processo pelo qual a água é transformada em matéria, que não é mais simplesmente físico, mas que, em seu fluxo através do tecido urbano, adquire também uma dimensão social (SWYNGEDOUW, 2004). Os discursos em torno do ciclo hidrossocial, por exemplo, sobre a posse do recurso, a participação na gestão, as melhorias tecnológicas e o risco as percepções relacionadas à qualidade e disponibilidade de água, influenciam profundamente o desenvolvimento das cidades. Em contradição, os planos municipais de saneamento básico no Brasil carecem de uma visão de longo prazo e estão pouco abertos a essa inovação teórica. Para Castro (2012), a mudança de paradigma é decorrente tanto da genuína pressão exercida pelos atores sociais que pretendem melhorar suas condições de vida e exigem maior transparência por parte das autoridades e prestadores de serviços, quanto do oportunismo manipulador de interesses econômicos e institucionais para torná-la um mecanismo de cooptação e de disciplina social.

Swyngedouw (2005) apontou contradições entre o conceito de participação e o de governança. Se por um lado existem formas imanentes de governo, ou seja, sem considerar as formas hierárquicas, acríicas, por outro existe a imposição de uma ordem de significativa contraposição ao controle social, o que gera tensões paradigmáticas entre a sociedade e a elite

tecnocrática, entre arenas para além do Estado e o poder baseado na intermediação de interesses. Neste caso, observa-se claramente um conflito de ideias nas políticas públicas em saneamento no Brasil, no qual interesses tentam manter um *status quo* de centralização política, enquanto outros atores sociais lutam para quebrar as barreiras do tecnocracismo e da desigualdade social.

No âmbito internacional, os debates sobre a necessidade de garantir o alcance aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, impulsionados especialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), colocaram o acesso à água e ao esgotamento sanitário como direito humano, como um papel central para diminuir a pobreza e promover a saúde. A Década da Água, ocorrida entre 2005 e 2015, contribuiu fortemente para colocar essa discussão no cerne dos processos decisórios planejadores do desenvolvimento sustentável (ONU, 2014).

1.3 Procedimentos Metodológicos

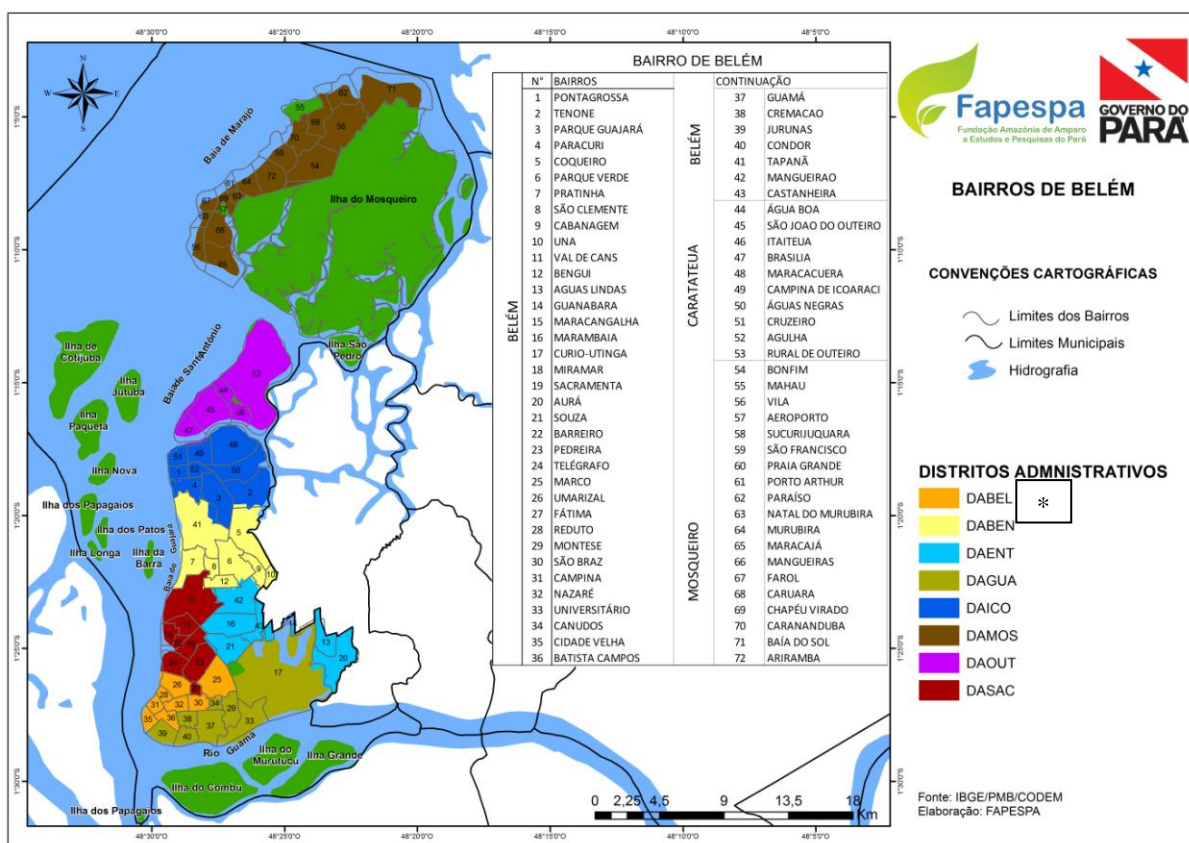
É importante destacar o desenho de pesquisa desenvolvido nesta tese, que é baseado nas Ciências Sociais e possui caráter comparativo de três casos (experiências) de planejamento do acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário no município de Belém. A explicação interpretativa que emerge da análise específica de cada caso (são três planos estudados) permitiu categorizar os dados empíricos por suas semelhanças e diferenças, assim como analisá-los perante o reconhecimento dos seus padrões de ocorrência. Neste caso, a comparação vincula-se à compreensão. Embora a investigação tenha sido realizada em momentos diferentes (o período de análise foi de 35 anos e foi possível identificar e descrever os contextos políticos dos três planos), procurou-se estabelecer mediações para suprir a dificuldade (comum a este tipo de desenho de pesquisa) da desigualdade entre os dados produzidos e as experiências comparadas. A diferença entre os planos foi enfatizada em uma base semelhante, pois foi utilizada a mesma área empírica, cujas características sociais, políticas, ambientais e econômicas não se modificaram drasticamente, pelo contrário, seguiram uma tendência que permitiu, inclusive, analisar os antecedentes e a trajetória histórica do município de Belém.

Para descrever as etapas metodológicas da pesquisa, toma-se como base a leitura do próprio título: Planos de saneamento de Belém (1980 a 2015): racionalidades, mudanças institucionais, intersectorialidade e participação social. A primeira parte, que aborda os planos, possui a função de apontar os caminhos que a política pública vai assumir, as estratégias para

se atingir metas, enfim, o desejo da sociedade no futuro do saneamento básico. O estudo do planejamento em diferentes correntes de pensamento permitiu pensá-lo conceitualmente.

A escolha da área empírica, Belém, Estado do Pará, está ligada ao fato de ser a cidade de origem do autor da tese e configurou-se como palco das análises em virtude das condições naturais que conformam a política pública de saneamento, inclusive com áreas de baixadas (periferias), integrada com uma história recente de lutas sociais contra a privatização dos serviços de saneamento, baixos índices de esgotamento sanitário e serviços com pouca qualidade de abastecimento de água. Na Figura 1 tem-se o mapa do município de Belém, com seus bairros, suas ilhas e seus distritos.

Figura 1 – Mapa de bairros e distritos de Belém, Pará.



* DABEL: Distrito Administrativo de Belém, DABEN: Distrito Administrativo do Benguí, DAENT: Distrito Administrativo do Entroncamento, DAGUA: Distrito Administrativo do Guamá, DAICO: Distrito Administrativo de Icoarací, DAMOS: Distrito Administrativo de Mosqueiro, DAOUT: Distrito Administrativo de Outeiro, DASAC: Distrito Administrativo da Sacramentoa.

Fonte: FAPESPA (2015).

Percebe-se que Belém está no tecido hídrico da Amazônia. Belém é cidade e água. Grande parte da infraestrutura da cidade possui relação com o saneamento, seja para o abastecimento

de água, que indicou os eixos de crescimento urbano, seja para o manejo das águas pluviais, com seus projetos de macrodrenagem, que modificaram o estilo de vida e a cultura em relação à água. Muitas vezes a rua é o rio. São particularidades amazônicas que fazem pensar que as políticas públicas em saneamento precisam dialogar com essa complexidade.

O recorte temporal da pesquisa inicia em 1980, por ser o ano de elaboração do Plano Belém 2000, passando pela década de 2000, quando foi elaborado o Plano Metropolitano de Água e Esgoto, e finalizando em 2015, com a formulação do Plano Municipal de Saneamento Básico – Água e Esgoto.

No que se refere às racionalidades do planejamento, a adoção do referencial teórico de Alexander (2000) para caracterizar os processos políticos, sociais, organizacionais e culturais permitiu identificar e interpretar as experiências de determinado plano quanto à sua razão normativa, estratégica e comunicativa, insurgente (essas foram as racionalidades estudadas nesta tese, porém é necessário esclarecer que existem outras que derivam dessas ou que sofrem suas influências).

Com base nas mudanças institucionais que são analisadas como parte da avaliação de políticas públicas e que servem como sustentação para a interpretação das racionalidades, foi possível identificar quais instituições foram criadas, quais foram desativadas, quais os legados de cada plano e como o poder se moveu no recorte temporal.

No caso dos atores sociais, foi possível analisar as relações entre as dimensões técnica e política. A política pública de saneamento é marcada por duas questões fundamentais: a complexidade das ações que envolvem a engenharia dos componentes da integralidade do saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo dos resíduos sólidos) e a centralidade das decisões como um dos legados mais importantes e negativos do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que conformaram uma ação estatal tecnocrática.

Outra questão se refere às pessoas que dependem desses serviços para sobreviver, porém eles não são de qualidade, por exemplo. No entanto, os atores sociais defendem que a universalização do atendimento se situa no campo dos direitos humanos e sociais, das relações entre Estado, capital e sociedade e de suas concepções a respeito de determinantes do saneamento.

Por que atores sociais e não agentes? A denominação do indivíduo e do social parte de uma concepção identitária por parte da teoria sociológica. Para Bourdieu (2001), agentes são indivíduos considerados na prática e imersos na ação, agindo por necessidade. A linguagem comum dos agentes é o veículo das pré-noções, dos estereótipos, que resulta de um sistema que engendrou a forma que permite o agente sentir e interpretar o mundo social, neste caso o sentido não pertence ao sujeito, mas ao sistema. Já o ator, segundo Crozier e Friedber (1977), não designa a figura do agente, pois se trata de um indivíduo autônomo, capaz de cálculo e de manipulação e que não apenas se adapta, mas inventa (e aqui acrescento: possui potência de agir) em função das circunstâncias e dos movimentos dos parceiros, ou seja, um constructo humano capaz de aproveitar as oportunidades, isto é, desenvolver estratégias. Esse constructo humano trata-se da inserção de um ator, que não se reduz a um indivíduo, em um contexto organizacional que será redefinido como sistema de ação concreta. Se não existe ator sem sistema, também não existe sistema sem atores que o definam como um conjunto de relações de poder entre os atores. Se o sistema de ação é chamado de “concreto”, não é somente porque ele é contingente, não determinista, o que não quer dizer arbitrário, mas também porque os atores que o constituem são definidos concretamente pela sua posição e dinâmica de poder nesse sistema. Para Dubar (2004), ao contrário do agente individual que é um produto do sistema, de sua incorporação sob a forma de dispositivos para a ação, o ator estratégico é definido por sua situação, pelo menos pela definição que dela dará, e pela estrutura de jogos na qual está imerso, pelo menos pela leitura que faz dela; em resumo, pelo contexto vivido que o define como um ator participante de um coletivo.

Finalmente, o título aborda os interesses dos atores sociais especificamente na intersectorialidade e na participação social, que embora tenham sido incorporadas normativamente nas diretrizes nacionais para o saneamento básico, Lei nº 11.445/2007, já existiam em algum grau nas experiências de planejamento, e que esta tese defende como elementos propulsores para a garantia de atendimento dos serviços de qualidade para a população.

A pesquisa qualitativa é hegemônica neste contexto, pois tentou captar a multiplicidade pragmática e racionalista dos atores sociais quanto aos processos de planejamento; analisou a relação de poder existente na trajetória histórica e o ciclo de políticas públicas de saneamento entre 1980 e 2015; buscou entender as motivações que levaram à articulação entre grupos de atores sociais; apontou desejos de futuro entre indivíduos isolada e dialogicamente com outros; identificou e analisou a história de vida de lideranças da gestão do saneamento; e

coletou e interpretou as críticas da sociedade civil em relação ao planejamento e à gestão do abastecimento de água e esgotamento sanitário.

1.3.1 A coleta de dados

Para coleta de dados dos planos de saneamento básico de Belém no período entre 1980 e 2015, foram utilizados métodos da pesquisa documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas, conforme Miranda (2007). A utilização da pesquisa qualitativa se justifica por refletir subjetividades dos atores sociais em uma prática epistemológica interpretativa diante do fenômeno a ser estudado. Embora o uso do termo "positivismo" seja bastante criticado na pesquisa qualitativa (FLICK, 2009), esta investigação baseia-se em pressupostos que foram analisados e interpretados para possibilitar explicações de atos, condutas e crenças avaliados.

Na pesquisa documental foram coletados três tipos de documentos: o primeiro se refere às legislações que possuem alguma relação com os planos; os planos propriamente ditos, especificamente o Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém, elaborado em 2004 e 2006 para água e esgoto, respectivamente, e o Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015. É importante ressaltar que o Plano Belém 2000, elaborado em 1980, não é um documento sistematizado, mas composto por plantas de engenharia e relatórios de projetos.

Com relação à fonte dos dados, a documentação do Plano Belém 2000 foi obtida em visita à biblioteca “Alcionides Siqueira” da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), em Belém. Essa documentação é difusa e necessitou de períodos de imersão junto à instituição, pois os títulos são considerados restritos ao público. O Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém foi obtido a partir do contato com um dos pesquisadores da Universidade Federal do Pará que participou da coordenação do plano, e me repassou os arquivos via digital. Já o Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém, elaborado em 2015, foi obtido no mesmo ano, por meio de carta de anuência recomendada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), protocolo CAAE 40559315.5.0000.5149, o que foi atendido junto à Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém, por meio do ofício nº 274/2014 – Gab./AMAE.

Por outro lado, a observação direta se justificou pela necessidade de conhecer o processo de elaboração do plano mais atual, elaborado em 2015. A estratégia foi participar das duas audiências públicas para elaboração do plano, ocasiões em que houve conversas informais com alguns atores sociais presentes, com vistas ao entendimento da realidade. Ou seja, no momento das audiências públicas, o ouvir e o observar prevaleceram.

As entrevistas semiestruturadas, como forma de coleta de dados, foram realizadas com atores sociais diretamente envolvidos com a política pública de saneamento de Belém, com o objetivo de caracterizá-los quanto ao planejamento elaborado e conhecer seus relacionamentos institucionais, suas ideias, sua participação em algum dos planos analisados e suas expectativas quanto ao futuro da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Todas as pessoas que aceitaram participar da pesquisa como entrevistados tomaram ciência e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

É importante ressaltar que a seleção das pessoas seguiu o critério do recorte temporal, a percepção do pesquisador quanto às relações de poder exercido por determinado grupo social, a consistência com os objetivos da pesquisa e a indicação das representações entrevistadas (técnica chamada de “bola de neve”, com pressupostos fundamentados em Vinuto (2014)).

O roteiro utilizado está descrito no Quadro 1. O universo amostral foi de 30 entrevistados (procedimento realizado entre maio e junho de 2015). Duas pessoas consideradas importantes na atualidade da política pública de saneamento, uma representação de pesquisa e outra governamental, não aceitaram participar, apesar dos cordiais esforços do pesquisador.

Quadro 1. Roteiro de entrevista semiestruturada.

1. Fale sobre sua atuação nas políticas públicas de saneamento básico de Belém-PA. Quais entidades cooperam e quais divergem dessa atuação?
2. Na Lei nº 11.445/2007, Lei Nacional do Saneamento Básico, os princípios de intersetorialidade e participação social estão presentes. O que você entende por tais princípios? Descreva situações em que esses princípios são concretizados ou não na política pública de saneamento em Belém.
3. Quais são, em sua opinião, os principais problemas do abastecimento de água e

esgotamento sanitário? Descreva.

4. Como foi sua participação na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém? Como este plano deveria ser elaborado e quem deveria participar?

5. O que você espera que aconteça na área de saneamento em um futuro - curto, médio e longo prazos?

6. Que áreas devem ser priorizadas para iniciar a concretização do plano? Descreva por ordem hierárquica e justifique.

7. Existe alguma questão que esta entrevista não abordou, mas você gostaria de comentar?

Esclareço que as perguntas direcionadas aos entrevistados que participaram de conjunturas passadas, explicitamente nas décadas de 1980 e de 2000, períodos de elaboração e implementação do Plano Belém 2000 e do Plano Metropolitano, respectivamente, foram adaptadas, e a experiência mostrou que elas mais se aproximaram de uma entrevista biográfica ou de história de vida, pois a riqueza de informações apresentadas pelos atores que participaram da elaboração e, principalmente, da implementação do Plano Belém 2000 é parte importante dos documentos primários da pesquisa. Além disso, por se tratar de uma entrevista semiestruturada, foram muitas as vezes que houve “digressões” positivas do ponto de vista de dar liberdade à representação social entrevistada, mas que, ao mesmo tempo, atenderam aos objetivos da pesquisa. O panorama das pessoas entrevistadas está descrito no Quadro 2. Ressalta-se, previamente, que embora a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) seja a concessionária dos serviços públicos de saneamento, sua representação foi adotada nesta pesquisa como representante governamental, por se tratar de uma empresa estatal com definições de pessoal e da própria atuação com a tutela exclusiva do governo do estado do Pará.

Quadro 2. Panorama das entrevistas realizadas na pesquisa e sua justificativa para a análise de dados.

	ATORES SOCIAIS	JUSTIFICATIVA PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA
01	Representante Governamental – RepGovA.	Uma pessoa no cargo de direção da Agência Reguladora no qual foi possível conhecer as estruturas

		internas da instituição. No entanto, após a transcrição, percebeu-se pouca influência sobre a pesquisa, a despeito de que a pessoa entrevistada tinha assumido suas funções há pouco tempo, portanto ela não gerou análises suficientes para a continuidade na pesquisa.
02	Representação da Sociedade Civil – SocCivA.	Uma pessoa no cargo de direção, por mais de dez anos, de uma organização não governamental com atuação nacional e local marcante na defesa da reforma urbana e do desenvolvimento social e ambiental.
03	Representação da Sociedade Civil – SocCivAC	Uma liderança do movimento social que atua diretamente nas políticas públicas de saneamento, especialmente sobre os problemas que obras importantes de infraestrutura de saneamento causam nas baixadas de Belém.
04	Representação da Sociedade Civil – SocCivB.	Uma liderança do movimento social com atuação específica em um bairro de Belém. Essa entrevista foi excluída da análise de dados por não apresentar questões importantes do ponto de vista dos planos de saneamento de Belém.
05	Representação Parlamentar – ParlamCB.	Uma representação da Assembleia Legislativa do Pará com histórico de atuação sobre os impactos de infraestrutura de saneamento e atualmente com liderança política no debate sobre direitos humanos.
06	Representação de Pesquisa – PesqC.	Essa representação de pesquisa foi extremamente importante para substanciar o desenvolvimento da tese. Suas citações permeiam todas as categorias desta investigação.
07	Representação da Sociedade Civil – SocCivD.	Essa representação social está ligada a uma associação profissional muito atuante, nacional e localmente, no saneamento.
08	Representação da Sociedade Civil – SocCivEB.	Essa representação está ligada a um movimento urbano específico demais, e na análise de dados foram verificados poucos elementos para o desenvolvimento da pesquisa, razão pela qual foi excluída.
09	Representação Governamental – RepGovE.	Essa representação foi muito importante para a pesquisa, por se tratar de um ex-presidente da COSANPA no período de implementação do Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém. Além disso, sua atuação hoje é decisiva na direção da concessionária.
10	Representação Parlamentar – ParlamF.	Essa representação da Câmara Municipal de Belém, de oposição ao atual prefeito, já esteve no poder entre o final da década de 1990 e o início de 2000, portanto tem uma conjuntura de maior participação social e de conflitos institucionais na prestação do serviço de saneamento.
11	Representação da Sociedade	Essa representação atua especificamente no

	Civil – SocCivG.	saneamento rural de Belém.
12	Representação Governamental – RepGov HB.	Com atuação na presidência da COSANPA na década de 2000 e com atuação histórica no saneamento, foi o responsável por inserir a racionalidade estratégica no Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém.
14	Representação da Sociedade Civil – SocCivJA.	Essa foi a primeira entrevista realizada no âmbito da pesquisa, e foi descartada com o objetivo de calibração do processo qualitativo. Além disso, não houve aproveitamento do conteúdo, por sua pouca atuação na política de saneamento.
15	Representação de Pesquisa – PesqJA.	Essa representação foi fundamental na pesquisa, por ter participado do grupo que foi responsável pela elaboração do Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém. É um dos principais influenciadores da política de saneamento em âmbito estadual e municipal há pelo menos 15 anos.
16	Representação da Sociedade Civil – SocCivJC.	Essa representação tem sido responsável por articular vários atores sociais da política de saneamento em torno de novos temas, como o direito humano à água, portanto possui atuação consolidada e reconhecimento por parte da esfera pública.
17	Representação de Profissionais Liberais – ProfLibJ.	Essa representação é uma das principais influenciadoras do mercado da engenharia sanitária em Belém, com capacidade e equipe técnica no desenvolvimento dos serviços de elaboração de projetos de saneamento.
18	Representação de Pesquisa – PesqJ.	Essa representação de pesquisa participou da coordenação do Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém, com uma abordagem fortemente urbana. Possui relacionamentos epistêmicos nacionais e internacionais sobre o tema da pesquisa.
19	Representação Governamental – RepGovL.	Essa representação é histórica na direção estadual e municipal nas políticas de saneamento. Possui grande visibilidade midiática e foi considerada uma das principais entrevistas da pesquisa.
20	Representação Governamental – RepGovM.	Trata-se de uma atuação histórica do saneamento de Belém. Atualmente é diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB).
21	Representação Governamental – RepGovMX	Com uma atuação específica no saneamento, em especial no que tange às águas subterrâneas, essa representação governamental trouxe poucas contribuições para a pesquisa, razão pela qual foi excluída do estudo.
22	Representação Parlamentar – ParlamM.	Com uma atuação mais ligada à prefeitura, com mediana atuação no saneamento, foi importante para representar contrastes políticos com outros dois parlamentares.

23	Representação de Pesquisa – PesqN.	Essa representação é extremamente técnica, com forte atuação na política de esgotamento sanitário. Embora suas respostas tenham sido curtas, foi possível assimilar sua grande influência, em especial no Ministério Público Federal.
24	Representação da Sociedade Civil – SocCivO.	Houve um problema específico nessa entrevista, pois embora seja uma liderança importante, as muitas interrupções e digressões fugitivas ao tema do saneamento impossibilitaram sua inserção na pesquisa.
25	Representação da Sociedade Civil – SocCivP.	Essa representação possui relevância política muito forte, com atuação sindical e de combate à privatização dos serviços. Possui enlances nacionais e internacionais, com ideias inovadoras na política de saneamento.
26	Representação do Ministério Público Federal – MinPubB.	Essa representação possui atuação recente no esgotamento sanitário e na fiscalização do Plano Municipal de Água e Esgoto de Belém.
27	Representação de Pesquisa – PesqR.	Com atuação histórica na reforma urbana e na participação social, essa representação de pesquisa foi fundamental para a identificação de redes de atuação de alternativa ao tecnocracismo no saneamento de Belém.
28	Representação Parlamentar – ParlamS.	Essa representação parlamentar possui atuação histórica nas políticas urbanas que envolvem o saneamento. Participou das audiências públicas do atual plano de saneamento de Belém.
29	Representação Governamental – RepGovT.	Com atuação recente na parte operacional da concessionária de serviços de saneamento em Belém, essa representação apresentou poucos elementos relacionados à pesquisa. Foi fundamental na técnica da bola de neve, com a indicação de alguns entrevistados históricos, no entanto foi excluída da análise de dados.
30	Representação Governamental – RepGovU.	Essa representação social foi uma das principais responsáveis pela implementação do Plano Belém 2000 e se constituiu como uma entrevista sobre história de vida, uma vez que sua atuação se confunde com a história do saneamento entre 1980 e 2000.

Ressalta-se uma questão que possui entendimento acadêmico polêmico, especialmente no que tange ao recrutamento de entrevistados/as e à análise dos dados. Duarte (2004) relatou que analisar entrevistas é tarefa complexa e exige muito cuidado com a interpretação, a construção de categorias e, principalmente, com uma tendência bastante comum entre os pesquisadores de debruçar-se sobre o material empírico procurando “extrair” dali elementos que confirmem suas hipóteses de trabalho e/ou os pressupostos de suas teorias de referência. Para a autora, é preciso estar muito atento à interferência de nossa subjetividade, ter consciência dela e

assumi-la como parte do processo de investigação. Creio que ao longo do reconhecimento dos documentos primários (especialmente as entrevistas), até a análise dos dados, busquei a imparcialidade para promover interpretações independentes e não viciosas. Para Lacey (2011), o questionamento sobre o juízo de valor é importante.

Qual deve ser a resposta da ciência para o papel inevitável dos endossamentos em deliberações concernentes à legitimidade da implementação de inovações tecnocientíficas? Há mais de 50 anos, Richard Rudner apresentou o famoso argumento de que os cientistas, enquanto cientistas, fazem (e precisam fazer) endossamentos; e conclui, portanto, que os cientistas, enquanto cientistas, fazem juízos de valor. Se, de fato, os cientistas apresentarem geralmente unanimidade sobre os endossamentos, isso aconteceria porque eles mantêm perspectivas de valor em comum (que incluem o princípio da legitimidade das inovações tecnocientíficas), e não por causa dos resultados da pesquisa empírica. Esses endossamentos não têm nenhuma autoridade para as pessoas que não compartilham essa perspectiva de valor. Mais importante, quando não houver contestação dos valores entre os cientistas, é provável que as prioridades de pesquisa serão determinadas à luz dos valores compartilhados (LACEY, 2011, 493).

Essa discussão serve para justificar o fato de terem sido excluídas sete das 30 entrevistas. Embora não seja comum a exclusão de entrevistas na análise dos dados, houve a utilização de critérios de consistência/saturação de informações, de proximidade da função política ou institucional e de não enviesamento da pesquisa.

1.3.2 A análise de conteúdo

Os métodos de análise de dados dos planos de saneamento de Belém entre 1980 e 2015 foram fundamentados em uma abordagem interpretativa, na qual há consideração sobre as pessoas, suas interpretações, suas percepções, seus conhecimentos e suas opiniões como fonte primária de dados (MASON, 2002). A abordagem interpretativa considerou dois instrumentos: a leitura panorâmica da observação direta (em menor grau) e a análise de conteúdo (em maior grau).

Com a leitura panorâmica dos dados da observação direta fez-se um apanhado geral de forma descritiva e teórica. A análise descritiva é o processo de tomar o fluxo de dados e decompô-lo em suas partes constitutivas para identificar os padrões, as regularidades e como os temas emergem dos dados. Já a análise teórica é o processo de descobrir como as partes componentes do estudo se encaixam, visando explicar a existência de padrões nos dados e decifrar as regularidades percebidas (ANGROSINO, 2009).

O instrumento metodológico escolhido para esta investigação foi a análise de conteúdo, pois, segundo Bardin (2011), trata-se de um conjunto de técnicas de análises das comunicações que visam obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, a descrição do conteúdo das mensagens indicadoras, quantitativas ou não, que permita a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens. A análise estrutural aplica-se aos princípios de organização subjacentes, aos sistemas de relações, aos esquemas diretores, às regras de encadeamento, de associação, de exclusão e de equivalência, aos agregados organizados de palavras ou de elementos de significação e às figuras de retórica, ou seja, todos os elementos que estruturam os elementos, sejam eles signos ou significações, de maneira invariante ou independente desses elementos.

Os dados obtidos da pesquisa documental e das entrevistas semiestruturadas (sendo dada mais ênfase a esta última) foram avaliados por meio da análise de conteúdo. Foi necessário fazer a comparação analítica de abordagens sobre as racionalidades do planejamento do saneamento básico e o contexto da política pública, o que envolve diretamente as mudanças institucionais e o poder dos atores sociais e, também, possui grandes diferenciações quanto à efetividade pragmática das ações que a conformam, ou seja, foi muito importante identificar e interpretar as crenças, os valores, as normas fundamentais e as características definidoras de cada grupo representacional de atores sociais que participam ou deixam de participar do processo de planejamento governamental, pois os interesses historicamente investigados subsidiaram a análise do saneamento em sua concepção e seus interesses na intersetorialidade e participação social.

A utilização de diversas fontes de dados, como entrevistas e documentos normativos que compõem os planos de saneamento do município de Belém, visaram produzir informações qualitativas. Saldaña (2013) ressaltou que o processo de codificação é um dos caminhos para a análise qualitativa de dados, porém trata-se de uma transição entre produção de dados e a análise extensiva dos dados. Sua contribuição consiste na proposição de dois tipos de codificação.

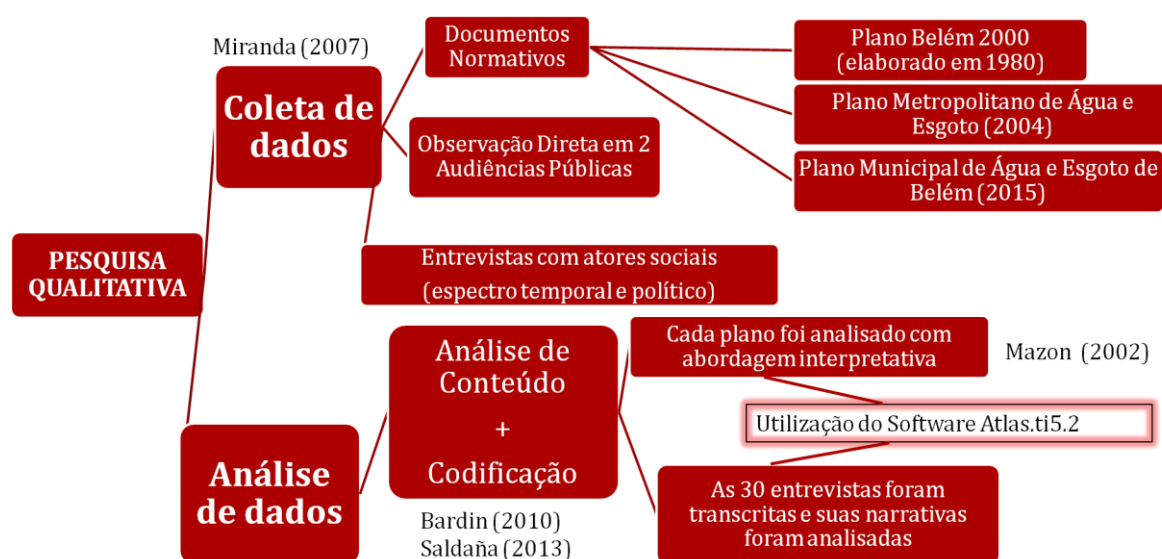
A etapa de pré-codificação foi realizada por meio da leitura inicial dos dados e da elaboração de reflexões iniciais sobre o material coletado, e foi denominada memórias. Nessa etapa, as informações relevantes foram sublinhadas e assinaladas de palavras e/ou frases que mereceram atenção como chaves de evidência que embasaram as suposições e se relacionaram à teoria. Saldaña (2013) relatou que a ordenação de memórias analíticas contribui para a elaboração de questionamentos, para o levantamento de causas e efeitos e

para as análises pessoais e teóricas sobre o que foi destacado durante a leitura inicial. A codificação pode ser organizada em códigos e subcódigos e em categorias e subcategorias, que gerarão temas e teoria oriunda dos dados analisados qualitativamente.

A articulação teórica entre Bardin (2010) e Saldaña (2013) foi proposta por Vosgerau *et al.* (2016), que indicam o software Atlas.ti5.2 (também utilizado nesta pesquisa) como ferramenta capaz de facilitar a análise de conteúdo a partir do processo de codificação, pois simplifica o gerenciamento das informações codificadas, subsidiando a interpretação.

Os resultados dos dados brutos foram tratados de modo a se tornarem significativos e válidos. Como analista, dispondo de resultados significativos, propus inferências, procedimento que consente a passagem da descrição à interpretação. O Atlas.ti5.2 vinculou citações e códigos, permitindo, assim, a visualização da relação lógica estabelecida. Os elementos relacionados foram conectados graficamente em quadros e redes de influência. A Figura 2 apresenta, de forma resumida, os principais elementos metodológicos da pesquisa.

Figura 2 – Síntese dos procedimentos metodológicos da pesquisa.



A primeira fase após a codificação partiu da análise teórica do problema, em especial no que tange à crítica à racionalidade normativa do planejamento, neste trabalho também denominada de mito da modernização capitalista, ou seja, buscou-se focalizar a situação atual da revisão de literatura e suas influências no Brasil e no município de Belém, com a definição das principais variáveis do estudo, como as características sociais, políticas e institucionais das políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

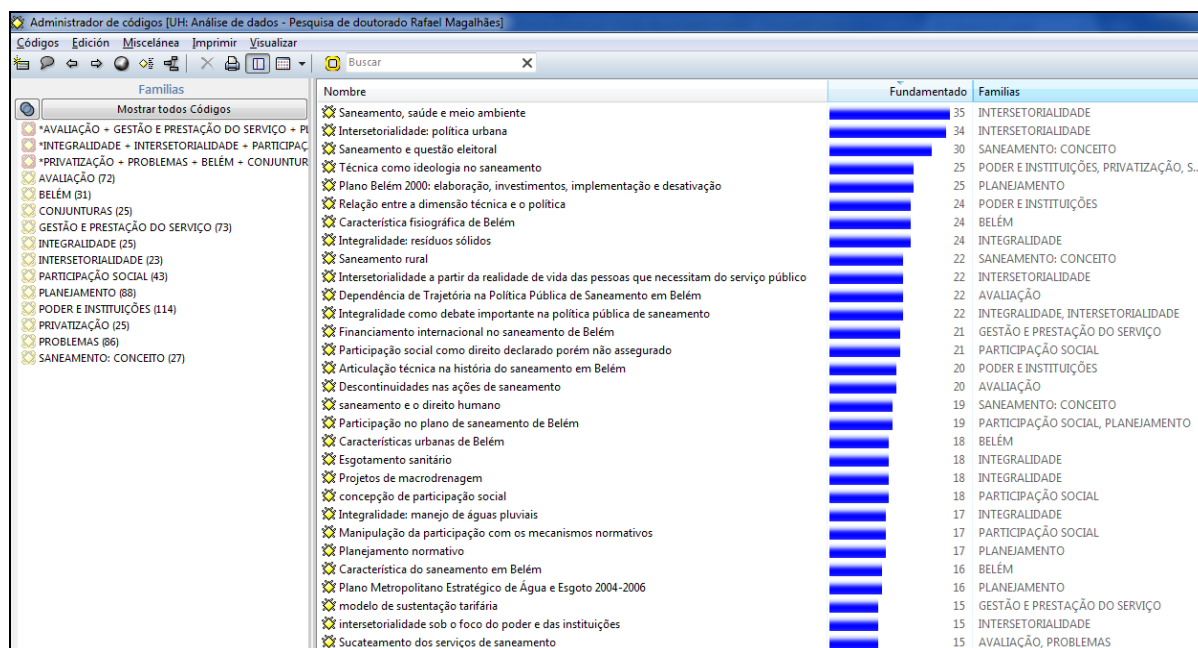
Na segunda fase, pós-tratamento dos dados, foram analisadas as diferentes experiências de planejamento governamental em saneamento implementadas pelo Estado em seus diversos âmbitos, especificamente os três planos objeto da pesquisa. Utilizou-se o referencial analítico da avaliação pragmática e racionalista dos processos de elaboração e implementação dos planos em Belém, que se alinhou às perspectivas de avaliação de políticas públicas. O paradigma orientador foi interpretativo a partir do processo de codificação da análise de conteúdo, pois considerou o lócus empírico como fonte dos conhecimentos que orientou a execução de políticas e programas, assim como sua avaliação; considerou a noção de processo como ponto central de toda a avaliação; e utilizou diferentes tipos de dados e informações, bem como a compreensão dos sentidos formulados em diferentes contextos para o entendimento de uma mesma política pública ao longo de 35 anos de análise.

Foram comparados os processos de elaboração dos planos, as conjunturas políticas e econômicas, os atores envolvidos nos processos específicos, os conteúdos dos planos, seus produtos documentais, a interpretação da racionalidade e, no contexto pragmatista, as ações que materializaram a efetividade no recorte temporal do estudo. Foi realizada uma análise de coerência entre a relação teoria-método-ferramentas, assim como a classificação de cada processo de acordo com a sua importância sobre as variáveis de estudo.

O processo de análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas com os atores sociais inseridos historicamente nas políticas públicas de saneamento em Belém, com a utilização do software Atlas.ti5.2, seguiu as etapas de leituras das 30 entrevistas, marcação de citações, criação de códigos, releitura para confirmação entre códigos e citações, exclusão das entrevistas mencionadas, fusionamento de códigos por critério de aproximação semântica, criação de famílias de códigos, identificação de relação código x código / código x famílias / família x família, criação de redes e compreensão e interpretação dos dados.

Inicialmente, a marcação de citações e a criação de códigos deveriam atender às categorias (que no software é chamada de famílias) de planejamento, saneamento, Belém, conjunturas, avaliação, intersectorialidade e participação social, conforme o referencial teórico delimitado e os procedimentos metodológicos. No entanto, no decorrer na análise de conteúdo, foram acrescentadas novas categorias à pesquisa, que a modificaram de modo a ampliá-la e enriquecê-la. As novas categorias são: gestão e prestação do serviço; integralidade; poder e instituições; privatização; e problemas. No que se refere aos 678 códigos criados, na Figura 3 é possível observar os 30 mais presentes no conteúdo das entrevistas, como forma de ilustração do trabalho de codificação na análise de conteúdo.

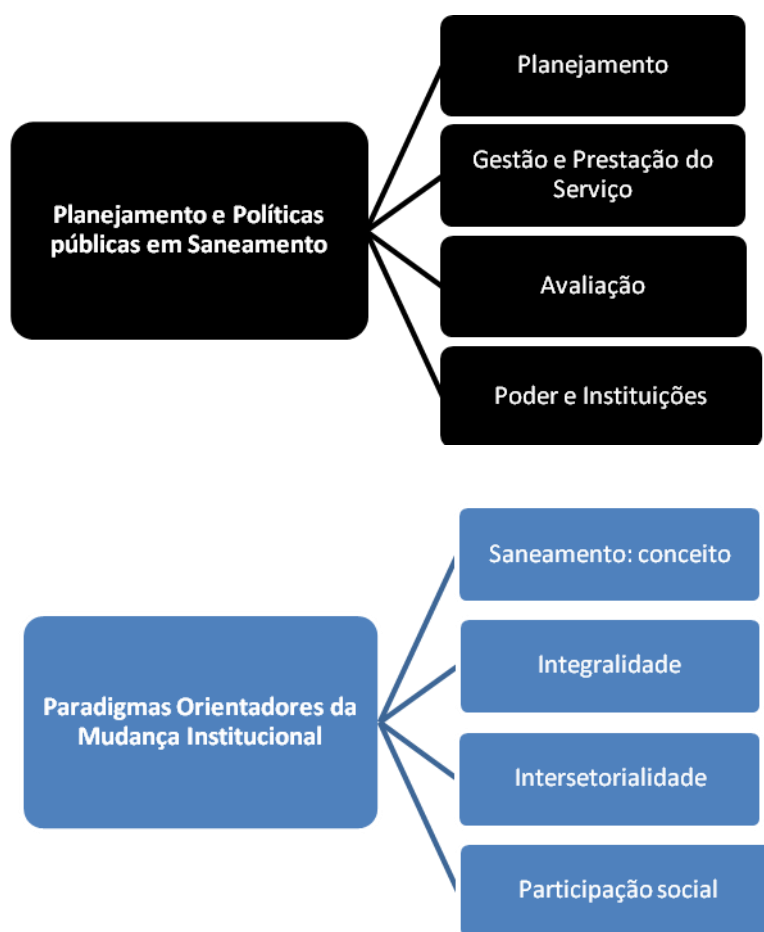
Figura 3 – Ranking dos 30 códigos mais utilizados em citações das entrevistas semiestruturadas.



Portanto, na interpretação da análise de conteúdo utilizou-se uma dimensão quantitativa ao identificar e discutir os códigos mais citados em cada família (categoria), acrescentados de uma abordagem sobre as relações de “causa”, “associação com”, “é parte de”, “contradiz”, “é um/a” e “é propriedade de”.

A partir do desenvolvimento analítico dos documentos primários, das citações, da codificação e da organização em famílias de dados, optou-se por aglutinar essas famílias para discutir os dados e relacioná-los com as perspectivas teórico-metodológicas apresentadas inicialmente como bases para a constituição desta tese (Figura 4), mas sem necessariamente conduzir a discussão dos resultados.

Figura 4 – Aglutinação das famílias de códigos para apresentação dos resultados da pesquisa.



1.4 A organização dos capítulos

Optou-se por apresentar o formato de capítulos para cada grande componente da pesquisa, introdução, referencial teórico e considerações finais (itens I, II e VII) e artigos para os resultados (itens III, IV, V e VI). No segundo capítulo, a seguir, é abordada a delimitação teórica sobre planejamento empregada na tese. Trata-se de um referencial fortemente ancorado no estudo da racionalidade, mas inicia com o desenvolvimento conceitual com base na lente filosófica que alia os preceitos de movimento em Heráclito de Éfeso com a noção de desejo em Spinoza, por isso coloca o conceito de planejamento a partir do movimento de perseverança na existência. Além dessa abordagem, que aqui é chamada de ontológica, foram analisadas várias teorias de planejamento. Focalizou-se o debate sobre os limites da racionalidade normativa ao considerar o futuro único e exclusivo de interesses de poucos atores sociais, que nesta pesquisa é caracterizado como fator importante de desigualdade e se aproxima de uma visão mercantilista da modernização. A racionalidade estratégica teve seu desenvolvimento na América Latina, com as contribuições de Carlos Matus, e se caracteriza pela implementação de acordos negociados nas políticas, pela aliança entre a dimensão

técnica e política e por ter potencial para garantir processos democráticos, a depender do jogo de interesses dos atores sociais. Já na racionalidade comunicativa, que utiliza como base teórica o agir comunicativo preconizado por Jurgen Habermas, o interesse primordial é a interação social, os padrões retóricos, a esfera pública, as decisões e os acordos coletivos e a ética do consenso. O capítulo finaliza com os apontamentos sobre como avaliar a formulação e a implementação de planos e políticas públicas, quais os critérios e parâmetros de julgamento e qual a importância da dependência histórica no estudo de políticas públicas e de experiências de planejamento.

O terceiro capítulo, que é apresentado no idioma inglês, sob o título “Assessment of water supply and sanitation plans: history and outlook in the municipality of Belém, Brazil”, focaliza o debate sobre a racionalidade dos planos de saneamento de Belém no período de 1980 e 2015. Esse capítulo foi transformado no formato de artigo para atender aos critérios do Programa de Pós-Graduação. Ele tem a função de promover a abertura dos dados de pesquisa, em especial das categorias previamente estabelecidas. Os resultados mostram como cada plano estudado foi analisado no contexto da racionalidade e apontam as perspectivas de mercantilização dos serviços de saneamento em Belém em virtude da agenda privatista que o governo federal impôs aos estados a partir da ascensão de Michel Temer.

O quarto capítulo complementa e aprofunda as perspectivas analíticas sobre o processo empírico. Intitulado “Mudanças institucionais e relações de poder em planos de saneamento: evidências qualitativas do caso de Belém”, busca fornecer a discussão sobre a avaliação dos planos e da política pública de saneamento de Belém a partir do debate de duas perspectivas analíticas: o ciclo de políticas públicas e a ciência e a técnica como ideologia. Neste contexto, ressalta-se que o ciclo de políticas públicas teve maior inferência a partir da voz dos atores sociais e possibilitou avaliar as várias etapas da ação governamental: criação da agenda para o saneamento, formulação dos planos, inação do Estado (representada pelo sucateamento dos serviços) como parte da implementação, até a desativação da política, marcada pela prestação pública do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

No quinto capítulo, intitulado “Intersetorialidade no planejamento e políticas públicas de saneamento em Belém: a percepção dos atores sociais”, são discutidos diferentes contextos relacionados às questões temáticas. Políticas essas que, com a busca de inovações teóricas e práticas que abordam o direito humano à água, os mecanismos hidrossociais no espaço urbano, dentre outros, têm o potencial de ampliar o debate sobre a universalização do atendimento.

No sexto capítulo, “Participação social nos planos de saneamento de Belém entre 1980 e 2015”, é traçada uma análise sobre os antecedentes históricos, as conjunturas e a formação de instituições participativas. O debate sobre a participação social nos planos de saneamento assume um caráter mais pragmático na sua avaliação e narra as evoluções e os retrocessos da falta de participação, marcadamente sobre o processo de despolitização defendido por parte importante da representação governamental atrelada à tecnocracia do saneamento em Belém.

A tese finaliza com o capítulo referente às considerações sobre os pressupostos e os objetivos desenvolvidos ao longo da jornada doutoral, no qual é discutida a importância dos procedimentos metodológicos para a pesquisa empírica realizada; busca-se interpretar o exame das questões norteadoras da pesquisa à luz do referencial teórico utilizado; reflete-se sobre a linha de pesquisa relacionada às políticas públicas de saneamento; exaltam-se os principais achados da investigação; e sugere-se a continuidade de pesquisas sobre os planos de saneamento em âmbito municipal.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. M. D. **Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a participação social em três modelos institucionais no Espírito Santo**. 2011. 338. (Doutorado.). Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos., Universidade Federal de Minas Gerais., Belo Horizonte.

ALEXANDER, E. R. Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective. *Journal of Planning Education and Research*, v. 19, n. 3, p. 242-256, March 1, 2000. DOI:10.1177/0739456x0001900303

ANGROSINO, M. *Etnografia e observação participante*. Porto Alegre.: Artmed, 2009. 138 p.

ARRETCHE, M. Política nacional de saneamento: a reestruturação das companhias estaduais. In: IPEA (Ed.). **Temas Especiais—Infra-Estrutura. Perspectivas de Reorganização**. Brasília, 1999.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 288.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde e Sociedade*, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014.

BOURDIEU, Pierre. *Meditações pascalianas*. Trad. Sergio Miceli. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2001.

BRAGA, R. S. *Princípios no planejamento do saneamento básico no Brasil: um estudo comparativo nos níveis nacional e municipal*. 195f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2012.

BRASIL. **Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. Lei 6.528, de 11 de maio de 1978.** REPÚBLICA, P. D. Brasília 1978.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União 2007. 8 de janeiro:3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/lei/111445.htm. Acesso em 15 maio de 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Panorama dos planos municipais de saneamento básico no Brasil*. 2017. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/panorama_planos_municipais_de_saneamento_basico.pdf

BRITTO, A. L. P.; REZENDE, S. C.; HELLER, L.; CORDEIRO, B. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2013.

CASTRO, J. E. Participación y control social en el saneamiento básico. In: HELLER, L. (Ed.). *Agua e saneamiento: en la búsqueda de nuevos paradigmas para las Américas*. Washington. D.C: OPAS, v.01, 2012. cap. 6, p.137-156. ISBN 978-92-75-1669-2.

COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará. *Síntese do Plano Diretor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém*. 100p. Belém. 2004/2006

COSTA, N. D. R. Política Pública, Ambiente e Qualidade de Vida: Revisitando o PLANASA. *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 2, p. 31-39, 1991.

CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil (Points), 1977.

DUBAR, Claude. Agente, ator, sujeito, autor: do semelhante ao mesmo. Artigo apresentado no Primeiro Congresso da Associação Francesa de Sociologia, em fevereiro de 2004. Dispon. em:<http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/dubarclaude-agenteatorsujeitoautor-atoragenteautordosemelhanteaomesmo2004.pdf>

FAPESPA – Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará. Anuário Estatístico do Pará. 2015. Disponível em http://www.fapespa.pa.gov.br/anuario_estatistico/index.html. Acesso em 20/03/2017.

FLICK, U. *Desenho da Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed., 2009. 164

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Eng. Sanit. Ambient.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 284-295, Sept. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522007000300008>.

HELLER, L.; RODRIGUES, L. A.; SILVEIRA, R. B. Scenarios for environmental sanitation in Brazil. *Water Policy*, v. 16, p. 501-519, 2014. DOI: 10.2166/wp.2014.119

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse do Senso Demográfico de 2010. Rio de Janeiro, 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População nos censos demográficos, segundo as grandes regiões e as unidades da federação - 1872-2010. *Decenal*. Rio de Janeiro: IBGE 2014.

JULIANO, E. F. G. A.; FEUERWERKER, L. C. M.; COUTINHO, S. M. V.; MALHEIROS, T. F. Racionalidade e saberes para a universalização do saneamento em áreas de vulnerabilidade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, p. 3037+, 2012 2012.

LACEY, Hugh. A imparcialidade da ciência e as responsabilidades dos cientistas. *Sci. stud.*, São Paulo, v. 9, n. 3, p.487-500, 2011.<http://dx.doi.org/10.1590/S1678-31662011000300003>.

LISBOA, S. S. *Planejamento municipal de saneamento por convicção ou por obrigação? Uma avaliação das implicações em Penápolis/SP e Itapira/SP*. 2013. 182 Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2013.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v. 18, p. 341-348, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522013000400006>

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011 – 219 p.

MASON, J. *Qualitative researching*. Sage, 2002.

MELO, M. A. B. C. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 1, p. 84-102, 1989.

MIRANDA, A. S. Intergovernmental health policy decisions in Brazil: cooperation strategies for political mediation. *Health Policy and Planning*, v. 22, n. 3, p. 186-192, May 1, 2007. DOI: 10.1093/heapol/czm004

MONTE-MOR, R. L. M. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. *ETC...Espaço, Tempo e Crítica.*, v. 1, n. Junho, p. 71-96, 2007.

ONU. Organização das Nações Unidas. Água potável: direito humano fundamental. Publicado em 28/07/2010 e atualizado em 12/12/2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agua-potavel-direito-humano-fundamental/>. Acessado em 10/04/16.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Ingenium: Editora UFMG, 2008.

SALDAÑA, J. *The coding manual for qualitative researchers*. London: Sage, 2013.

SEROA DA MOTTA, R.; MOREIRA, A. Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil. *Utilities Policy*, v. 14, n. 3, p. 185-195, 9// 2006.

SILVA, F. J. A. D. *A natureza dos planos municipais de saneamento é influenciada pelas instituições elaboradoras? um estudo comparativo em três municípios de Minas Gerais*. 2012. 139 Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2012.

SNIS. Sistema Nacional de Informações em Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - 2014. Brasília: Ministério das Cidades, 2016.

SOUSA, A. C. A. D.; COSTA, N. D. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 587-599, 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300003

SWYNGEDOUW, E. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, v. 42, n. 11, p. 1991-2006, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>

SWYNGEDOUW, E. *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. *Oxford Geographical and Environmental Studies*. Oxford, 2004.

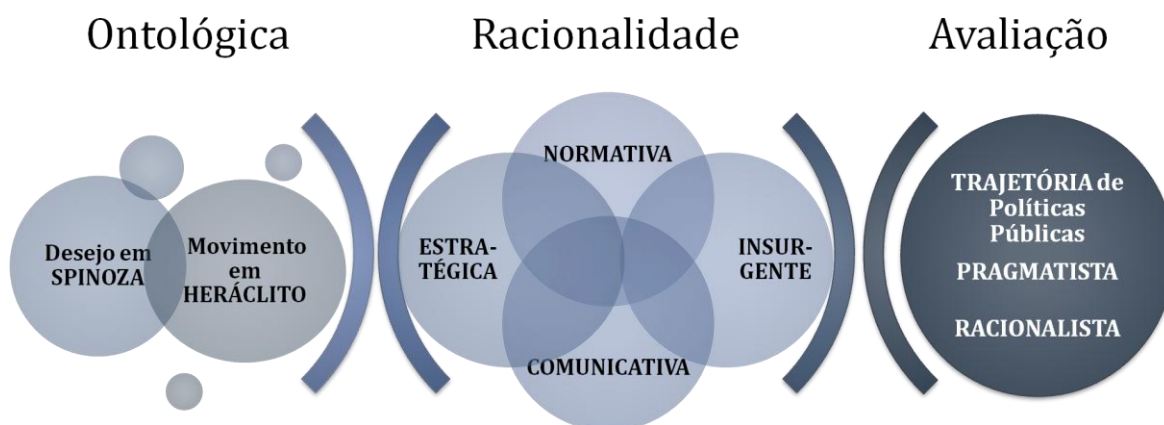
VETTER, D. M. A evolução das condições de saneamento básico na população urbana durante a década de 70: uma análise preliminar. *Revista Brasileira de Estatística*, v. 44, n. 173/174, p. 181-198, 1983.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, 22, (44): 203-220, ago/dez. 2014. <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/2144>.

II PLANEJAMENTO EM PERSPECTIVA: RACIONALIDADES E AVALIAÇÃO

A delimitação teórica proposta nesta pesquisa segue três focos principais. No primeiro são abordados, a partir de escolha pessoal e subjetiva, elementos que constroem um conceito sobre planejamento subsidiado pelos preceitos de desejo e movimento. No segundo foco são analisadas quatro diferentes teorias, não necessariamente separadas, que materializam as perspectivas analíticas da avaliação sobre a racionalidade do planejamento. No terceiro é enfatizada a importância da avaliação dos processos de elaboração, implementação e efetividade de planos. Conforme pode ser observado na Figura 5, neste estudo propõe-se estudar o planejamento a partir de três lentes e com diversos ângulos diferentes.

Figura 5 – Delimitação teórica: lentes e ângulos para o estudo do planejamento.



2.1 Uma delimitação ontológica de planejamento

A grandeza da tarefa de conceituar, em diferentes perspectivas, o “planejamento” possibilita, igualmente, a oportunidade de ampliar discussões tendo em vista o pensamento da filosofia pré-socrática com os preceitos do movimento em Heráclito de Éfeso e o conceito de desejo na Ética de Spinoza (século XVII).

Apesar de se tratar diretamente de preceitos filosóficos, a intenção foi produzir uma ontologia do planejamento diferente dos muitos que o diminuem como um instrumento político ou de gestão. O intento se justifica pela necessidade de não apequenar o devir, o por vir e o vir a ser. Quando se pensa no “amanhã”, aprofunda-se o conhecimento da realidade e de todo o percurso histórico para se chegar a ela. Esse amanhã não é destituído de ontem nem do hoje –

pode constituir uma tendência ou algo de inesperado acontecer, pois “a força pela qual o homem persevera no existir é limitada e é superada, infinitamente, pela potência das causas exteriores” (SPINOZA, 2016, p. 273). A capacidade de perseverar do homem, aqui entendida como a realidade, é infinitamente modificada e superada em virtude da potência empreendida a partir de um desejo (contingente, provável e possível), ou seja, uma ação interna ligada ao corpo e à mente conectada com valores, regras, normas ou com a natureza em si, que, neste caso, representam causas exteriores ao homem, mas que, coercitivamente, atuam sobre os desejos. O amanhã é resultante da potência de agir forjada na realidade do hoje e em efeito do ontem, causa primeira do tempo.

Portanto, planejamento identifica, qualifica, quantifica e hierarquiza as ações que serão realizadas ao longo do tempo futuro, que visam atender o desejo humano. As ações e o próprio desejo constituem o movimento fundamental de perseveração da existência, tanto na passividade quanto na atividade.

Para compreender esse conceito, faz-se necessário recorrer à Ética de Spinoza. O desejo, sendo uma das definições de afeto, é a própria essência do ser humano, enquanto esta é concebida como determinada, em virtude de uma dada afecção qualquer de si própria, a agir de alguma maneira. Para Spinoza, o esforço, como movimento interno ao corpo, é um impulso voluntário de aproximação ou afastamento do objeto externo que o suscita. Chauí (2011, p. 46) enfatiza essa importância como “a essência atual de um ente singular”. O desejo [...] é a essência atual de um homem. O desejo é, pois, conatus [esforço], movimento infinitesimal de autoconservação na existência. [...] “Desejo é movimento”.

Por falar em movimento, Heráclito de Éfeso (século V A.C.) buscou descobrir a origem das coisas e o processo de seu vir-a-ser. É reconhecido pela tese de que tudo flui, nada permanece, a mudança das coisas é constante e eterna. “Tu não podes descer duas vezes no mesmo rio, porque novas águas correm sempre sobre ti” (fragmento 12). Por outro lado, quando Heráclito aborda o mundo dialético, afirma “Conjunções o todo e o não todo, o convergente e o divergente, o consoante e o dissoante, e de todas as coisas um e de um todas as coisas” (fragmento 10). A profundidade e a heraclítica do ser enquanto devir, segundo Bocayuva (2010, p. 410), vêm da compreensão do princípio como consistência-nenhuma, ou seja, “a compreensão de que o logos, como unidade instauradora, é articulação de convergência e divergência: guerra originária”

Dois elementos significativos podem iluminar o conceito de planejamento desenvolvido neste trabalho: 1) o que vai ser não será igual ao que foi ou ao que está sendo, ou seja, o pressuposto de mudança como razão fundamental do movimento; e 2) somente o poder conduz às forças necessárias ao que será, neste caso entendido como autoridade mutável diante da convergência ou da divergência, ou seja, a noção de unidade marca a mudança no movimento.

A constante mudança gera incerteza! O futuro é incerto! Clichês futurísticos envolvem o imaginário do amanhã. Porém, essas sentenças reforçam a potência do movimento na busca do desejo de desvendar o devir – o que deverá acontecer; o porvir – o que poderá acontecer; ou o vir a ser – o que poderá acontecer caso haja poder de mudança em favor de si. Contribuí, neste contexto, com a ideia defendida por Zigmunt Bauman sobre a fluidez do tempo líquido como uma metáfora para expressar o dinamismo do processo de transição entre a modernidade e a fase atual – ou pós-modernidade. O destronamento do passado ou derretimento dos sólidos permite, entre outras consequências, a invasão e a dominação da racionalidade instrumental, papel dominante da economia – libertada dos tradicionais embaraços políticos, éticos e culturais.

Para Bauman (2007), a “vontade de liberdade” é a base da modernidade líquida, que se opõe à segurança construída em torno de uma vida social estável. Um dos elementos principais de sua teoria, considerado ponto de partida dos desafios impostos ao indivíduo na era presente, fundamenta-se no colapso do pensamento e da ação a longo prazo. O desaparecimento ou enfraquecimento das estruturas sociais nas quais eles poderiam ser traçados com antecedência leva a um desmembramento da história política e das vidas individuais em uma série de projetos e episódios de curto prazo, que são, em princípio, infinitos e não combinam com os tipos de sequências aos quais conceitos como desenvolvimento, maturação ou progresso poderiam ser aplicados.

Outro elemento importante nos escritos de Bauman (2007) refere-se à humanidade em movimento, que, em virtude das consequências da globalização e do enfraquecimento da soberania do Estado-Nação, floresce e produz um número de vítimas que cresce rápido demais para o planejamento. Esse processo leva à redefinição do papel do Estado, pois este recua na arena econômica, alegando a necessidade de reduzir seu papel social à ampliação e ao reforço de sua intervenção penal, demandada pelo medo, pela insegurança e pela incerteza. Por outro lado, quando Bauman sentencia o mundo e o futuro incertos e sua relação com indivíduos, a esperança depositada na utopia é absolutamente necessária para o progresso,

para um futuro melhor. A utopia nasce de duas condições: o mundo não está funcionando de maneira adequada, sendo improvável modificá-lo sem uma revisão completa; e existe a crença na capacidade humana em prover essas mudanças.

Segundo Chaui (2011, p. 122), o possível, como o contingente e o acaso, pode ou não acontecer, e é o que acontece se houver um agente como o poder para fazê-lo acontecer. “Assim, o possível é o que está em poder de um agente fazer acontecer ou não”. A conexão entre Spinoza e Heráclito é justamente o poder, razão primeira do movimento e do desejo. Interliga-se à dimensão filosófica da política ao abordar a questão do conceito de poder no planejamento. Para Matus (1987), autor fundamental na compreensão do planejamento como processo político, em sua teoria do jogo social, o vir-a-ser é um processo dialético, de retroalimentação contínua entre reflexões, entre a capacidade de autoridade e a complexidade dos processos sociais. A realidade é marcada pelo conflito e pela cooperação entre atores, por isso a criatividade humana é a fonte de indeterminação do jogo social.

2.2 Racionalidades do planejamento

Para Watson (2005), o planejamento refere-se às ações públicas intencionais que impactam o meio ambiente construído e natural e são frequentemente acompanhadas de um processo político.

A racionalidade e o conhecimento específico são o fundamento como prática característica da modernidade. A convalidação das crenças para apresentá-las como afirmações verdadeiras e traduzíveis a ações é a matéria da racionalidade. Nesta pesquisa, a racionalidade segue a visão de Alexander (2000; 2008), que desenvolve as seguintes proposições:

- O planejamento como atividade deliberativa de solução de problemas que envolve a seleção racional de indivíduos com interesses próprios ou unidades sociais homogêneas. Seu objetivo é permitir ao ator decidir quais ações ele deve buscar para atingir os seus fins, e qual seria o curso de ação mais efetivo.

- O planejamento como processo social interativo focaliza o paradigma de comunicação entre atores sociais. Correspondem a esse paradigma as aproximações interativas de facilitação de resolução de conflitos, a mediação e a negociação.

- O planejamento como coordenação antecipada não aborda somente onde chegar, mas como chegar. As unidades relevantes são as organizações, e se concentram em como direcioná-las para que assumam as ações necessárias no momento apropriado para alcançar resultados mutuamente combinados. O planejamento estratégico oferece algumas ferramentas metodológicas de planejamento coordenativo.

- O planejamento contextualizante descreve os processos sociais de construir e definir uma situação-problema e desenvolver respostas apropriadas. Envolve esquemas interpretativos e expressões metafóricas e possui como reflexo o poder estruturante das ideias através do discurso da política. O cenário mais relevante é a comunidade.

As teorias de planejamento não são necessariamente elementos opostos ou conflitantes entre si. Portanto, é possível que existam sobreposições, na teoria e na prática, de diretrizes estratégicas no planejamento comunicativo, de elementos participativos e dialógicos na teoria de planejamento de modernização capitalista, ou mesmo uma interseção entre as diversas teorias. O mais importante é identificar as escalas de cada teoria com o intuito de estabelecer correlações entre as correntes dominantes que majoritariamente induzem aos processos práticos. Reconhecer as perspectivas que fundamentam essa abordagem comparativa entre teorias que postulam como as sociedades planejam suas políticas públicas torna-se um imperativo científico.

2.2.1 Planejamento Normativo

O planejamento normativo fundamenta-se na premissa de que os governos deveriam aplicar conhecimentos recomendados pela ciência e pelas técnicas modernas para utilizar da melhor forma os recursos disponíveis. Assim, os custos podem ser reduzidos ao longo do tempo, como consequência do esforço de racionalização no uso instrumental dos recursos. Nesse sentido, as proposições de um plano normativo devem cumprir três condições básicas: serem viáveis - factíveis na realidade; internamente compatíveis; e eficazes (RUBIO; ZINZUN, 2014).

Essa racionalização se apoia na norma, que por sua vez é um ato político. As ideias neoliberais no processo de reforma estrutural para reduzir o papel do Estado na tomada de decisão econômica são mais enfatizadas nesse contexto. Para Chakravorty (1999), as cidades

e as regiões metropolitanas são elementos importantes para essa ortodoxia, que elevou os ideais de eficiência e concorrência econômica à estatura canônica.

Contrariamente, em uma economia liberal de mercado o acesso a recursos privados é proporcional à renda. Portanto, o processo de igualitarismo tem que ser entregue pelo Estado liberal, quer diretamente, por meio da provisão de bens públicos, quer indiretamente, por meio da aplicação de um sistema legal de direitos e de acesso. Por outro lado, a disponibilidade de bens públicos em locais específicos é em função da renda, do status e do tamanho da população local, devido ao ganho de eficiência associado à economia de escala.

O planejamento normativo é destacado neste texto como alinhado ao mito da modernização capitalista neoliberal, pois, em muitos aspectos, é a reafirmação do argumento econômico liberal clássico: a sociedade funciona melhor sob uma lógica de mercado do que sob qualquer outra lógica, em especial o Estado.

Harvey (2005) afirma que o neoliberalismo tornou-se o projeto ideológico de hegemonia e dominância que requer uma cultura populista baseada no consumismo diferenciado e de liberdades individuais. A velocidade imposta às comunicações, a crescente informatização e a semantização das relações humanas deram ao capitalismo condições de mudar a relação espaço-tempo. Portanto, a reestruturação produtiva do capitalismo internacional no final do século XX – transformação que tem sido chamada de globalização, possui uma relação direta com o planejamento normativo.

Acsehrad (2013), ao questionar se a cidade é um espaço público, mostra que a cidade capitalista contemporânea tornou-se lugar de consumo e de consumo de lugar. Essa passagem do consumo ao consumismo resulta em pelos menos três processos: i) a construção social das necessidades torna-se uma variável dependente da própria atividade de produção, do esforço de venda – a chamada publicidade comercial, e da oferta de crédito – a oferta é pensada de modo a produzir a sua própria demanda; ii) o sistema de valores reconfigura-se de modo que o padrão de consumo se afirme como signo da posição dos sujeitos no espaço social; e iii) a peça publicitária, instrumento da apropriação privada do tempo e do espaço coletivos capaz inclusive de disseminar diferentes narrativas urbanas para os fins definidos por seus financiadores, assume, ela própria, a forma-mercadoria. Esse tipo de mercadoria é dotado, também, de uma condição absolutamente particular – a de um produto a cujo consumo todos os sujeitos estão, em princípio, submetidos compulsoriamente pelo modo como o espaço “público” é mercantilizado.

Friedmann (1986) afirma que esse planejamento a partir da racionalidade de mercado é fundamentado na metafísica do individualismo possessivo. De acordo com essa doutrina, o indivíduo assume uma lógica acima da sociedade e sua satisfação material é sua razão maior que o grupo social. O autor ressalta que a racionalidade de mercado, ou o planejamento com base capitalista, busca uma situação ótima, também chamada de "ótimo de Pareto". Para Sen (1993), a eficiência de Pareto limita a liberdade individual à racionalidade de mercado, cria prosperidade para alguns, gera superexploração do trabalho, ou mesmo trabalho desumano, produz escalas urbanas, leva pequeno negócios à falência, produz riqueza e desigualdades exacerbadas e devasta o meio ambiente em favor do lucro.

Porém, a tradição teórica do planejamento normativo das cidades mostra que o processo de urbanização a partir da intervenção com base no mercado, apesar das contradições entre a pobreza e a democracia, continua sendo uma prática hegemônica (GUNDER, 2010).

Em suma, a teoria normativa de planejamento estipula como o mundo deveria ser e fornece as ideias sobre como alcançar esse estado. Essa teoria está preocupada com o modo como os planejadores devem proceder de forma racional. Para Faludi (2004), a norma em uma cultura difere, no tempo e no espaço geográfico, das barreiras de como devem ser transcendidas ou exploradas as barreiras culturais, regionais e nacionais. O "que deveria ser" é o fator que está intimamente ligado com o núcleo do planejamento normativo. Essa teoria de planejamento objetiva analisar como normas e valores pertencem ao reino da política.

Três perspectivas podem ser aludidas do planejamento normativo. A primeira adota uma visão econômica de por que planejar. Embora seja geralmente acordado de que não existe planejamento público como valor livre e científico, isso não exclui a existência de qualidades genéricas na definição do núcleo ou algo intrínseco à disciplina, que é aplicável independentemente das diferenças conceituais. Esse denominador comum parece ser extraído da teoria econômica, como o papel do planejamento como alívio às falhas de mercado.

A segunda perspectiva adota uma retrospectiva, uma visão histórica, o que situa a questão da normatividade dentro da história evolutiva da disciplina de planejamento. Esta abordagem é útil para compreender como o discurso sobre a normatividade tem sido desenvolvido no âmbito da disciplina.

Embora não se exclua mutuamente do ponto de vista histórico, a terceira perspectiva enquadra a questão da normatividade dentro de um contexto político de poder. Neste caso, o

planejamento trabalha para a manutenção e o estabelecimento de relações de poder, ou para uma mudança gradual do sistema ou para uma transformação radical da sociedade, ou seja, porque planejar, como e para quem.

2.2.2 Planejamento Estratégico

Para Matus (1997), pode-se acusar o planejamento normativo de insinceridade porque ele oculta a ambiguidade inconsistente de sua resposta à pergunta: caso se faça tudo o que está anunciado no plano-livro, os objetivos serão alcançados? Mais ainda, a causa principal do não cumprimento dos objetivos não está no não cumprimento dos planos, mas no fato de que eles não conduzem aos objetivos que declaram. As estratégias de desenvolvimento, sobretudo no caso dos países menos desenvolvidos, devem propor mudanças situacionais significativas e, em alguns casos, transformações profundas. Essas transformações somente poderão se concretizar por meio de um processo de luta, que abrange desde o conflito político entre governo e oposição, ou no interior de uma força social, até o extremo da guerra revolucionária. E nesse caso, o planejamento normativo parece inoperante, ou seja, se pode ser válido em situações em que predomina o consenso entre as diversas forças sociais ou em situações de poder absoluto, apresenta-se incompleto e incapaz de atuar em situações de conflito. Daí a necessidade de buscar um enfoque que integre o político e o econômico como aspectos de uma totalidade situacional, que articule o normativo e o estratégico e que reconheça a existência de oponentes em conflito que lutam pela viabilização de projetos distintos e/ou contraditórios.

Uma experiência de destaque, especialmente nas políticas públicas de saneamento básico do Brasil, foi a utilização das teorias de planejamento estratégico para elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Sua perspectiva teórica agregou, em um único modelo, três escolas importantes de planejamento: da América Latina, a norte-americana e a europeia.

No âmbito latino-americano, Rivera (1992) identifica três vertentes para o planejamento estratégico: i) a programação em saúde, que encontra na escola de Medellín a sua fonte de inspiração, por meio do autor argentino Juan Jose Barrenechea e do colombiano Emiro Trujillo Uribe; ii) o pensamento estratégico em saúde, do sanitarista argentino Mario Testa; e iii) o planejamento estratégico situacional, do economista chileno Carlos Matus.

Já na escola europeia de planejamento, o francês Michel Godet é influente na conceituação e instrumentalização da prospectiva estratégica, em especial na forma de elaborar cenários futuros por meio de métodos de cruzamento de matrizes de análise estrutural do problema e dos objetivos dos atores sociais para identificar as incertezas e as principais variáveis que influenciarão o futuro. Segundo Godet (2006), para ser fecundo, ou seja, portador de futuro, o casamento entre a prospectiva e a estratégia deve se encarnar na realidade cotidiana e dar origem, por meio da apropriação por todos os atores envolvidos, do topo à base da hierarquia.

No contexto da escola norte-americana de planejamento estratégico, Schwartz (2006) acredita que para operar em um mundo incerto as pessoas precisam ser capazes de perceber e questionar suas suposições sobre a forma como o mundo funciona. Nesse sentido, o propósito dos cenários é ajudar as pessoas a mudar sua visão da realidade, e apesar de o resultado final não ser uma fotografia precisa do amanhã, ele pode representar melhores decisões sobre o futuro.

No caso da política pública discutida nesta pesquisa, após a aprovação e a regulamentação da Lei nº 11.445/2007, o governo brasileiro priorizou a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). No período de 2009 até 2013, o processo de elaboração do Plansab, como pode ser constatado no trabalho de Heller *et al.* (2014), constituiu-se como um rico debate sobre a visão estratégica com o envolvimento dos atores sociais na definição de metas, programas, ações e cenários, que culminou com a aprovação pela Presidente da República Dilma Roussef, por meio do Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, e posteriormente pela Portaria nº 171, de 9 de abril de 2014, do Ministério das Cidades, ato esse responsável por designar representantes do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do instrumento.

O modelo teórico-metodológico de elaboração de planejamento estratégico, aqui denominado Modelo Plansab, foi aplicado no contexto da uma política pública de saneamento básico de âmbito nacional. No entanto, dada a necessidade de elaboração dos planos municipais de saneamento, como esse modelo poderia ser adaptado e implementado? Quais os limites e as oportunidades que essa experiência pode trazer para a disseminação de uma visão estratégica de longo prazo para os titulares pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?

Para Rivera (2011), o enfoque básico em análise de planejamento estratégico desenvolvido por Carlos Matus ressalta a introdução de uma visão comunicativa na teoria de planejamento

dominada, até então, por um paradigma economicista, tecnocrático e divorciado da política. Percebe-se uma virada no discurso do programa de pesquisa sobre planejamento estratégico latino-americano entre meados da década de 1990. A virada consiste em não considerar o planejamento estratégico como processo instrumental, mas, acima de tudo, apontar que a ordem social se constitui tanto estrategicamente, por meio de um cálculo de utilidades econômicas e políticas que supõe a reificação de atores, quanto comunicativamente, mediante o entendimento intersubjetivo, linguisticamente mediado.

2.2.3 Planejamento Comunicativo

Outra abordagem teórica, contrária ao planejamento normativo capitalista, diz respeito a formas dialógicas de participação dos atores sociais na definição do Estado e das políticas públicas.

Para Habermas (2012), quando o ponto de partida é o agir comunicativo como conceito fundamental, pode-se conceber a sociedade como o "mundo da vida" dos membros de um grupo social. Por esse caminho, o conceito "ordem social" pode ser introduzido pelo viés de uma teoria da ação, e não de forma funcionalista, ou seja, o conceito de sociedade como sistema autocontrolado.

Com a preocupação de proteger e estender a democracia, ele conceitualiza “o mundo da vida” (ou esfera pública) como separado e exterior ao “sistema” de economia e governo formais. Dentro do “mundo da vida”, é possível aos seres humanos racionais e inerentemente democráticos chegar a um consenso e coordenar ações por meio do processo de comunicação (racionalidade comunicativa). Aqui, a “força do melhor argumento” determinará a validade final de uma posição específica. Habermas reconhece que a comunicação pode ser distorcida de várias maneiras e sugere um conjunto de critérios, ou éticas de discurso, para orientar processos de comunicação: se os processos forem inclusivos, empáticos e abertos, e se as diferenças de poder existentes entre os participantes puderem ser neutralizadas, então o resultado desse processo poderá ser considerado válido (HABERMAS, 2012).

A ética do discurso, análise processual de Habermas, considera que nenhuma parte afetada pelo que está sendo discutido deve ser excluída do discurso (princípio da generalização); todos os participantes devem ter igual possibilidade de acesso para apresentar e criticar demandas de validação no processo de construção do discurso (princípio da autonomia); os participantes devem estar aptos e com vontade de simpatizar com as demandas de validação

de outros participantes (princípio ideal dos papéis assumidos); as diferenças em termos de poder dos participantes devem ser neutralizadas a ponto de evitar riscos possíveis para a obtenção do consenso (princípio da neutralidade do poder); e os participantes devem explicar abertamente seus objetivos e suas intenções e, nesse sentido, desistir da ação estratégica (princípio da transparência).

Para os teóricos do planejamento comunicativo, o objetivo do planejamento é um processo justo, portanto o resultado também o será. Watson (2005) acredita que a hipótese de Habermas quanto à natureza consensual do discurso na esfera pública é adotada em grande medida pelos teóricos do planejamento comunicativo. Embora autores dessa corrente de pensamento não neguem as operações de poder, ainda permanece a crença de que, se os processos comunicativos forem administrados corretamente (de acordo com a ética do discurso de Habermas), será possível alcançar acordos voluntários, porém efetivos. Neste ponto, ressalta-se que as diferenças entre agentes ocorrem apenas em nível do discurso ou das ideias e podem ser superadas pela argumentação.

Para Flyvbjerg (2004), quando o ponto de partida é um projeto de pesquisa com base na análise narrativa, deve-se responder a quatro questões de poder e valores para as instâncias específicas de planejamento: (1) Para onde estamos indo com o planejamento?; (2) Quem perde e quem ganha e por quais mecanismos de poder?; (3) Este é o desenvolvimento desejável?; e (4) O que podemos fazer, se algo acontecer? O autor refuta a ideia de que o poder em Habermas se baseia em um mundo utópico, que se orienta por uma situação de fala ideal, no qual as pretensões de validade são baseadas no consenso entre os participantes e se removem os efeitos de distorção e negativos do poder. A pergunta básica a se fazer é se na comunicação há distinção significativa entre racionalidade e poder, e se a racionalidade pode se separar do poder.

O contraponto teórico é enfatizado a partir do entendimento de Michel Foucault, segundo o qual as relações de poder são microprocessos que devem se distinguir das macroformas que frequentemente se manifestam. Essas macroformas, que incluem a soberania de Estado e a dominação de um grupo sobre o outro, são produtos finais constituídos de muitas instâncias particulares das microrrelações. Esses microprocessos, essas relações de força, são relações estratégicas. Mais precisamente, o poder é o efeito das interações entre posições desiguais na paisagem social. Essas posições são tomadas por vários tipos de agentes, como pessoas e instituições. A condição de poder converter-se em possibilidade é o substrato movediço das relações de força que, em virtude da sua desigualdade, constantemente engendram estados de

poder, que por sua vez é local e instável. O poder circula através da rede de relações sociais. Assim, o poder é sempre e estritamente relacional: a existência das relações de poder depende de uma multiplicidade de pontos de resistência (FOUCAULT, 1990).

Healey (1999) enfatiza que as mudanças contemporâneas mundiais requerem atenção analítica focada nos aspectos sociais e políticos, e que isto, por sua vez, necessita de transformações nos modos de relacionamentos, no comportamento dos grupos, nos diferentes tipos de expertises e no contexto do déficit democrático existente, exigindo, assim, relações entre o governo, a sociedade e o mercado. Sua abordagem enfatiza a necessidade do 'local' como elemento estratégico do planejamento comunicativo com base na integração dos atores. Para alcançar essa contribuição, a transformação de concepções entre especialistas e cidadãos no contexto teórico e prático é importante para o desenvolvimento do local e das relações.

No Quadro 3 tem-se a síntese das diferentes teorias de planejamento utilizadas como espectro de pesquisa. É importante visualizar como os atores sociais estão organizados, quais seus métodos de atuação, seus interesses, seus objetivos e seus produtos, e como determinada racionalidade insere-se em cada teoria de planejamento, com ênfase nas teorias de médio e alto alcance analítico.

Quadro 3 – Análise comparativa das teorias de planejamento normativo, estratégico e comunicativo.

Racionalidades	Atores	Conteúdo	Interesse / Foco	Objetivos	Produto / Saída	Tipos de racionalidade	Lógica de ação	Modelo analítico ideal	Teoria explicativa / descritiva
NORMATIVO	Individuais	Problema; situação de decisão; ações alternativas e consequências	Solução de problemas	Otimização, ações mais efetivas para o alcance das metas	Decisão; compromisso com o curso das ações	Instrumental (objetivo dado) Substantiva (mais objetivos)	Teoria formal de decisão Análise de valores	Decisores utilizam a racionalidade interna utilitarista	Teoria de política econômica
						Racionalidade delimitada Racionalidade estratégica	Pragmatismo e incrementalismo	Pragmatismo e incrementalismo	
ESTRATÉGICO	Unidades organizacionais; organizações; redes interorganizacionais	Estratégias; políticas, programas e projetos	Implementação coletiva e coordenada	Ações efetivas para alcançar metas mútuas	Implementação de acordos estratégicos nas políticas, programas e projetos	Racionalidade estratégica Racionalidade comunicativa	Teoria dos jogos	Teoria organizacional, econômica e institucional	Sociologia organizacional e comportamento organizacional

COMUNICATIVO	Individuais em interação com grupos/arenas	Interação, comunicação; padrões retóricos das políticas e planos	Interação social, decisões e acordos coletivos	Realização de objetivo para um grupo específico; Consenso, compreensão mútua, ação comunicativa	Decisões coletivas; compromissos comuns para ações acordadas	Racionalidade estratégica	Teorias dos jogos	Teoria da escolha social	Análise de poder foucaultiana
						Racionalidade comunicativa (delimitada) dialética/hermenêutica	Teoria da argumentação	Princípio universalista; situação de diálogo ideal	Espera pública da teoria habermasiana; ação comunicativa.

Outra vertente ramificada da racionalidade comunicativa considera a importância do planejamento insurgente ou subversivo. Para Randolph e Gomes (2010), esse modo alternativo de planejar reconhece as contradições entre cidadania formal e substantiva e trabalha em nome da expansão dos direitos de cidadania. Refletindo sua posição de atribuir o monopólio do planejamento e da cidadania ao Estado, a prática dos tradicionais planejadores racionais está centrada principalmente na identificação de necessidades e prioridades pelo Estado.

Miraftab (2009) questiona a inclusão social no regime neoliberal. O argumento defendido é que a participação em uma perspectiva colonial funciona como uma estabilização de dominação e alienação. Neste caso, a autora defende que esse tipo de inclusão não possui o significado de cidadania e que nessa conjuntura neoliberal a hipocrisia da cidadania moderna pode ser mais claramente observada no Sul Global. O planejamento insurgente critica as formas de legitimação por meio do conceito bifurcado de sociedade civil, no qual organizações não governamentais ou grupos desorganizados limitam suas práticas através de espaços sancionados de participação. Esse tipo de planejamento reconhece, apoia e promove não só os mecanismos de enfrentamento das bases exercidas em espaços convidados de cidadania, mas também as práticas de oposição que enraízam o engajamento dos movimentos de base na concretização de seus próprios termos de compromisso sobre a atuação em políticas públicas.

O planejamento insurgente se articula com a base de estudo chamada de decolonial. Trata-se de uma virada epistemológica da estrutura de poder que merece atenção dos pesquisadores do *planning theory*. Segundo Ballestrin (2013), o conceito de colonialidade pode ser estendido para outros âmbitos de níveis entrelaçados e se reproduz em uma tripla dimensão: do poder,

do saber e do ser. E mais do que isso, a colonialidade é o lado obscuro e necessário da modernidade; é sua parte indissociavelmente constitutiva.

É importante reconhecer que a ideia de uma abordagem mais radical para o planejamento, que desestabiliza as relações de poder, não é um elemento novo. Tanto a perspectiva estratégica quanto a comunicativa já apresentam versões que enfatizam o diálogo e a descentralização política (UGARTE, 2014). Porém, existem diferenciações no que refere à ideia de constituição da cidadania universal. Para o planejamento insurgente ou decolonial, a sociedade é estruturada por grupos culturalmente distintos, que podem assumir uma forma de resistência ao Estado (SANDERCOCK, 1998).

O protesto coletivo, atividade política livre em uma sociedade democrática, por si só representa conflito com consequências coercitivas como demonstração latente para garantia do direito social ou implementação de uma política pública específica, e mesmo não sendo um movimento social organizado assume uma postura de engajamento político de base no planejamento insurgente (WATSON, 2013; SWEET; CHAKARS, 2010; HOLSTON, 2009).

Os trabalhos de Habermas (consenso) e Foucault (conflito) resumem as principais tensões, aliadas, respectivamente, às racionalidades comunicativa e insurgente, sobre o poder no campo teórico do planejamento. Eles se complementam para entender e limitar a racionalização e o abuso do poder. Habermas combate o contextualismo, o relativismo, mas defende que é necessário fazer a transição da análise da subjetividade para a intersubjetividade (teoria da ação comunicativa e ética do discurso). Foucault contrapõe centralidade do contexto dentro de uma ética da situação. A praxis e a liberdade não advêm da teoria e da universalidade, mas da prática, da resistência, do conflito, da luta. A genealogia das instituições abre possibilidades para a ação sobre as instituições, na medida em que ela demonstra que a gênese particular das instituições não está diretamente associada à necessidade histórica. Foucault, ao dar ênfase à marginalidade e à dominação, é mais sensível à diferença e à diversidade, à política da identidade.

2.3 Avaliação do planejamento e políticas públicas

Avaliar teorias e processos de um plano relaciona-se com uma matriz analítica que investiga como as políticas públicas funcionam e para que se propõem. Para Souza (2011), o Estado é, em qualquer regime e em qualquer de suas teorias explicativas, o centro do poder político e da autoridade; incorpora um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para

administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território e sobre determinado conjunto demográfico; é aquele fundado em torno de uma barganha, que reflete a relação contraditória entre diferentes forças sociais e onde estão concentradas as instituições que fazem a mediação de conflitos e tomam decisões; se a face mais visível do Estado, democrático ou não, é a coerção, Estados democráticos buscam, por meio de suas instituições, fortalecer a face consenso e reduzir sua face coerção.

Menicucci (2006) considera que políticas públicas também constituem importantes regras do jogo em uma sociedade, influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos e modificando os custos e benefícios associados a estratégias políticas alternativas. Para Frey (2000), a constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente de quão formalmente institucionalizados eles sejam.

Sociedades instáveis que se encontram em um processo de transformação, em geral, são caracterizadas por tensões entre os padrões individuais de comportamento e aqueles que transcendem as ações individuais. Devido a mudanças em relação aos valores sociais, aos interesses e aos objetivos de ação, surgem atores, particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas, que se empenham a favor de modificações dos estilos de comportamento político. Esse fenômeno se torna mais evidente no caso de alguns atores terem conseguido institucionalizar novos estilos de comportamento mediante novos procedimentos e arranjos (FREY, 2000).

Skocpol e Pierson (2002) assinalam que configurações bem particulares de instituições e organizações se reforçam complementar ou mutualisticamente em sequências de reforço que indicam um processo de coevolução ou de seleção por períodos consideráveis. Assim, as políticas públicas estabelecem as condições para o aparecimento de organizações sociais ou econômicas, ao mesmo tempo que levam os indivíduos a estabelecerem compromissos, a desenvolverem habilidades específicas e a se especializarem na comercialização de determinados bens.

A principal premissa da corrente de pensamento conhecida como novo institucionalismo é a influência das instituições sobre o meio político, o comportamento e os resultados, explicitando o modo como arranjos estáveis e institucionalizados condicionam as possibilidades de ação política e estabelecem os contornos dentro dos quais as decisões são

tomadas. Já o novo institucionalismo histórico considera a contingência histórica e a dependência de trajetória para explicar variações nas políticas sob a perspectiva das configurações institucionais que modelam as interações e as estratégias políticas e estruturam as relações de poder entre grupos, gerando trajetórias nacionais diferentes (MENICUCCI, 2009).

Os processos de dependência da trajetória envolvem uma lógica simples: os resultados de uma “conjuntura crítica” desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro (SKOCPOL; PIERSON, 2002). As características fundamentais para a ocorrência da dependência da trajetória na política são: padrões específicos de tempo e sequência importam; grandes consequências podem resultar de eventos relativamente pequenos ou contingentes; e determinados cursos de ação, uma vez introduzidos, podem ser quase impossíveis de serem revertidos, conseqüentemente o desenvolvimento político é pontuado por momentos críticos ou momentos que moldam os contornos básicos da vida social (PIERSON, 2000).

Menicucci (2006) pontua que os argumentos da dependência de trajetória e dos efeitos de *feedback* sejam mais potentes para explicar as continuidades, mas são menos capazes de fornecer uma explicação plausível para inovações, em geral explicadas a partir de fatores exógenos. Essa discussão constitui um subsídio para a construção da crítica à perspectiva analítica da dependência de trajetória, pois quando se trata do tempo futuro, das incertezas do amanhã, as rupturas são forjadas, na maior parte dos casos, a partir do movimento tendencial, porém não abrangem a totalidade de toda mudança institucional.

Vários estudos reforçam o entendimento sobre como o fator histórico contribui para a identificação dos avanços e das limitações em diferentes conjunturas políticas, em especial no contexto de políticas públicas que possuem características relacionadas com infraestrutura (NEUMAN; SMITH, 2010; TODES, 2012; WONG; WEBB, 2014; TOMORY, 2015; WON *et al.*, 2015). Essas contribuições têm gerado acúmulo teórico e metodológico sobre a relação entre a trajetória histórica das ações governamentais, sua relação com o planejamento das cidades e como os atores sociais se articulam para garantir seus objetivos e seus projetos de poder.

Os processos institucionais e sociais no campo do planejamento têm sido relatados a partir da dificuldade de uma avaliação de impacto mais rigorosa (GIBBONS *et al.*, 2014). Porém, uma visão pragmática pode ampliar a compreensão sobre os limites do planejamento, pois organiza

os diferentes pontos de vista e a ambiguidade entre eles, reconhece a pluralidade das diferenças sociais e dialoga com linguagem comum entre os atores envolvidos no contexto (HOCH, 2002; MERTENS, 2016; HARRISON, 2002).

A avaliação pode melhorar a qualidade de execução dos planos e aprimorar seus processos de elaboração, assim como sua efetividade. Planos elaborados com baixa qualidade tendem a resultar em fraca implementação. A avaliação com uma abordagem objetiva e sistemática permite registrar empiricamente as deficiências e os pontos fortes e identificar as fraquezas que prejudicam a implementação e a eficácia (GUYADEEN; SEASONS, 2016; OLIVEIRA; PINHO, 2010). No campo do saneamento, a avaliação dos processos de elaboração e implementação do planejamento tem sido relatada cada vez mais na perspectiva de considerar a participação social e a interação dinâmica entre grupos diferentes (MOYO; WEHN, 2017; NANCE; ORTOLANO, 2007; HADI, 2000).

Embora na literatura da teoria de planejamento, em especial seus processos de avaliação, haja um distanciamento entre a abordagem racionalista e a pragmática, mais importante do que optar competitivamente entre uma das duas, propõe-se, aqui, enfatizar os avanços possíveis de articulação com vistas a uma avaliação com critérios científicos e políticos do planejamento. Portanto, a avaliação configura-se como processo de análise dos meios de produção de conhecimento a partir de intervenções. Analisar, neste caso, amplia sua perspectiva para o processo de medir, controlar, administrar, prever, definir prioridades, escolher entre alternativas, classificar e, em especial, devido ao avanço democrático, negociar.

No entanto, ao mesmo tempo que avanços foram forjados a partir de uma ciência baseada no positivismo, e neste âmbito se insere uma perspectiva ligada ao pragmatismo dos processos avaliativos, a relativização dos princípios, a natureza contextual e negociada de seus resultados, gerou uma abordagem mais ampla fundada na dúvida (DUBOIS *et al.*, 2011, p. 36). A avaliação, para além de seu potencial como ferramenta a serviço de estratégias políticas, deixa para trás a objetividade dos julgamentos na pluralidade de valores, e enfrenta o quantitativismo positivista que privilegia as relações diretas de causalidade que não conseguem dar conta da mensuração contextual, política e cultural.

Quando contrapõe a essa concepção, a avaliação torna-se negociadora e fortalece a lógica construtivista (GUBA; LINCOLN, 1989), ou seja, agrega funções democrática, participativa e colaborativa, o que pressupõe a consideração dos diferentes atores em processos evolutivos e

interativos. Esses aspectos, segundo Habermas (2012), favorecem o diálogo, a reflexão crítica e a compreensão mútua dos diferentes atores.

Ressalta-se a ênfase no entendimento da mediação entre a dualidade das abordagens pragmática e racionalista, e quantitativa e qualitativa, nos processos de avaliação, e, mais do que isso, a análise pluralista permite abordar mais corretamente o campo da investigação que envolve a sociedade.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Cidade – Espaço Público? A economia política do consumismo nas e das cidades. *Revista da UFMG*, v. 20, n. 1, p. 234-247, 2013.

ALEXANDER, E. R. Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective. *Journal of Planning Education and Research*, v. 19, n. 3, p. 242-256, March 1, 2000. DOI:10.1177/0739456x0001900303

ALEXANDER, E. R. The Role of Knowledge in planning. *Planning Theory*, v. 7, n. 2, p. 207-210, July 1, 2008.

ARENDT, Hannah. *Poder e violência*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2001.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 89-117, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BOCAYUVA, Izabela. Parmênides e Heráclito: diferença e sintonia. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 51, n. 122, p. 399-412, Dec. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 03 Apr. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-512X2010000200004>.

CHAUI, Marilena. *Desejo, paixão e ação na ética de Espinosa*. São Paulo: Companhia das Letras, 356 p. 2011.

CHAKRAVORTY, S. Liberalism, Neoliberalism, and Capability Generation: Toward a Normative Basis for Planning in Developing Nations. *Journal of Planning Education and Research*. v. 19, p. 77-85. 1999.

DELEUZE, G. *Espinosa: filosofia prática*. São Paulo: Escuta, 2002.

DUBOIS, N.; LLOYD, S.; HOULE, J.; MERCIER, C.; BROUSSELLE, A.; REY, L. Discussion: Practice-based evaluation as a response to address intervention complexity. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 26(3), 105–113. 2011. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/1038939197?accountid=15115>

FALUDI, A. The impact of planning philosophy. *Planning Theory*. vol. 3 (3). p. 225-236. 2004. DOI: 10.1177/1473095204048816

FLYVBJERG, B. Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, v. 5, n. 3, p. 283-306, 2004. <http://dx.doi.org/10.1080/1464935042000250195>.

FORESTER, J. On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, v. 12, n. 1, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095212448750>

FOUCAULT, M. *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas*. São Paulo: Martins Fontes; 1990.

FRIEDMANN, J. *Planning in Public Domain: from Knowledge to action*. New Jersey: Princenton, 1986. 501

GIBONNS, S.; NATHAN, M.; OVERMANN, H. Evaluating spatial policies. *Town Planning Review*. 85 (4) 427-32. 2014. DOI: 10.3828/tpr.2014.32

GIOVANELLA, Lígia. As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 26-44, Mar. 1991. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1991000100004>.

GODET, M. *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Paris: 2006. 349 ISBN 2-7178-5244-1.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage Publications, 1989.

GUNDER, M. Planning as the ideology of (neoliberal) space. *Planning Theory*, v. 9, n. 4, p. 298-314, November 1, 2010.

GUYADEEN, D.; SEASONS, M. Evaluation theory and practice: comparing programs evaluation and evaluation in planning. *Journal of Planning Education and Research*. V. 36, 1-13. First Published Nov 2016. DOI: 10.1177/0739456X16675930

HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo: Editora WMF, 2012.

HARRISON, P. A Pragmatic Attitude to Planning. IN: ALLMENDINGER, P; TEWDWR-JONES, M. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. P 157-71. London: Routledge. 2002.

HARVEY. D. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press. 2005.

HEALEY, P. Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 5, p. 1510-1526, 2013. DOI: 10.1111/1468-2427.12044

HEALEY, P. Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of Planning Education and Research*, v. 19, n. 2, p. 111-121, Win 1999.

HELLER, L.; RODRIGUES, L. A.; SILVEIRA, R. B. Scenarios for environmental sanitation in Brazil. *Water Policy*, v. 16, p. 501-519, 2014. DOI: 10.2166/wp.2014.119

HERÁCLITO. Heráclito. São Paulo, Abril Cultural, 1973. (Os pensadores)

HOCH, C. J. Evaluating Plans Pragmatically. *Planning Theory*. 1 (1) 53-75. 2002. doi:10.1177/147309520200100104

HOCH, C. Utopia, scenario and plan: A pragmatic integration. *Planning Theory*. v. 15, n. 1. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095213518641>

HOLSTON, J. Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*. v. 21, 2, p. 245-67. 2009.

MATUS, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR, 1987.

MENICUCCI, T.M.G. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político - o caso da política de saúde. *Locus revista de história, Juiz de Fora*, v.15, n.2, p.47-69, 2009.

MERTENS, D. Assumptions at the philosophical and programmatic levels in evaluation. *Evaluation and Program Planning*. 59, p. 102-8. 2016. DOI: 10.1016/j.evalprogplan.2016.05.010

MIRAFTAB, F. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*. v. 8, 32, p. 32-50, 2009.

NEUMAN, M.; SMITH, S. City Planning and Infrastructure: Once and Future Partners. *Journal of Planning History*. 9 (1) 21-42. 2010. DOI: 10.1177/1538513209355373

OLIVEIRA, V.; PINHO, P. Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature*. 24:343-61. 2010. DOI: 10.1177/0885412210364589.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun., pp. 251-267, 2000.

PURCELL, M. For democracy: Planning and publics without the state. *Planning Theory*. Vol. 15(4) 386-401. 2016. DOI: 10.1177/1473095215620827

RANDOLPH, R.; GOMES, P. O. A contribuição da cartografia subversiva para o planejamento do espaço social. Caminhos para uma reflexão a respeito de 'subversões' concretas. *Scripta Nova* (Barcelona), v. XIV, p. (29), 2010.

GOOD, R.; RIVERO, J.; ZITCER, A.; UMEMOTO, .; K.; LAKE, R.; BAUM, H.; FORESTER, J.; HARRISON, F. Confronting the challenge of humanist planning/Towards a humanist planning/A humanist perspective on knowledge for planning: implications for theory, research, and practice/To learn to plan, write stories/Three practices of humanism and critical pragmatism/Humanism or beyond? *Planning Theory & Practice*. V. 18, n. 2. 2017. <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2017.1297554>

RIVERA, Francisco Javier Uribe. Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro , v. 27, n. 9, p. 1847-1858, Sept. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2011000900018>.

RIVERA, F.J. U. *Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico*. São Paulo: Abrasco, 1992. 222.

RIVERA, F. J. U.; ARTMANN, E. Planejamento comunicativo: prioridade para o Brasil e América Latina-réplica. *Ciência e Saúde Coletiva* (impresso), v. 15, p. 2282-2284, 2010.

RUBIO, Alejandro Perdomo; ZINZUN, Gilberto Hernandez. La ideología en la planificación normativa y la modernización neoliberal: contextos y dispositivos de poder. *Saúde debate*, Rio de Janeiro , v. 38, n. 103, p. 840-852, Dec. 2014.

SANDERCOCK, L. *Towards Cosmopolis: planning for multicultural cities*. London: John Wiley, 1998.

SCHWARTZ, P. *A arte da visão de longo prazo*. Rio de Janeiro: 2006. 213

SEN, A. Markets and freedoms: achievements and limitations of the market mechanism in promotion Individual freedoms. *Oxford Economic Papers*, v. 45, n. 4, p. 519-541, 1993.

SKOCPOL, T.; PIERSON, P, Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, I; MILNER, V. *Political Science: State of the Discipline..*:693-721, New York: W.W. Norton. 2002.

SOUZA, C. Estado e Políticas de Saneamento no Brasil. In: REZENDE, S. C. (Ed.). *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, v.VII, 2011. cap. 13, p.616-641.

SPINOZA, B. *Ética*. Edição Bilingue Latim-Português. Trad. Tomás Tadeu. Ed. Autêntica. 424 p, 2016.

SWEET, E. L.; CHAKARS, M. Identity, Culture, Land, and Language: Stories of Insurgent Planning in the Republic of Buryatia in Russia *Journal of Planning Education and Research* 30(2): 198-209. 2010

TODES, A. New Directions in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development. *Journal of Planning Education and Research*. 32 (4) 400-14. 2012. DOI: 10.1177/0739456X12455665

TOMORY, L. London's water supply before 1800 and the roots of the networked city. *Technology and Culture*. 53 (3) 704-37. 2015.

UGARTE, M. Ethics, Discourse, or Rights? A Discussion about a Decolonizing Project in Planning. *Journal of Planning Literature*, September 25, 2014 2014.

WATSON, V. A utilidade das teorias normativas de planejamento no contexto da África Subsariana. *Cadernos IPPUR*, n. 1 e 2., p. 1-29, 2005.

WATSON, V. Planning and the 'stubborn realities' of global south-east cities: Some emerging ideas. *Planning Theory*, v. 12, n. 1, p. 81-100, February 1, 2013.

WON, S.; CHO, S. E.; KIM, S. The neighborhood effects of new road infrastructure: Transformation of urban settlements and resident's socioeconomic characteristics in Danang, Vietnam. *Habitat International*. 50 (BRANDÃO; FERNÁNDEZ) 169-79. DOI: 10.1016/j.habitatint.2015.08.037

WONG, C.; WEBB, B. Planning for infrastructure: Challenges to Northern England. *Town Planning Review*. 85 (6) 683-708. 2014. DOI: 10.3828/tpr.2014.42

III ASSESSMENT OF WATER SUPPLY AND SANITATION PLANS: HISTORY AND OUTLOOK IN THE MUNICIPALITY OF BELÉM, BRAZIL

Abstract: This article presents a historical assessment of water supply and sanitation plans for the municipality of Belém, Brazil. The spirit of the assessment recognizes the importance of studying change in relation to historical dynamics, in addition to critiques of normative rationalism's inability to influence effective change in public policy. The research included interviews with social stakeholders, documentary analysis and direct observation. Three plans elaborated between 1980 and 2015 were studied. The results demonstrate that: (1) the emphasis of normative rationalism contributed to neglecting sanitation services; (2) the principles of intersectorality and social participation are fundamental to evolving from normative rationalism to strategic planning and communication on water supply and sanitation in Belém; (3) a large portion of local stakeholders are contrary to the privatization of sanitation services, while the most technically and economically powerful decision-makers in government defend that the State no longer has sufficient capacity to promote universal service coverage; and (4) a significant portion of civil society in Belém indicated their serious opposition to future scenarios for the water supply and sanitation sector that maintain technocracy in related public policies; however, such perspectives were not considered in the elaboration and implementation processes of government planning.

Key words: Strategic Planning; Water Supply; Sanitation; Belém.

1. Introduction

It is fundamental to study the planning of water supply and sanitation services in order to understand the aspects of those services as they are expressed in public policy. Since the 1970s, Brazil has experienced different attempts to universalize access to those services. For more than a decade, national guidelines established via Law (Lei) 11.445/2007 have set out requirements for access to drinking water and sanitation services. Recognizing government authorities' nonfulfillment of the goal to universalize access is necessary to introduce changes that give priority to the most neglected social groups and areas.

In the spirit of public policy analyses, a consideration of the historical context in which the State has deployed measures in this sector provides insight to understanding the dependency of institutional trajectories. In addition to this, the relationships between social actors and ways in which they coordinate – their desires and power plays – are also a part of the analytic

perspective of the present article's consolidated and complementary assessment, which situates itself between a pragmatic (Mertens, 2016) and rationalist vision (Guyadeen & Seasons, 2016).

The process of assessing strategic planning and public policies, notably in the field of water supply and sanitation, has the potential of highlighting important progress in the effectiveness of State actions and identifying threats that obstruct the sustainable universalization of services. Further, in virtue of the complementary vision of pragmatism and rationalism, such analytic processes also attribute essential value to assessing social participation and the dynamic interaction between different groups and their particular projects for power (Moyo & Wehn, 2017; Nance & Ortolano, 2007; Hadi, 2000).

Several studies reinforce how the history of planning is directly related to the identification of advances and failures in different political circumstances, especially in the context of public policies concerning infrastructure (Neuman & Smith, 2010; Wong & Webb, 2014; Tomory, 2015; Todes, 2012; Won *et al.*, 2015). Such contributions have contributed to accumulated theoretical and methodological knowledge on the historical trajectory of government action, its ties to urban planning, and the way in which social actors coordinate to attain their goals.

Debates on planning theories are not well known by technical and scientific experts in the field of water supply and sanitation. That makes outlooks obscure for the future of universalized water and sanitation and the benefits that attaining this goal could represent for the environment and public health and quality of life, especially in poor and developing countries. While studies on Brazil have contributed to policy on water supply in small municipalities (Mayberry; Baker, 2011; Filho; Brown, 2009), several works have emphasized political and institutional processes on a national scale or in large metropolises (Barbosa *et al.*, 2016; Carvalho *et al.*, 2015; Marques, 2015; Heller *et al.*, 2014). However, little attention has been directed to other experiences, such as the case of metropolises in the Amazon region. The present article is aligned with the work of Olivier (2010), which, despite analyzing some specific questions on water charges and consumption, also studies a municipality of Brazil's North region, Manaus. Alongside Belém, these two cities are the largest in the region.

In the present article, we analyze three distinct periods of planning for water supply and sanitation in the municipality of Belém, between 1980 and 2015. The methodology made it possible to interpret the accounts provided by different social actors regarding the elaboration and implementation of government plans, forms of social participation, intersectorality and the privatization of service provision for these essential public policies. In addition to offering a critical view of planning in the field of water supply and sanitation, this analysis provides more depth to debates on the future for such public policies in the most populated municipality in the East Amazonian region, where persistent inequalities in access to water supply and sanitation services remain.

The article begins by reviewing theories on strategic planning that support the article's analytical approach, highlighting the different rationalities that can inform strategic planning. The methodological procedures adopted in this research—suited for qualitative research—are then explained. Subsequently, the Results and Discussion section examines the processes through which water supply and sanitation plans for Belém were elaborated and implemented, and assesses the corresponding institutional processes, the principles of intersectorality and social participation, as well as the current context of service privatization. A summary of the findings and recommendations for decision-makers with an interest in developing countries are developed in the article's final considerations.

2. Theoretical remarks on planning

Among the various existing approaches to perceive the concept of planning, this article discusses two theories – one normative and the other strategic and communicative. The aim of this method is to emphasize aspects that can contribute to future processes of planning in the stages of elaboration and implementation.

For Matus (1987), in normative planning models, economic actors typically create predictable and quantifiable measures. Those measures are accompanied by simple variables such as: “me” as the actor-subject that governs, plans and monopolizes the given measure’s creativity; and the “system” as the object of planning efforts that encompasses all those actors.

Slaev (2016) corroborates that vision in emphasizing that actors plan in market economies; planning and the market are seen as mechanisms that coordinate social activities. For the author, regulation would be the most appropriate surrogate term for planning. Alexander (2000) builds on that, asserting that substantive or instrumental rationality applies to planning. The normative logic behind such rationality and its methodological applications cooperate with formal decision theory. Accordingly, the ideal analytical model is fundamentally based on the self-interested, utilitarian actor who, despite his/her faults, has proven to be useful to the economy.

The normative theory of planning stipulates the way in which the world should be and become, while also providing ideas on how to achieve this unique future. For Faludi (2004), it is difficult to transcend cultural, regional and national barriers when normative planning predominates. That theory supports the concept that norms and values belong to the realm of politics not only as an authoritative instrument, but as a way of concentrating political power under the auspices of a small social group to the detriment of public interest.

On the other hand, strategic approaches focus on coordinating planned action without separating economic considerations from politics. Matus (1989) asserts that power, understood as a scarce resource, plays a decisive role for understanding the problem of how to govern the uncertainties of the future. For Arendt (2001), power corresponds with the human ability not only to act, but to act in an orchestrated manner. Accordingly, power would not be the property of any one individual, but would belong to a group and continue to exist only so long as the group remains united. That approach is of particular interest for the ‘forever will-be’ concept of planning. In other words, authority is mobile, forged in the future and in this way is dedicated to making power live on forever.

For Rivera (2011), the basic focus of situational strategic planning, developed by Carlos Matus, introduces a communicative standpoint into the theory of planning. For the author, that theory has been dominated until recently by an economical and technocratic paradigm separated from politics. The theory of strategic planning emphasizes that social order is constituted both strategically – through the calculation of economic and political utility, embodying the reification of its actors – and communicatively – through intersubjective and linguistically mediated understanding (Rivera & Artmann, 2010; Muller Neto & Artmann, 2012). The expression ‘strategic-communicative planning’ originates from the coordination between i) implementing strategic agreements in policies, programs and projects; and ii) collective decisions and common compromises related to the measures that have been agreed upon. Under this vision, the content of a given plan goes beyond strategies, policies, programs

and projects. Rather, its basis is made up of interaction, communication, and the rhetorical patterns in policies and plans.

According to Habermas (2012), when a society's starting point or fundamental concept is communicative action, it can be perceived as a "lifeworld" of a social group's members. In this sense, the concept of a "social order" can be introduced through a theory of action and not in a functionalistic way. Alternatively expressed, this would be the concept of society as a self-controlled system. With the intention of protecting and spreading democracy, Habermas conceives of the "lifeworld" (or public sphere) as separate and exterior from the "system" of formal economy and government. Within the "lifeworld", rational and inherently democratic human beings can reach a consensus and coordinate their actions through the communicative process (communicative rationality). Here, the "force of the better argument" will determine the final validity of a particular position. Habermas recognizes that communication can be distorted in various ways and suggests a series of criteria – or a discursive ethic – to guide the processes of communication. If those processes are inclusive, empathetic and open, and if differences in power between the participants can be neutralized, the result of that process could be considered valid.

Healey (2003) believes that Habermas' ideas on speech did not represent an apparently ideal situation in reality, but rather critical questions with which to assess moments of interaction in the public sphere. Flyvbjerg (2004) also refutes the idea that power, in Habermas' view, is based on the concept of a utopian world revolving around an ideal speech situation. In such a situation, claims for validity would be based on consensus between participants and the distortionary, negative effects of power would not exist.

On the one hand, normative planning consists in a political group independently deciding the objectives and procedures to meet their goals. The logic behind that group's actions has its foundations in pragmatism and incrementalism. Their theories are based on liberal market economies as solutions to social problems. On the other hand, the closeness between the strategic and communicative approaches to planning allows different individuals and social groups to interact in creating and implementing collective decisions and agreements through policies, programs and projects. Thus, the logic of action in such approaches is supported by argumentation. In this way, the corresponding theoretical reference combines the analysis of power and the public realm in social and institutional changes.

The principles of intersectorality and social participation (Castro, 2016) dialogue with the rationality of strategic planning, since greater democratic processes and integration between different government sectors in turn enable greater proximity between communicative and strategic rationalities. These principles aim to bring together the conception, implementation and assessment of different planning rationalities. In this article, they are used as tools for the cooperative analysis of both approaches to planning: normative and strategic-communicative. In normative rationality, the tendency of having less prominent social participation reflects a process of power accumulation, while decreased intersectorality is represented through the isolation and technocracy of public policies for access to drinking water and sanitation.

On the other hand, strategic-communicative planning possesses the tendencies of greater coordination between the State's internal institutions (such as those related to health, environment and urban planning) and external ones (such as councils with an aspect of civil society participation). On top of this, the knowledge, practices and experiences possessed by technical stakeholders – both governmental and non-governmental – add further detail to the dialogue between sectors. Therefore, intersectorality manages to embody a participative model at the intragovernmental level. Moreover, social participation widens the debate on the

actual problems in a municipality's water and sanitation sector, as the populations affected by the planning process can present and discuss relevant issues.

Thus, in interpreting the rationality of planning, it is emphasized that there is a dependent relationship between these principles as they make it possible to analyze the interaction between governmental social actors from various sectors and scopes of governance. Further, the public realm is strengthened in these processes, making it possible to explore if society shares responsibility for the relevant public policies and planning of access to drinking water and sanitation services.

3. Methodology

This study focuses on the historical context behind the creation and implementation of municipal sanitation plans in the municipality of Belém. It applies an analytical approach based on primary data (interviews, direct observation) and secondary sources (documents). The data were collected using (1) normative documents: formal documents were analyzed consisting in Belém's water supply and sanitation plans in the period 1980-2015; (2) direct observation of public hearings: one of the authors participated in two public hearings in 2014 and 2015; and (3) interviews with social actors: a script was prepared with open-ended questions related to the study (opinions on how the plans were created or implemented, on intersectorality, social participation, problems related to drinking water and sanitation). The study's limits were determined by the criteria of representativeness, exhaustiveness and repetition, depending on the topics approached and the conditions of the technique used to process and analyze the data, as suggested by Miranda (2007).

Interviews were performed with 30 people that currently or previously had a direct role in the discussions related to Belém's public policies for water supply and sanitation: 9 municipal and state government representatives; 10 civil society representatives; 4 municipal and state parliamentary representatives; 5 researchers; 1 representative of the Federal Public Prosecutor; and 1 independent worker. The anonymity of those individuals is protected in this article notwithstanding the codification of their affiliation to one of the above-mentioned categories: GovRep, CivSoc, Res, Parl, PubPro, Indep. The use of such instruments for data collection has been reported to be a favorable strategy for understanding the history of planning and assessing the processes of creation and implementation of such plans (Tighe & Opelt, 2016; Christensen, 2015; Edwards, 2013). The interviews were undertaken between May and September of 2015.

It is important to highlight that individuals were sought with experience in the processes of strategic planning for water supply and sanitation, and not only in recent times. In general, it was found that government representatives working in public policy for water supply and sanitation have a high level of education, such as post-graduate studies in engineering or law. In this way, they differ from leaders of civil society who, despite the level of their actions, do not possess such academic qualifications. Thus, the interviewee pool is composed not only of specialists, but also of political leaders who, owing to their experience in the history of access to water in Belém, play a vital role in the decision-making processes in the municipality.

The interpretation of the data was obtained via content analysis, which has been broadly applied in assessments of planning processes (Hudalah *et al.*, 2010). For Bardin (2011), content analysis is organized in three phases: pre-analysis, exploration material (or coding) and treatment of results. Those phases were codified in the present study by theme based on empirical categories. While some key themes were determined previously based on the

study's objectives, others that had not been initially planned on emerged when processing the empirical materials. The interpretive approach (Mason, 2002) was also used, allowing for a greater consideration of the participants – their interpretations, perceptions, knowledge and opinions – as a primary source of data. In the present article, the presentation of those subjects' accounts aims to evidence content from which subjective experiences may be transmitted.

The categories assessed in the planning processes for drinking water and sanitation services in Belém, from 1980 to 2015, were: rationality; the political and economic contexts behind the formulation of the plans; institutional trajectory; application of the principles of intersectorality and social participation. The specific category that addresses the privatization process of water supply and sanitation services was included in the study in accordance with the relative importance that the different social actors attributed to it.

4. Results and discussion

The municipality of Belém is located in the State of Pará in Brazil's North region. It possesses a population of 1,381,475 inhabitants (eleventh most populous city in Brazil) of which 11,924 live in rural areas composed of 39 islands (Ibge, 2011). Population density is 1,315.26 inhabitants/km², Gross Domestic Product per capita of BRL 20,340.21 (equivalent to approximately USD 6,250.00). The average mortality rate in the city is 15.3 per 1,000 live births and there exist 3 diarrhea-related hospitalizations for every 1,000 inhabitants, placing Belém at the positions 1,960 and 1,115, respectively, among Brazil's 5,570 municipalities. Coverage for water supply services is 90.89% compared to 12.70% coverage for waste water collection networks (Snis, 2016).

4.1 History and rationality of water supply and sanitation plans in Belém (1980-2015)

The municipal plan, *Plano Belém 2000*, created in 1980 and implemented until 2003, was a governmental strategy of high impact from a political, institutional and economic viewpoint. Based on the analysis of one interviewee's account, who participated directly in the formulation and implementation of that plan, it is clear that the water supply policy was fragmented, dependent on scarce political resources, and implemented with a high degree of obedience to Brazil's then-reigning military regime

The PLANASA [National Water Supply and Sanitation Plan] was implemented from the beginning of the, quote, 'revolution of [19]64'. Before then, [government] institutions struggled greatly because they depended on resources that were destined for governors (GovRep8).

The analysis of the *Plano Belém 2000*, composed of engineering projects and technical reports, revealed that the National Water Supply and Sanitation Plan (PLANASA; the guiding instrument for investments in water supply and sanitation in Brazil between 1970 and the end of the 1980s) was an important initiative for water supply and sanitation in the history of Belém. However, it possessed significant gaps regarding sanitation services. The measures originating from that plan privileged the water supply sector and, in particular, abstracting raw water from the Guamá River, installing mains, and building water treatment stations. The *Plano Belém 2000* gave birth to projects that were financed through the Federal Government by the National Housing Bank (BNH) and other multilateral organisms, such as the World Bank.

The arrangement established by the PLANASA made State Water and Sanitation Companies (CESB in Portuguese) the main service providers across the country. Brazil's federal government level is responsible for establishing national directives and coordinating a large portion of financial investments. States possess political power represented through the CESB, which are either public or mixed capital companies that act as concessionaires of those public services. Finally, municipalities possess the legal rights to these services but have little influence in decision-making processes.

Beyond possessing a natural monopoly in large cities, between 1980 and 2015, CESB have benefited from several favorable characteristics which allow them to retain their power. Regarding technology, they operate large-scale systems that entail significant learning processes, coordination and adaptation. Politically and economically, the culture of service provision at a government level has been characterized by parliamentary influence and partisan politics, which has attributed the companies with significant power and set the tone for the mixed capital companies' main investments. Those companies gained broad powers that allowed them to become entirely responsible for establishing their priorities, the technologies used and their expansion strategies. This setup remained unchanged after the PLANASA was finalized and after the country's redemocratization in the 1980s (Souza & Costa, 2013). An interview with a government representative validated the pragmatic sentiment of this assessment, albeit a good deal of the literature has critiqued this vision (Gomes, 2015; Maiello *et al.*, 2013).

The PLANASA marked the golden age for water supply and sanitation in Brazil [...]. In that age, we had the ability to invest resources in infrastructure and institutional development. If it weren't for the *Plano Belém 2000*, today it would be chaos for service provision [in the water and sanitation sector] (GovRep7).

Several phenomena were responsible for the eventual decline of the sector. The international debt crisis; the failing resources of the country's main financial institution for policies on housing, water supply and sanitation, the FGTS (Employee's Severance Guarantee Fund – *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* in Portuguese); and high rates of national unemployment in the 1980s contributed to diminishing the power of the National Housing Bank, which affected the capacity to execute the PLANASA's goals. Brazil's economic crises always directly influenced states' behavior regarding water supply and sanitation.

The *Plano Belém 2000* was responsible for implementing a hierarchical power structure. Service provision was based on criteria that provided service to social groups benefiting from political and economic privileges, in addition to territorial areas with the specific purpose of reproducing real estate capital and, in doing so, attempting to elevate the city to a status of modernity.

The Metropolitan Region of Belém's Master Plan for Water Supply and Sanitation, created in 2004, represents another important moment in the process of planning for those services in the region. Being a master plan, it possesses a greater territorial scope and greater technical and budgetary foundation. The Plan was financed by the State of Pará's Water and Sanitation Company (COSANPA) and needed to coordinate the needs of the metropolitan region's five municipalities. The process of elaborating the Plan also benefited from technical support of institutions such as the Federal University of Pará.

In a certain way, the Plan embodies Matus's (1989) rationality of strategic-situational planning. It possesses five volumes: characteristics of the metropolitan region of Belém; a

diagnostic of the region's water supply and sanitation systems; a projection of population growth and demand for water; options to universalize water supply services; and directives for system expansion (Cosanpa, 2004). A manager of the Plan's creation emphasized the innovative nature of the process:

We had to create a plan with technical directives since decisions were subject to political pressure in certain areas. It was a large group made up of technicians and we would go out to local neighborhoods to talk with the public. There was a conflict between the operations engineers and the neighborhood associations, but it was good for the public policy since it made the technical-political process closer to real life (GovRep6).

Among four options, the service provider established targets that would define new priorities for its reorganized systems: progressive reduction of water losses; increasing the capacity of systems in terms of production, treatment and storage; and increasing the number of sectors receiving groundwater. Few points directly addressed sanitation services, meaning that this crucial public service continued to be neglected at a municipal and metropolitan level. This vision was validated by an interviewee:

The water plan applied to the period of 2005-2025. The sanitation plan applied to the period of 2010-2030. An investment of 800 million [Brazilian reais] was planned for water supply. The investment planned for sanitation was higher because we do not receive any [of those] services (Res2).

According to another researcher that participated in the creation of the metropolitan plan, two political circumstances were determinant in solidifying the future for water and sanitation in Belém. A summary of the implementation processes for plans *Plano Belém 2000* and the Metropolitan Region Master Plan can be observed in figure 6. This figure details the timeline of local and national political contexts that influenced rationality, the management model and political disputes concerning the provision of water supply and sanitation services. The process of creating the Master Plan, in 2004, did not benefit from broad civil society participation. Yet, it did evolve from a style of strictly normative rationality towards a strategic approach with a vision for the future and recognition of the uncertainties of Belém's public policies for the sanitation sector. The implementation of the Metropolitan Plan coincided with the federal government's execution of the PAC, which contributed to the former becoming partially effective. However, there existed few initiatives to monitor and evaluate that instrument.

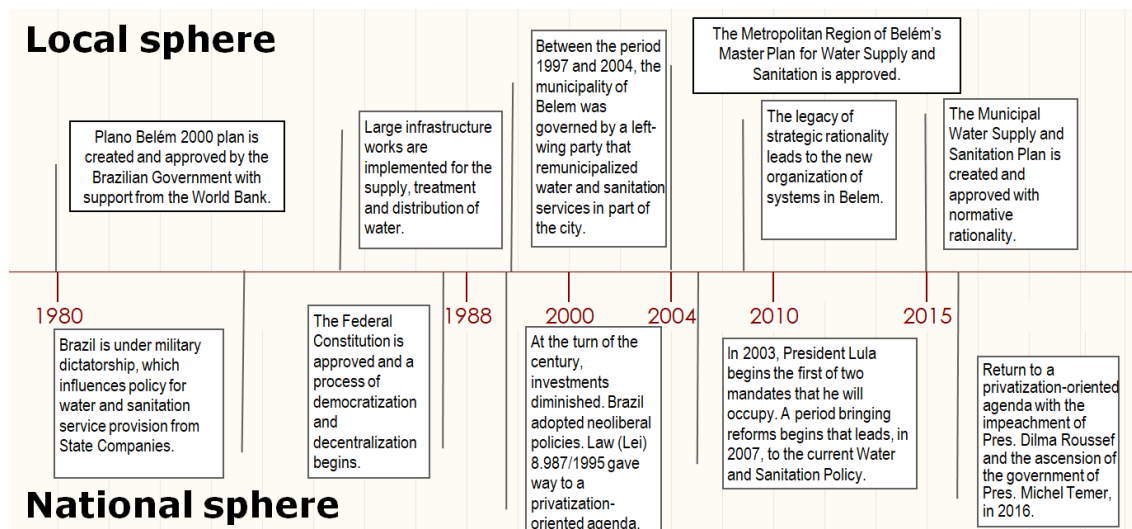


Figure 6 - Political contexts of water supply and sanitation plans in Belém between 1980 and 2015.

For the vast majority of interviewees – be they government or civil society representatives – the process behind the design of Belém’s most recent Municipal Water Supply and Sanitation Plan, created in 2015, was intimately tied to normative rationality in its attempt to comply with national legislation. Government and civil society representatives demonstrate this in their accounts:

[The Plan] was created as a requirement. Either it would be created or Belém would not have access to any resources. So, as I see it, that was the main obligation (GovRep1).

[The Plan] obeys the law! It has all the requirements, but it could be clearer in terms of its targets, procedures, and the technology to be adopted for water and sanitation services, mainly as concerns treatment (GovRep3).

In addition, the content in the official Municipal Plan, which was elaborated in 2015, reveals a prominence of technical language that overshadows any understanding of possibly guaranteeing the equitable universalization of water supply and sanitation services. Moreover, the propositions of civil society organizations were manifestly not considered important in light of their absence in that document.

The conceptual bases of Belém’s current Municipal Water Supply and Sanitation Plan clearly reflect normative characteristics. However, both the *Plano Belém 2000*, created in the 1980s, and the Metropolitan Master Plan for Water Supply and Sanitation, created in the 2000s, were motivated by problems in guaranteeing service provision amidst population and economic growth in the municipality of Belém.

For Lisboa *et al.* (2013), the type of planning applied to water and sanitation services may be influenced by the plan’s intended purpose. It may be geared simply towards complying with legal requirements or instead may consciously prioritize planned measures and the corresponding benefits of improving services.

Chart 4 presents the main elements analyzed in the three periods in which there existed planning initiatives for access to drinking water and sanitation services in the municipality of Belém. The chart also shows evolution in the conceptualization and discussion processes behind the Metropolitan Plan owing to application of the concept of strategic planning.

Period	Actors	Content	Product	Rationality	Creation	Implementation
<i>Plano Belém 2000</i> . Year of creation: 1980	State Government , COSANPA, engineering firms, BNH and World Bank.	Conception of Belém’s water supply system.	Engineering designs and technical reports on physical-financial execution	Normative. The PLANASA was responsible for the strategies to strengthen the COSANPA as sole option for a service provider in urban areas.	Strictly technical. The COSANPA hired an engineering firm for project support.	Brute water abstraction and pumping from Guamá River; pipes; Água Preta and Bolonha Lakes; Lifting stations; Water treatment stations; Water distribution to central neighborhoods.

<p>Metropolitan Region of Belém Master Plan for Water Supply and Sanitation</p> <p>Year of creation: 2004</p>	<p>State Government, SAAEB*, COSANPA, GPHS**/ UFPA, Community and professional associations.</p>	<p>Description of metropolitan region; System diagnostic; Projection of growth in population and water demand; Options and directives to expand the water supply system.</p>	<p>Five volumes of more than one thousand pages; Engineering designs; maps.</p>	<p>Strategic-Situational. Coordination between social actors was considered fundamental for the plan's technical and political conception</p>	<p>A group was formed of 15 technicians from COSANPA, 15 researchers from UFPA and partial participation of civil society.</p>	<p>Water supply management by zones and sectors; Rationalization of water resources between surface and ground sources. Scenarios with time span of 20 years.</p>
<p>Belém Municipal Water Supply and Sanitation Plan.</p> <p>Year of creation: 2015</p>	<p>Municipal Government, COSANPA, SAAEB, AMAE***, consultancy firm, GPAC****/ UFPA.</p>	<p>Description of municipality ; Description of water supply and sanitation system; Proposition to extend those services to rural areas.</p>	<p>Two volumes of 300 pages. Creation of targets for the municipality's rural areas.</p>	<p>Normative. The Plan was created as a requirement from the Federal Government in order to obtain access to financial resources.</p>	<p>The Plan is of a strictly technical nature. There was no direct participation from civil society. Its targets are incoherent with political and economic circumstances.</p>	<p>Being created between 2014 and 2015, it is not yet possible to measure the Plan's implementation.</p>

Chart 4 – Synthesis of planning processes for water supply and sanitation in the municipality of Belém between 1980 and 2015.

* Autonomous Water Supply and Sanitation Services of Belém;

** Research Group in Hydraulics, Water Supply and Sanitation;

***Municipal Water Supply and Sanitation Regulation Agency of Belém;

****Amazonia Rainwater Harvesting, Sanitation and Environment Group.

The quality of normative rationality is particularly notable in Belém's Municipal Water Supply and Sanitation Plan that was created in 2015. Retrocession is observed inasmuch as the Plan's creation excluded civil society, possesses strongly technical language and does not consider alternative scenarios to attain the goal of service universalization. On the other hand, a positive aspect is that, for the first time in the history of planning for water supply and sanitation in Belém, the municipality's rural areas were contemplated. That demonstrated a direct preoccupation with populations that were traditionally neglected in such policies.

4.2 Intersectorality and social participation

Amid the institutional changes that occurred between 1980 and 2015, planning for the development of water supply and sanitation services was strongly aligned with normative rationality, except the Metropolitan Plan, which followed a more strategic approach.

Is another approach possible for water supply and sanitation plans for Belém? Interviewees highlighted the change from rationality to strategic and communicative planning as a necessary transition from the PLANASA's spirit. The tradition established by that plan was one of intense hierarchy, a concept for water and sanitation services founded in infrastructure, detachment from public health initiatives and politics of patronage. In opposition to those characteristics, new concepts emerged in the research that, for example, recognize access to safe drinking water and sanitation as a basic human right; expand social participation in

broader forms of democracy; give greater consideration to political, social, economic and cultural factors; and, mainly, are increasingly integrated with policies from other sectors in attempting to promote service universalization.

The government representatives that were interviewed for the research attested to a lack of understanding regarding the term and concept of intersectorality, which is illustrated by one interviewee's comments:

The systems have to be independent, because if electricity is lacking in a certain area, the entire city will be left without water. So, I think that is a case of working in the city with *intersectorization* [emphasis added] (GovRep6)

It is notable that the government representative cited above does not recognize the need for integration between the diverse public sectors to strengthen the public policy for water supply and sanitation. However, that individual's understanding of "intersectorization" – an amply present engineering concept in the Metropolitan Plan, establishing the feasibility of distributing the public water supply through interdependent sectors – hinders the possibility of transitioning to a new outlook for planning in that sector.

In the discourses of civil society representatives, intersectorality as a term and concept strongly appeared to be understood as an integrated public policy:

Intersectorality is the need for various areas of knowledge, areas of understanding, to come together for a given need to be transformed into a public policy (CivSoc1).

For Rezende & Heller (2008), the history of water supply and sanitation is not self-contained nor is it self-explanatory. There are many interfaces of the politics related to the water supply and sanitation sector that, at the same time, both exercise influence and are subject to influence. For that reason, one must see that sector while simultaneously taking into account these different relationships. Britto *et al.* (2013) adopt a vision of water supply and sanitation based on that sector's relationship with other sector policies. The authors assert that governments are often unable to treat subjects in a way that contemplates their complexity and multidimensionality, which can possibly impact on the effectiveness of related decisions and interventions.

A parliamentary representative expressed that public policy for water supply and sanitation in Belém – especially the idea of intersectorality – plays a central role in promoting public health via improved access to safe drinking water and sanitation services.

There are many settlements in non-productive parts of the city, from an urban point of view. A social function being carried out in those properties, since if you do not have water and sanitation, you do not have good health or decent housing either. They are inter-related sectors [...] and the government has not been capable of solving such problems (Parl4).

Developing strategies and intersectoral action involves different subjects and social services. With assembled knowledge, capabilities and advantages, complex problems may be solved and a new concept of planning, implementation and control of services may be designed based on the principle of equity. However, intersectorality must encompass not only managers, but also members of civil society that formulate propositions to orient future action.

A civil society representative that was interviewed for the research articulated the idea that intersectorality is fundamental in coordinating a systemic and comprehensive approach to planning interventions with greater effectiveness. Hukka & Katko (2003) emphasize that both comprehensiveness and intersectorality could be guiding forces in structuring programs, policies and systems, as well as in organizing institutions and services.

In this day and age, we are currently trying to apply solutions that have already been identified and should have been implemented by now. That is why I think there is not one sole solution to the complex problem that is [ensuring access to] water supply and sanitation (CivSoc7).

The political environment in Belém at the time of the Municipal Water Supply and Sanitation Plan's creation (2014-2015) was expressive of the difficulty faced by the municipal government in dealing with opposing visions of planning for the sector. In that respect, the views offered by some interviewees were notable, such as those who had been in coordination roles for the creation of water and sanitation policies in a time when social participation in such processes was increasing. In this case, those individuals affirmed that a model of municipal management that gave priority to social inclusion had already existed:

Between 1997 and 2004, Belém City Hall built up and strengthened civil society participation in local, participative budget auditing councils: the city council, sector councils, thematic and territorial councils with elected members (Par12).

Through direct observation in two public hearings organized as a part of the Municipal Water Supply and Sanitation Plan (2015), it was evident that the proceedings did not favor civil society participation. In particular, no information had been made previously available to interested stakeholders, there were few inscriptions on the part of the parties present to share their opinions, and there was little social and interinstitutional mobilization. This assessment was corroborated by one interviewee of particular relevance to the discussions of planning for the water and sanitation sector:

What use is it to invite people to a public hearing on water and sanitation? Any citizen going wouldn't have a bare minimum amount of knowledge, prior preparation or capacity to make any decisions. That citizen would realize that his/her participation is useless (Indep1).

Social participation constitutes a marked duality in two phases of public policy formulation for water and sanitation, especially in the planning processes. For Sintomer *et al.* (2012), participative democracy is characterized by an alliance between two elements: when participants have effective decision-making power separate from judicial, legislative and executive powers; and when autonomously organized civil society leads to people becoming empowered and to cooperative methods of conflict resolution. In the period between 1997 and 2004, traditional government mechanisms (in this case, based on normative concepts) were modified. So too the logic of a weaker civil society changed in favor of greater independent social organization, revealing greater willingness to cooperate with local government.

Here it is appropriate to discuss the concept of power (Arendt, 2001) as applied to Belém's water and sanitation planning. While there was greater civil society participation in the period between 1997 and 2004, the political group in power at the municipal level was unable to implement mechanisms to ensure effective participative democracy. However, from 2005 to

the period in which the current research was carried out, planning processes with a basis in greater efficiency and effectiveness of government action appeared to strongly integrate the myth of modernization (Healey, 2013). In this case, social participation was treated as an instrument to attaining legal and normative requirements defined by the federal government. This is particularly true of Law nº 11.445/2007, which outlines the current regulation on national directives for access to safe drinking water and sanitation in Brazil.

4.3 Context surrounding service privatization

Recent federal regulatory measures are relevant for the debate on the future of water supply and sanitation in Brazil, particularly for the municipality of Belém. The Investment Partnership Program (*Programa de Parceria de Investimentos - PPI*), decreed in 2016 by the government of interim president Michel Temer, aims to expand the participation of private enterprise in related public investments in infrastructure. In addition to this, Law 11.445/2007 was responsible for creating the Special Incentive Regime for the Development of Water Supply and Basic Sanitation (*Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB*). That measure aims to provide stimulus to legal entities that are empowered to provide such services and increase their volume of private investments through tax credits.

The Water Supply and Sanitation Company of Pará (COSANPA), which was part of the PPI, possesses the powers to execute concessions for the provision of water supply and sanitation services. Financing for infrastructure projects are eligible to receive at least 20% of resources from investors and the remaining share from public banks. In Belém, service provision for water supply and sanitation collection and treatment is set to be conceded to private entities by 2017 (Brasil, 2016).

Interviewees had divided opinions regarding the circumstances of Belém's public policy environment for water supply and sanitation, especially regarding the issue of privatization. For one representative of the Federal Government's Public Prosecutor, caution is to be exercised:

For me, privatization does not seem to be a good path. We are talking about a public service that should be provided without generating profits, or with the least amount possible to ensure that the population is receiving the best possible service. However, if society and the authorities in charge do not speak up, and on top of that the services are not functioning, the idea may take root that it could be better if the services were privatized (FedPro1).

For Swyngedouw (2005), there are two distinct sides to governance. While new citizenship arrangements are in the process of emerging, market forces may coopt such innovations. Applied to this case, just as the State may adopt forms of governance that incorporate civil society participation, it can also be inclined to incorporate market mechanisms into its public policies.

While government representatives conveyed the intention to promote the privatization of water supply and sanitation services, a significant proportion of civil society expressed their discontent with that posture:

Quite often, a private service would not address social aspects in the way that a public office would. Water, as an essential element of life, often must not involve financial services. So, privatization is not the best (CivSoc4).

Part of civil society's role in public policy for the sector have focused mainly on the quality of service provision:

We understand that [the service provider] is not providing a quality service. However, the privatization of water in Amazonia is a grave mistake, and for that reason we have mobilized considerable opposition against that initiative (CivSoc8).

The discourse of CivSoc8 converges with the critique against the commercialization of water and sanitation services expressed by Swyngedouw (2013) and Masjuan *et al.* (2008). In their perspective, water and sanitation services must be treated as a human and social right. Moreover, private enterprises apparently have no capacity or interest in service universalization and are particularly apt to neglecting sanitation services.

5. Final considerations

The discourse that dominates circles of influence in local politics makes one believe that it would be difficult to achieve any rapid change in the institutional trajectory of the water supply and sanitation sector in Belém, certainly for the goal of attaining the sustainable universalization of those services. Granted, the planning approach to those services between 1980 and the mid 2000's embodied the spirit of normative rationality and achieved quantitative advances in coverage for water supply. However, overall that period made public policies for the sector isolated and technocratic and contributed to inequalities in access to those services.

The accounts of interviewees that addressed intersectorality and social participation reveal programmatic-normative characteristics that echo precise guidelines established by Law 11.445/2007. Yet, the corresponding interventions in the water supply and sanitation sector, as well as the Belém municipal government's planning, are in fact ineffective. Such bases are barriers to evolving, as proposed in the present article, to apply a strategic and communicative approach to planning. This was especially true in the period between 2005 and 2015, when municipal powers' decisions contributed to social exclusion.

Two historical periods can be considered as windows of opportunity for institutional change in Belém. The first was the political environment that permeated the city in the period between 1997 and 2004. The electoral and legislative processes were geared toward state actions prioritizing integration between urban development and the water supply and sanitation sector, which incorporated direct public participation in government decisions. The second period was the national climate of public policy for water supply and sanitation, especially between 2007 and 2014, when National Law 11.445/2007 and the National Water Supply and Sanitation Plan (*Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab*) were discussed, elaborated and approved (Heller *et al.*, 2014). The latter instrument proved to constitute a rich process in which ideas for new paradigms and programs were debated that would be dispersed throughout the country, making it especially representative of strategic-communicative planning.

The assessment of Belém's water supply and sanitation plans between 1980 and 2015, particularly with its basis in the analysis of interviewees' accounts and an interpretative approach, proved to be an appropriate methodology for the present study. In this way it was possible to identify and critique the normative rationality that was inherent to different

moments in the history of planning for access to water and sanitation services in the municipality of Belém.

This article suggests a series of recommendations for decision-makers in strategic planning for water supply and sanitation services in developing countries. Firstly, historical precedents are fundamental for the future vision of policies as infrastructure systems are built to provide services to a given population for decades. Plans of large cities are not elaborated “on a blank slate”. They are guided by previous plans in which several other systems are interconnected, such as those dealing with urban mobility, rainwater management and housing. Additionally, understanding political and electoral contexts, as well as previous experiences in elaborating and implementing plans, can also contribute to adopting strategic and communicative rationalities in the planning process. This could potentially lead to a more participative environment with space for multi-sectorial collaboration that manages to respond to users’ requirements and make planning more effective.

In contrast to that process, local civil society possessed a rooted dynamic of its own. Diverging from the normative logic contained in the municipal authorities’ planning and maintained by the water and sanitation service provider, civil society assimilated and disseminated the principles of intersectorality and social participation.

Faced with this situation, civil society has been confronting the municipal government in a bid to reconfigure the *status quo* approach to attaining the universalization of services, which has been marred in technocracy and neglect of the sanitation sector. Civil society also aims to give greater prominence to intersectorality in an effort to provide clarity for the apparently murky, pessimistic future that is associated with the current government’s action plan in the water and sanitation sector. As the predominant views on service universalization for Belém seem to indicate, several limitations must be tackled in order to attain the changes desired by civil society. This appears to be especially true for the forces that have coordinated to privatize the provision of water supply and sanitation in the state’s capital, which have their origin in measures prepared by the federal government.

It is fair to suggest that the debates on intersectorality and social participation should be recognized for their capacity to provide greater conceptual and practical depth. In particular, these concepts could contribute to the research agenda on the difficulties involved in planning for improved health through the provision of water supply and sanitation services.

REFERENCES:

Alexander, E. R. (2000). Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective. *Journal of Planning Education and Research* 19 (3), 242-256. DOI:10.1177/0739456x0001900303

Arendt, Hannah. (2001). *Poder e violência (Power and violence)*. Relume Dumará. Rio de Janeiro.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo (Content analysis)*. Edições 70. Lisboa

Brasil. (2016). Saneamento será prioridade em programa de concessões, diz presidente do BNDES (Sanitation to be priority in concessions program, says BNDES president).

<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/saneamento-sera-prioridade-em-programa-de-concessoes-diz-presidente-do-bndes> (accessed 20 Dec 2016).

Brasil. (2007). Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União 2007. 8 de janeiro:3. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/lei/111445.htm. (accessed 15 May 2013).

Maiello, A. ; Christovão, A. C.; Britto, A. L. N. P.; Frey, M. (2013). Public participation for urban sustainability: investigating relations among citizens, the environment and institutions - an ethnographic study. *Local Environment*, 18 (2). 167-183. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13549839.2012.729566>

Britto, A. L. N. D. P.; Rezende, S. C.; Heller, L.; Cordeiro, B. (2013). Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico (*From fragmentation to articulation: the national sanitation policy and its historical legacy*). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 14 (1). 65-83. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n1p65>

Castro, J. E. A dimensão teórica da participação e controle social (*The theoretical dimension of participation and social control*). In: Heller, L. *et al.* Participação e Controle Social em Saneamento Básico: conceitos, potencialidades e limites (*Participation and Social Control in Basic Sanitation: concepts, potentialities and limits*). 29-49. Ed. Ufmg. 2016.

COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará. (2004). Síntese do Plano Diretor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém (Synthesis of the Master Plan for Water Supply and Sanitary Sewage of the Metropolitan Region of Belém). 100p. Belém (accessed 12 Jan 2014).

Christensen, K. S. (2015). Both Process and Outcome Are Essential to Planning. *Journal of Planning Education and Research* 35 (2). 188-198. DOI: <https://doi.org/10.1177/0739456X14566277>

Edwards, G. A. S. (2013). Shifting Constructions of Scarcity and the Neoliberalization of Australian Water Governance. *Environment and Planning A* 45 (8). 1873-1890. DOI: <https://doi.org/10.1068/a45442>

Faludi, A. (2004). The impact of planning philosophy. *Planning Theory*. 3 (3). 225-236. DOI: 10.1177/1473095204048816

Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice* 5 (3). 283-306. <http://dx.doi.org/10.1080/1464935042000250195>.

Friedmann, J. (1986). *Planning in Public Domain: from Knowledge to action*. Princenton. New Jersey.

Gibbons, S.; Nathan, M.; Overmann, H. (2014). Evaluating spatial policies. *Town Planning Review* 85 (4) 427-32. DOI: 10.3828/tpr.2014.32

Gomes, U. A. F; Heller, L. (2016). Un análisis empírico de las prácticas intersectoriales en intervenciones de saneamiento básico en el Brasil (*An empirical analysis of intersectoral*

practices in basic sanitation interventions in Brazil). *América Latina Hoy* 72. 129-44. DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh201672129144>.

Guyadeen, D.; Seasons, M. (2016). Evaluation theory and practice: comparing programs evaluation and evaluation in planning. *Journal of Planning Education and Research* 36, 1-13. DOI: <https://doi.org/10.1177/0739456X16675930>

Habermas, J. (2012). *Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista (Theory of communicative action, 2: on the criticism of the functionalist reason)*. Editora WMF. São Paulo.

Hadi, A. (2000). A participatory approach to sanitation: experience of Bangladeshi NGOs. *Health Policy and Planning* 15 (3). 332-337. DOI: 10.1093/heapol/15.3.332

Harrison, P. (2002). A Pragmatic Attitude to Planning. In: P. Allmendinger and M. Tewdwr-Jones. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. P 157-71. Routledge. London.

Healey, P. (2013). Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices. *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (5). 1510-1526. DOI: 10.1111/1468-2427.12044

Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory* 2 (2). 101-123. DOI: <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>.

Heller, L.; Rodrigues, L. A.; Silveira, R.B. (2014). Scenarios for environmental sanitation in Brazil. *Water Policy* 16 (3). 501-519. DOI: 10.2166/wp.2014.119

Hoch, C. J. (2002). Evaluating Plans Pragmatically. *Planning Theory* 1 (1) 53-75. DOI:10.1177/147309520200100104

Hudalah, D.; Winarso, H.; Woltjer, J. (2010). Policy networking as capacity building: An analysis of regional road development conflict in Indonesia. *Planning Theory* 9 (4) 315-332. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095210368776>

Hukka, J.J., Katko, T. S. (2003). Refuting the paradigm of water services privatization. *Natural Resources Forum* 27 (2). 142-55. DOI: 10.1111/1477-8947.00049

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2011). Sinopse do Senso Demográfico de 2010 (*Synopsis of the 2010 Demographic Census*). Rio de Janeiro (accessed 22 Apr 2017).

Jacobi, P. R. (2013). Planejamento e participação na governança da água no Brasil e suas interfaces com a governabilidade dos serviços de saneamento. In: Heller, L. e Castro, J. E. (Ed.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento (Water and sanitation services: public policy and management)*. Editora UFMG, Editora Fiocruz, Edição ampliada Belo Horizonte Rio de Janeiro, pp. 542-556.

Lisboa, S. S.; Heller, L.; Silveira, R. B. (2013). Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Engenharia Sanitaria e Ambiental* 18 (4). 341-348. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522013000400006>

Masjuan, E.; March, H.; Domene, E.; Saurí, D. (2008). Conflicts and struggles over urban water cycles: the case of Barcelona 1880–2004. *TijdschriftvoorEconomische en SocialeGeografie* 99 (4). 426–439. DOI: 10.1111/j.1467-9663.2008.00477.x

Mason, J. (2002). *Qualitative researching*. Sage.

Matus, Carlos. (1987). Política, planificación y gobierno (*Politics, planning and government*). Fundación ALTADIR. Caracas.

Matus, Carlos. (1989). Fundamentos da planificação situacional (*Fundamentals of situational planning*). In: Rivera, Uribe. *Planejamento e programação em saúde: em enfoque estratégico (Health planning and programming: a strategic approach)*. Cortez. Rio de Janeiro, 107-123.

Mertens, D. (2016). Assumptions at the philosophical and programmatic levels in evaluation. *Evaluation and Program Planning* 59, 102-8. DOI: 10.1016/j.evalprogplan.2016.05.010

Miranda, A. S. (2007). Intergovernmental health policy decisions in Brazil: cooperation strategies for political mediation. *Health Policy and Planning* 22 (3). 186-192. DOI: 10.1093/heapol/czm004

Moyo, L.; Wehn, U. (2017). Interaction dynamics: The case of the water sector skills plan in South Africa. *Evaluation and Program Planning* 60 (2). 91-99. <http://dx.doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2016.08.021>

Muller Neto, J. S.; Artmann, E. (2012). Política, gestão e participação em Saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas (*Politics, management and participation in Health: reflection anchored in the theory of communicative action of Habermas*). *Ciênc. Saúde Coletiva* 17 (12). 3407-3416. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012001200025>

Nance, E.; Ortolano, L. (2007). Community Participation in Urban Sanitation: Experiences in Northeastern Brazil. *Journal of Planning Education and Research* 26 (3). 284-300. DOI: 10.1177/0739456X06295028

Neuman, M.; Smith, S. (2010). City Planning and Infrastructure: Once and Future Partners. *Journal of Planning History* 9 (1) 21-42. 2010. DOI: 10.1177/1538513209355373

Oliveira, V.; Pinho, P. (2010). Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature* 24 (4). 343–361. DOI: 10.1177/0885412210364589.

Rezende, S. C.; Heller, L. (2008). *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces (The water supply and sanitation in Brazil: policies and interfaces)*. Editora da UFMG. Ingenium. Belo Horizonte.

Rivera, Francisco Javier Uribe. (2011). Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus (*Argumentation and construction of validity in Matus's Strategic-Situational Planning*). *Cad. Saúde Pública* 27 (9).1847-1858. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2011000900018>.

Rivera, Francisco Javier Uribe; Artmann, Elizabeth. (2010). Planejamento e gestão em saúde: histórico e tendências com base numa visão comunicativa (*Planning and management in*

health: history and trends based on a communicative vision). *Ciênc. saúde coletiva* 15 (5). 2265-2274. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000500002>

Sintomer, Y; Herzberg, C; Rocke, A. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo (*Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting*). *Sociologias* 14 (30). 70-116. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>

Slaev, A. D. (2016). The relationship between planning and the market from the perspective of property rights theory: A transaction cost analysis. *Planning Theory*, September 21. DOI: 10.1177/1473095216668670

Sousa, A. C. A. D.; Costa, N. D. R. (2013). Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira (*Uncertainty and dissent: the institutional limits of the Brazilian sanitation policy*). *Revista de Administração Pública* 47 (3). 587-599. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300003

SNIS. Sistema Nacional de Informações em Saneamento (2016). Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2014 (Diagnosis of Water and Sewage Services – 2014). Ministério das Cidades. Brasília (accessed 19 Nov 2016).

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42 (11). 1991-2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>

Swyngedouw, E. (2013). Águas revoltas: a economia política dos serviços públicos essenciais (*Frenetic water: the political economy of essential public services*). In: Heller, L. and Castro, J. E. (Ed.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento (Water and sanitation services: public policy and management)*. Fiocruz e Editora da UFMG. Rio de Janeiro e Belo Horizonte. 76-97.

Tighe, J. R.; Opelt, T. J. (2016). Collective Memory and Planning: The Continuing Legacy of Urban Renewal in Asheville, NC. *Journal of Planning History* 15 (1). 46-67. DOI: <https://doi.org/10.1177/1538513214554767>

Todes, A. (2012). New Directions in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development. *Journal of Planning Education and Research* 32 (4) 400-14. 2012. DOI: 10.1177/0739456X12455665

Tomory, L. (2015). London's water supply before 1800 and the roots of the networked city. *Technology and Culture* 53 (3) 704-37. DOI: 10.1353/tech.2015.0082.

Won, S.; Cho, S. E.; Kim, S. (2015). The neighborhood effects of new road infrastructure: Transformation of urban settlements and resident's socioeconomic characteristics in Danang, Vietnam. *Habitat International*. 50 (Dec) 169-79. DOI: 10.1016/j.habitatint.2015.08.037

Wong, C.; Webb, B. (2014). Planning for infrastructure: Challenges to Northern England. *Town Planning Review*. 85 (6). 683-708. DOI: 10.3828/tpr.2014.42

IV MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E RELAÇÕES DE PODER EM PLANOS DE SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS QUALITATIVAS DO CASO DE BELÉM

Resumo: Neste capítulo, busca-se relacionar os ciclos da política pública de saneamento no Brasil a partir da experiência de planejamento desses serviços no município de Belém, região amazônica brasileira. Grande parte das análises se concentra na dependência de trajetória histórica, ou seja, explica os acontecimentos atuais a partir dos interesses de poder constituídos ao longo do tempo. A investigação complementa esse entendimento com a perspectiva de que os processos de formulação, implementação e avaliação ajudam a compreender a aderência da política local em relação ao âmbito nacional. Com a utilização de métodos de pesquisa qualitativa por meio do estudo de documentos normativos e de entrevistas semiestruturadas, seguida de análise conteúdo, foi possível perceber a gênese do poder tecnocientífico, sua consolidação e sua dominação política em diferentes contextos de planejamento dos serviços e das infraestruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na área de estudo.

4.1 Introdução

Compreender os impulsionadores da mudança da política pública é uma busca que concentra o foco de muitos pesquisadores do campo do saneamento. As análises dessa política no Brasil enfatizam a dependência de trajetória, seus legados na ação governamental e a disputa de interesses. Os planos de saneamento foram os instrumentos que orientaram as mudanças institucionais ocorridas nas últimas quatro décadas. Neste capítulo são discutidos aqui como os atores locais foram influenciados e quanto eles influenciaram a criação de instituições na política pública de saneamento; a implementação dos planos de saneamento e a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e a avaliação das ações e do julgamento sobre os efeitos e as propostas de desativação institucional. Procurou-se mostrar evidências a partir de pesquisa qualitativa de caráter essencial para compreensão das relações de poder que produziram os planos de saneamento no contexto de grande concentração nas tomadas de decisões. Partiu-se da experiência do município de Belém, capital do Estado do Pará, segunda maior cidade da região amazônica brasileira, com população de 1,4 milhão de habitantes, porém com índices muito ruins de atendimentos pelos serviços, em especial na coleta, no transporte e no tratamento de esgotos sanitários.

As análises do capítulo foram adotadas como etapas centrais do ciclo, da formulação, da implementação e da avaliação de três planos de saneamento em Belém: o Plano Belém 2000, elaborado em 1980, o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, entre 2004 e 2006, e o Plano Municipal de Saneamento Básico – Água e Esgoto, elaborado em 2015.

4.2 Elementos de sustentação teórica

O processo das políticas públicas, desde a elaboração até sua avaliação, é um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada. Cabe ressaltar ainda que diversos atores estão presentes em todas as etapas do ciclo político, ora agindo mais enfaticamente, ora atuando de forma mais amena, uma vez que sua participação no processo não acontece em uma sequência linear (MACEDO *et al.*, 2016). No estudo do ciclo de políticas públicas, o objetivo é identificar padrões de atividades ou processos dinâmicos que envolvem ações e não ações (DYE, 2009).

Três elementos compõem a política pública: objetivos, instrumentos ou meios para concretizá-los e parâmetros ou especificações dos meios. Para que haja mudança são necessárias alterações nesses elementos (HALL, 1998). O descompasso entre os objetivos da política e seus efeitos acontece em função das mudanças no ambiente das políticas; uma mudança dos parâmetros dos instrumentos de uma política tem impacto profundo nos efeitos da política e na vida dos cidadãos; e a ausência de mudança pode reverter preferências e coalizões antes favoráveis à política, já que esta deixa de alcançar seus objetivos, ou seja, a estabilidade do desenho da política pode se reverter em instabilidade no longo prazo ou em descontinuidade (COUTO; LIMA, 2016). A resiliência da política ocorre justamente quando há resistência significativa a mudanças em função das características intrínsecas à política, fazendo com que atores sociais a apoiem, o que resulta em continuidade (PIERSON, 2000).

Oliveira (2016) chama atenção para a necessidade de, quando se estuda o ciclo de políticas públicas, analisar: o ator da política pública, suas decisões ou não decisão; os objetivos das políticas públicas e os meios institucionais para alcançá-los; os problemas que chamam atenção do ator decisor e se transformam em tema de política pública; e os processos de implementação e de avaliação da política para o seu aprimoramento. As análises sobre

implementação de políticas públicas enfatizam o papel dos atores governamentais e não governamentais envolvidos nesse processo. Assim, mais do que analisar as instituições e suas regras, as análises sobre implementação requerem um olhar cuidadoso para a atuação de cada ator de política pública ao longo do processo.

A avaliação deve apontar os problemas da política pública que se encontra em funcionamento, e que só foram constatados após a implementação, como também os resultados exitosos. No primeiro caso, quando aponta problemas, a avaliação indica (ou deveria indicar) possibilidades de correção e caminhos para a adequada execução da política, com vistas a atingir os resultados desejados e, portanto, o sucesso do governo naquela área e/ou política. Pode, ainda, indicar a necessidade de completa reformulação da política, extinguindo as ações em curso.

Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Ao serem ampliadas, detalham etapas do ciclo com a percepção e definição de problemas, a criação de agenda, a elaboração e a decisão de programas, a implementação de políticas, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Na fase da percepção e definição de problemas, o que interessa é a questão como em um número de possíveis campos de ação política alguns problemas latentes ou inovações que facilitem a vida das pessoas vêm se mostrando apropriados e acabam gerando um ciclo de políticas públicas. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Mas somente na fase de geração de agenda é que se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política (FREY, 2000).

As dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo da política têm, cada uma, vida própria. No entanto, em alguns momentos essas três dinâmicas se unem. Por exemplo, um problema urgente demanda atenção, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então, um evento político, como a mudança de governo, gera mudanças de direção. Nesse momento, as propostas que podem ser

relacionadas com aquele evento político, como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados (KINGDON, 1995).

Nutley *et al.* (2012) analisam os processos de julgamento e fiscalização de políticas públicas a partir do desempenho de cinco dimensões: (1) como os agentes que participam do escrutínio público conhecem o sistema; (2) o uso de critérios e padrões implícitos e explícitos de avaliação; (3) a adoção de métodos indutivos e/ou dedutivos; (4) a ênfase relativa que os agentes colocam na validade interna e externa; e (5) os princípios que utilizam para elaborar ou avaliar os julgamentos.

Matus (1989) afirma que o poder possui papel fundamental no planejamento e nas políticas públicas. A tecnocracia, nesse âmbito, possui a capacidade de isolar as decisões para uma abordagem, *a priori*, mais racional, eficiente e técnica, ou seja, a pergunta sobre qual seria a melhor decisão dependeria da melhor decisão técnica. Habermas (2014) crê que existem duas tendências de desenvolvimento analítico à compreensão do capitalismo liberal. A primeira refere-se ao crescimento do intervencionismo estatal para a estabilidade do sistema; e a segunda parte de uma interdependência crescente da pesquisa e da técnica, que transformou a ciência na principal força produtiva. Nesse caso, a chave para análise da nova constelação encontra-se na tese de que a técnica e a ciência assumem, hoje, também a função de legitimar a dominação. No contexto dessa segunda tendência, “a solução de problemas técnicos não é atribuída à discussão pública. A discussão pública poderia problematizar as fronteiras do sistema, dentro das quais as tarefas da atividade estatal se apresentam como meramente técnicas” (HABERMAS, 2014, p. 107).

Para Arendt (2001), a legitimidade do poder deriva mais do estar junto inicial do que de qualquer ação que então possa seguir-se. Perissinoto (2004) afirma que a problemática está na organização do poder, ou seja, “o que vem a seguir”, pois uma ação em concerto (como em uma orquestra) só se transforma em ação coletiva de fato e só funda uma comunidade política (autoridade) se ela continuar no tempo. Toda organização, por mais que surja de um acordo entre homens livres e iguais, cria e reproduz distinções que acabam por gerar e aprofundar diferenças entre representantes e representados. Se há consentimento (baseado na gênese da instituição), há também conflitos no interior da organização que emanam, sobretudo, do seu caráter hierárquico e dos interesses diversos que essa hierarquia produz.

4.2 Procedimentos metodológicos

Nesta pesquisa, utilizou-se a metodologia qualitativa (DENZIN; LINCOLN, 2006), com interesse nas percepções de grupos restritos, embora representativos de pessoas. Como sugere Yin (2003), em situações nas quais não se consegue diferenciar o fenômeno em questão de seu contexto, o estudo de caso adequa-se de forma ideal ao método de busca de um conhecimento circunstanciado a respeito de um tema. A riqueza e a complexidade da situação em estudo remetem à presença de um grande número de variáveis, ao uso de diversas fontes de dados e a diferentes estratégias a serem utilizadas para o desenho de pesquisa e para análise. Portanto, além de qualitativo, o método inclui o estudo de caso com características múltiplas, pois analisa três planos de saneamento no município de Belém. Para Ventura (2007) e Menezes (2009), nesse tipo de abordagem vários estudos são conduzidos simultaneamente para ajudar na busca de padrões diferentes de replicações teóricas.

Os procedimentos de coleta de dados foram constituídos de dois elementos: a) documentos normativos com compõem os três planos de saneamento estudados em Belém. No caso específico do Plano Belém 2000, elaborado em 1980, foram acessadas apenas plantas de engenharia e relatórios técnicos, pelo fato de não existir nenhum documento nos moldes dos que se apresentaram nas outras duas experiências de planejamento; e b) entrevistas semiestruturadas com 23 atores sociais que participaram de pelo menos um dos planos de saneamento estudados, como pode ser constatado na Tabela 1. Os instrumentos para a realização de coleta de dados foram referenciados conforme Minayo (2007) e Flick (2009).

Tabela 1. Participantes das entrevistas semiestruturadas.

Ator Social	Sigla Atribuída	Número de Entrevistados
Prefeitura Municipal	Munic	01
Companhia Estadual de Saneamento Básico	Cesb	04
Agência Reguladora	Agenc	01
Associação de Bairros	Bairr	02
Organizações Não Governamentais	Ong	03
Sindicato dos Trabalhadores na Área de Saneamento	Sind	01
Associação Técnica	AssTec	01
Serviço Autônomo de Água e Esgoto	Saae	01
Profissional Liberal	ProfLib	01
Legislativo	Legis	03
Ministério Público	MinPub	01
Pesquisa	Pesq	04
Total		23

Utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) tanto da pesquisa documental (BAUER; GASKELL, 2002) quanto das entrevistas. Enfatiza-se que a codificação inserida nesse processo foi subsidiada por Saldaña (2013), pois contribuiu para sistematizar a dinâmica das percepções sobre o objeto da investigação.

Na apresentação dos resultados, optou-se por enfatizar as citações dos atores sociais e propiciar o diálogo entre os interesses e as relações de poder que sustentaram a formulação, a implementação e a avaliação dos três planos de saneamento estudados no município de Belém. Além disso, todos os critérios de ética em pesquisa estabelecidos pela legislação brasileira foram respeitados, tanto para obtenção dos documentos normativos quanto para realização de entrevistas, com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, o que preservou as identidades dos participantes.

4.3 Resultados e Discussão

A partir da análise de conteúdo, optou-se por organizar os resultados conforme a ordem cronológica dos três planos, atendendo aos critérios de formulação, implementação e avaliação, como parte da escolha analítica do referencial teórico do ciclo de políticas públicas.

4.3.1. Plano Belém 2000 (elaborado em 1980)

Antes da atuação direta da Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA), a política de saneamento em Belém estava associada à da saúde. A mudança institucional promovida pelo investimento em grandes obras de infraestrutura criou uma nova agenda para o saneamento no Brasil, que foi materializada com a elaboração do Plano Belém 2000 e com a desativação do Serviço Especial de Saúde Pública (Fundação SESP), que teve sua origem em 1942, a partir de um acordo entre os governos brasileiro e norte-americano, com a função de promover o saneamento de regiões produtoras de matérias-primas. Esse contexto foi destacado pela citação de Cesb1.

Anteriormente as cidades eram abastecidas com água através da Fundação SESP, que teve uma atuação marcante e se implantou aqui na época da guerra. A função dela foi implantar sistema de abastecimento (Cesb1).

Diversas citações abordam a política criada a partir das ações articuladas entre o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e o Plano Belém 2000, do fortalecimento da

Companhia de Saneamento do Pará na década de 1980 e, principalmente, do legado da infraestrutura, o que pode ser comprovado pela citação do PesqJA.

Na década de 80 foi feito um grande sistema pra Belém, que era pra o Belém 2000. Foram construídas unidades com capacidade maior do que o necessário pra população que nós estávamos vivenciando naquela época, mesmo assim, ele atendia só uma parte da cidade (PesqJA).

O fortalecimento das companhias estaduais de saneamento na prestação dos serviços de saneamento no Brasil teve sua origem com a implementação do PLANASA pelo governo militar, na década de 1970. A citação de uma entrevista possibilita discutir essa influência no modelo de gestão da COSANPA.

Eu acho que tem muito a ver com modelo de gestão. A COSANPA é aquela empresa que foi criada nos moldes do PLANASA, e acho que ela é centralizada (Cesb2).

Geridas pelos respectivos executivos estaduais, elas atuariam por quase duas décadas segundo as diretrizes impostas pela União para o setor. Com o fim da ditadura militar, a estrutura institucional e tecnológica criada pelo PLANASA para a operação dos serviços no País sobreviveu praticamente intacta por meio da operação das empresas estaduais de saneamento, que passaram a dominar livremente a agenda setorial, atuando no novo contexto sem regulação alguma. Elas, junto a outros beneficiários diretos e indiretos do arranjo estadualista, se tornariam um importante grupo de interesse e interlocução no setor de saneamento no novo contexto democrático (SOUSA; COSTA, 2016).

A conjuntura macroeconômica e política vivida no período de maior ênfase do Plano Belém 2000 se refere, respectivamente, à necessidade de prover infraestrutura de saneamento em escala para reprodução do capital e do trabalho e à ditadura militar, com alta concentração de poder por parte das companhias. A implementação do Plano Belém 2000 foi empreendida com esforços e recursos de financiamento internacional. Este se constituiu um elemento importante, pois o Banco Mundial foi responsável por financiar as primeiras ações daquele plano, como pode ser observado na citação do entrevistado Cesb3, o que representa uma exceção aos outros casos brasileiros, uma vez que o financiamento nacional foi centralizado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

O BNH acatou a proposta, mas disse que dependeria do Banco Mundial, porque não tinha recursos, mais até porque o Pará não pedia. Veio uma missão do Banco Mundial aqui em Belém e a gente começou a mostrar o que é que a

gente pensava, a gente deslanchou o projeto e fizemos as primeiras licitações já em 81 (Cesb3).

Com a regra de prestação de serviços imposta pelo PLANASA, o financiamento internacional do Banco Mundial e os recursos residuais do BNH a fundo perdido, a COSANPA assumiu os altos investimentos e os custos fixos da instalação dos sistemas urbanos de saneamento, o treinamento da mão de obra do setor e a infraestrutura de operação e coordenação das atividades. Para Souza e Costa (2016), isso teria produzido efeitos de aprendizagem que conduziram à geração de retornos crescentes nesse setor, que são formas de reforço produzidas pelo uso continuado de uma opção tecnológica, que acaba fortalecendo toda uma trajetória vinculada a ela, tornando qualquer iniciativa de mudança de curso extremamente difícil de ser viabilizada. Ao introduzir uma nova organização do arranjo setorial, pode-se afirmar que o advento do PLANASA, materializado em âmbito local pelo Plano Belém 2000, inaugurou também uma nova trajetória no setor de saneamento, que vincularia a própria política pública de saneamento. Os efeitos de aprendizagem promovidos pela vivência na política de saneamento indicam que os interesses técnicos foram fortalecidos em um contexto de grande investimento em obras de infraestrutura, como pode ser identificado na citação de Cesb1.

O PLANASA marcou a época áurea do saneamento no Brasil. Nós tivemos naquela oportunidade, não só a aplicação de recursos em obras como também uma oportunidade institucional de treinamentos, de intercâmbio com outras empresas (Cesb1).

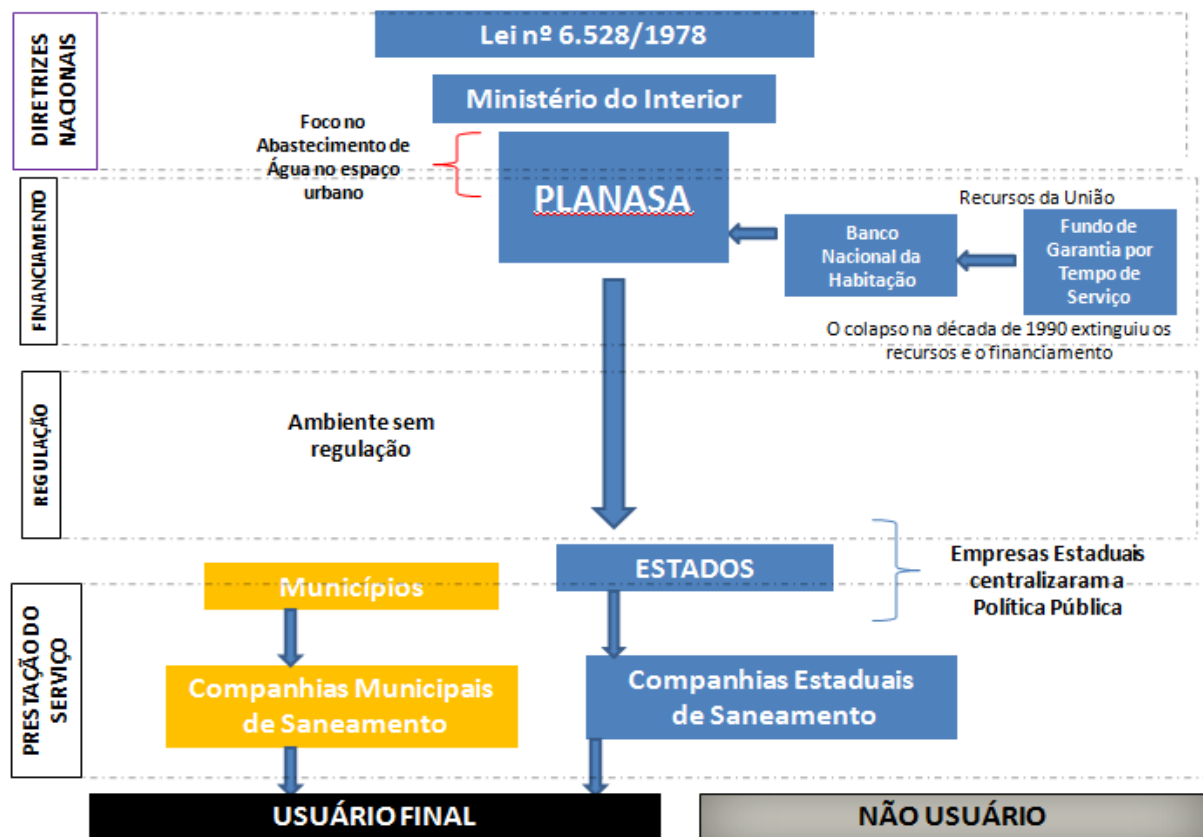
Esse fortalecimento foi responsável pela implementação da política pública de saneamento em Belém, com características que moldaram a ação do Estado por mais de três décadas. A análise do ciclo de políticas públicas permite concluir, neste caso específico, que uma conjuntura municipal tentou alterar o interesse estadualista na prestação de serviços de saneamento básico em Belém. Esse processo de transição entre a desativação do Plano Belém 2000 e o início do Plano Metropolitano explica, por exemplo, a proposta de retomada da prestação de serviço, de visão de futuro e da concentração de poder político em âmbito estadual. No período compreendido entre 1997 e 2004, a gestão municipal naquele contexto representou a inserção de princípios mais democráticos nas decisões da política pública de saneamento e de remunicipalização dos serviços de abastecimento de água por meio do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB). Como exemplo, tem-se a citação de uma representação da sociedade civil.

Politicamente não foi pra frente porque era concluir o trabalho de outro governo... Então, eu acho que tinha que começar onde estão os problemas já encravados de anos e anos, mas muitas vezes a visão política é outra (Ong1).

Os argumentos das citações dos atores sociais em diversas conjunturas são importantes subsídios para compreender a mudança institucional, o que foi apontado para o problema comum em duas conjunturas diferentes: de dificuldades na prestação do serviço e de desativação institucional, em especial com a crise econômica brasileira da década de 1990 e com o sistema inflacionário.

Outro mecanismo de enfraquecimento da política pública de saneamento, porém na conjuntura de desativação do PLANASA no Brasil, é a falta de investimento no desenvolvimento de capacidades e de recursos financeiros, até que os interesses estejam adaptados à nova escolha política do processo decisório, abordada a partir da citação de um importante decisor do saneamento em Belém no período do “hiato do saneamento no Brasil” (Saaeb1), compreendido entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990. Na Figura 7 estão listadas as principais características institucionais sobre o contexto de implementação do Plano Belém 2000.

Figura 7 - Estrutura de organização da Política de Saneamento Básico entre a década de 1970 e 2000.



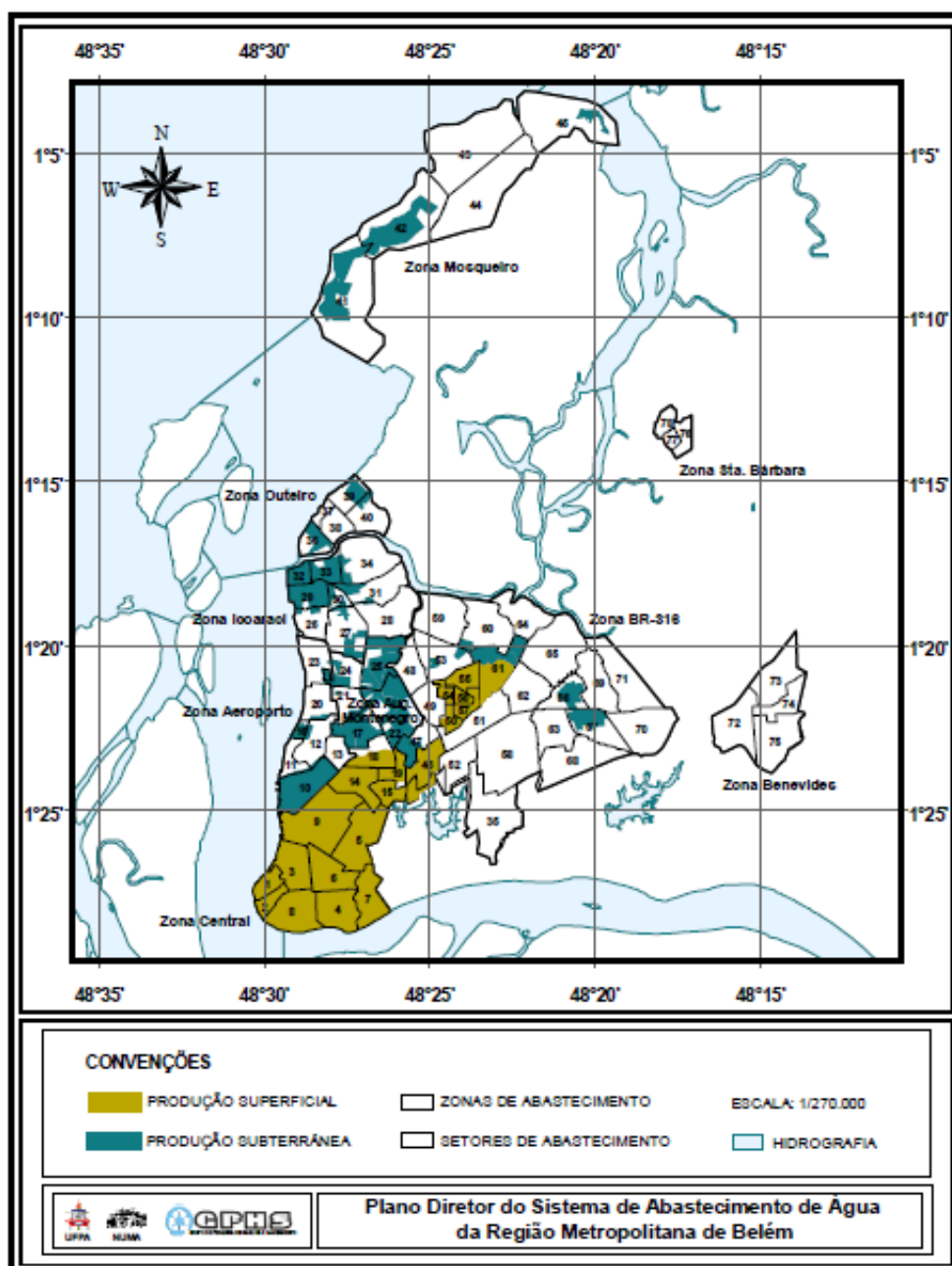
Fonte: Adaptado de Souza e Peci (2013).

O processo de transição entre o Plano Belém 2000 e o Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém coincidiu com a discussão e a posterior aprovação da Lei nº 11.445/2007, o que deixou mais claro o processo de desativação institucional e a criação de novas possibilidades na prestação de serviços, na regulação, no financiamento e nas diretrizes nacionais.

4.3.2 Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém (ano de elaboração: 2004 para água e 2006 para esgoto)

Um fenômeno importante para as políticas públicas de saneamento em diversos âmbitos (nacional e estadual), e especificamente no município de Belém, foi a inserção mais direta da participação das universidades na elaboração, no acompanhamento e no desenvolvimento de pesquisas sobre os planos de saneamento. Embora isso não tenha sido aparente no Plano Belém 2000, incutiu-se nele a participação de técnicos que eram professores da Universidade Federal do Pará (UFPA) ou tinham forte relação com a instituição, por terem sido formados nela. No entanto, foi somente na elaboração do Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 e 2006, que a UFPA, por intermédio do Grupo de Pesquisa em Hidráulica e Saneamento (GPHS), assumiu uma responsabilidade mais consistente e oficial. Na Figura 8 é possível visualizar a situação que Belém vivenciava no início dos anos 2000 e constatar que esse Plano Metropolitano foi capaz de identificar os problemas e propor soluções que foram validadas junto à sociedade. Um dos legados do Plano de Água e Esgoto da Região Metropolitana de Belém foi a formulação e a implementação da setorização, que é uma forma mais eficiente e independente da operação e manutenção dos sistemas, o que levou à maior qualidade dos serviços de abastecimento de água.

Figura 8 – Setores abastecidos com água superficial, com água subterrânea e sem ou com abastecimento de água insuficiente.



Fonte: COSANPA (2006).

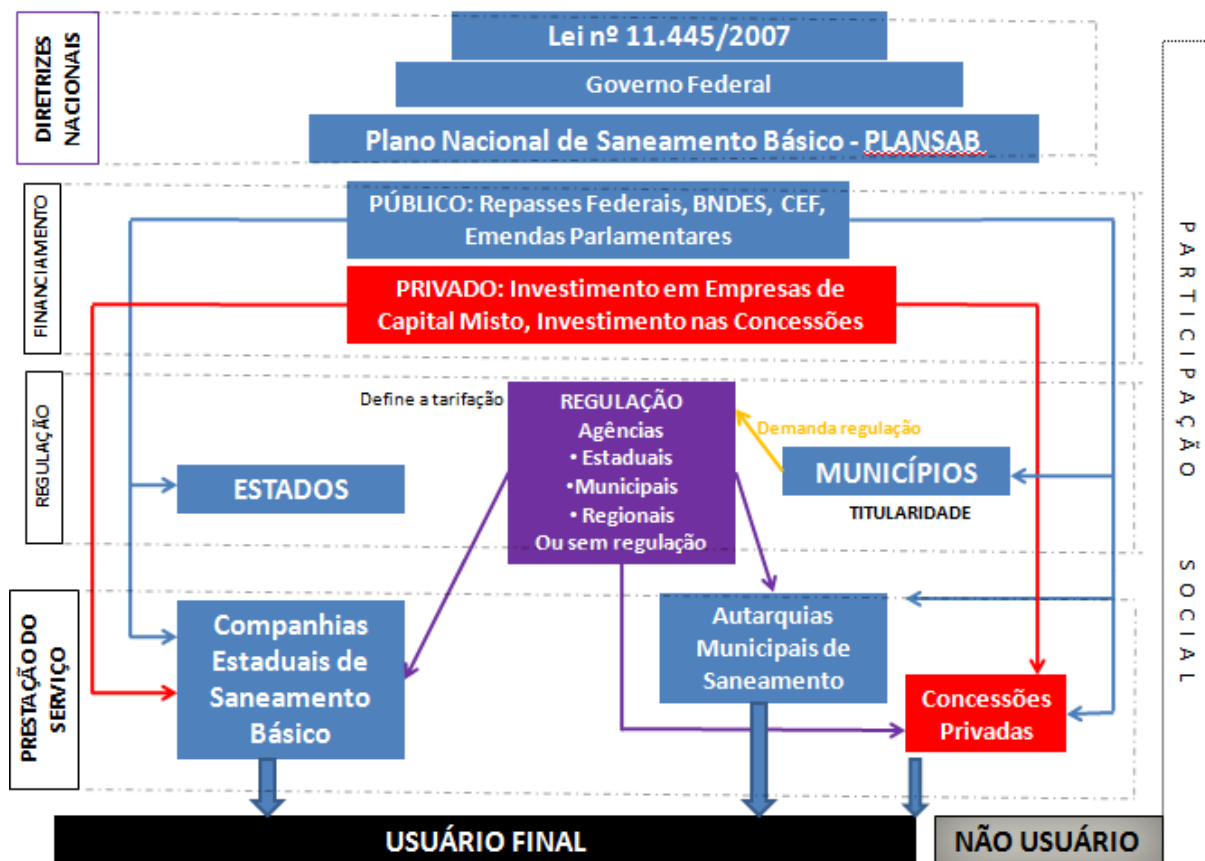
Constatou-se que a inserção da academia foi assimilada por grande parte dos entrevistados, o que demonstra o fortalecimento da atuação política tecnocientífica. Um exemplo disso pode ser analisado a partir da citação de uma representação da sociedade civil, que atesta o poder tecnocientífico e assume a avaliação com a indicação do problema a ser ajustado.

Nós investimos em estação de tratamento, e eu acredito muito nos técnicos da UFPA que chegaram à conclusão de que o problema estava no planejamento das estações de tratamento, que não previu como é que os moradores ligam esgoto na rede. Pra ter tratamento, o esgoto tem que chegar lá, e não chega (Ong2).

As características econômicas e fiscais do setor de saneamento conferem várias dimensões de análise a essa prestação de serviços, além de justificar, de forma inequívoca, a necessidade de regulação setorial. Essas características têm repercussões importantes para a definição dos arranjos institucionais de gestão e de regulação e, mais especificamente, para delimitar o modo de atuação das entidades reguladoras. Em Belém, a regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é realizada pela Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE). Apesar de a agência ter sido criada pela Lei nº 8.630, de 7 de fevereiro de 2008, ela somente iniciou suas atividades administrativas entre 2013 e 2014.

No Brasil, onde os serviços são questionados pelos desperdícios e pela alocação inadequada dos recursos, a Lei nº 11.445/2007 pode contribuir diretamente para a introdução de mecanismos de eficiência, assegurando qualidade a preços mais acessíveis, além de maior eficácia das ações para as condições de salubridade e bem-estar social (GALVÃO; PAGANINI, 2009). As principais inovações institucionais são provenientes do processo de criação da agenda de regulação no âmbito da Lei nº 11.445/2007 (Figura 9).

Figura 9 - Estrutura Organizacional da Política de Saneamento com a Lei nº 11.445/2007.



A sedimentação do poder tecnocientífico nas políticas públicas de saneamento em Belém foi alcançada por meio de mecanismos explícitos e implícitos. Um exemplo de mecanismo implícito diz respeito aos atores que historicamente conseguem influenciar vários atores sociais na discussão de políticas públicas de saneamento. Parte significativa dos entrevistados representantes governamentais e da COSANPA desde a elaboração do Plano Belém 2000 também foi professor da Universidade. Por outro lado, um mecanismo explícito do poder em concerto (ARENDR, 2001) é que os mesmos entrevistados também foram responsáveis pela criação da Associação Técnica, com marcante atuação no Pará. Portanto, esses três atores possuem força suficiente para promover mudanças institucionais (ou mesmo manter o *status quo*) legitimadas pelo poder tecnocientífico do saneamento que atua de forma articulada entre diversas representações sociais. No caso da Universidade Federal do Pará, existem vários grupos de pesquisa que se envolvem com o saneamento, o que, muitas vezes, gera conflito entre os que atuam diretamente com os governos estadual e municipal. Essa divisão política interna à Universidade revela uma competição por liderança dos processos tecnocientíficos em virtude da dominação política historicamente constituída e mantida entre gerações profissionais.

As análises podem ser assimiladas no que diz respeito a uma polarização resultante de conjunturas recentes de ampliação de espaços de participação social promovida pelo governo municipal entre 1997 e 2004, corroborada posteriormente pela ascensão do governo estadual (2007-2010), que foi responsável pela decisão política de implementar a racionalidade estratégica do Plano de Água e Esgoto da Região Metropolitana de Belém.

O processo de implementação do plano metropolitano, fortemente influenciado pela ampliação democrática, abriu uma janela de oportunidades para a criação de instituições participativas, porém enfraquecia o processo de transição para o último plano estudado. A citação de uma representação governamental é ampliada por parte de uma Pesq3.

Não existe um preparo técnico na sociedade civil organizada, de chegar e de discutir com um bom nível essa questão das alternativas e solução. Existe, sim, uma questão política, mas uma questão técnica muito incipiente (Munic1).

A sociedade civil tem pouco participado. A gente vê uma pouca mobilização. Eu acho que é a própria concepção de classe. Saber que classe que pertence e quais são as demandas das suas lutas. Às vezes ela se sente não pertencente à classe trabalhadora, e isso é um complicador (Pesq3).

Britto *et al.* (2013) atribuem a abordagem tecnocêntrica ao legado do PLANASA, que foi também responsável pelo encapsulamento do setor, pouco aberto à ação transversal e em suas

interfaces sociais, políticas, econômicas e cultural. Esses podem ter sido os responsáveis por uma política que não conseguiu promover um conceito de saneamento inclusivo e sustentável. Esse ponto é fundamentalmente importante, pois permite dialogar sobre o poder, sua relação com a dimensão tecnocientífica e o saneamento em sua abordagem institucional. A frágil balança de poder entre o tecnocracismo e a ampliação da participação social conformou o período transitório entre o Plano Metropolitano e o plano elaborado em 2015.

4.3.3 Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto (elaborado em 2015)

Sousa e Barrocas (2017) ressaltaram que quase duas décadas depois da conjuntura de privatizações do final da década de 1990 as empresas de saneamento mantiveram-se na liderança do serviço, operando em 65% dos municípios do País. Juntas, elas levaram água a quase 110 milhões de brasileiros e coletaram o esgoto de 57 milhões deles. Mas o setor como um todo sofreu importantes mudanças, pois novas instituições foram criadas, a legislação foi modernizada e mais recursos foram disponibilizados. A privatização, por sua vez, também não desapareceu da agenda, embora não tenha um peso relevante: *holdings* compostas por famosas empresas nacionais atendem, hoje, a aproximadamente 20 milhões de pessoas em quase 500 municípios do País. A universalização do acesso, no entanto, parece um sonho ainda distante de alcançar: 35 milhões de brasileiros ainda não dispõem de acesso à água e mais de 100 milhões não têm seus esgotos coletados, sendo forçosamente levados ao uso de soluções individuais, nem sempre seguras, para atender às suas necessidades vitais. É preciso transcender a discussão unicamente centrada nos prestadores de serviços e enfrentar os obstáculos estruturais e internos ao funcionamento desse setor no Brasil. Outras dificuldades, que não de ordem financeira, poderiam explicar o reiterado fracasso dessa política pública no País. Porém, essa questão não é sequer cogitada pelo governo, pela imprensa ou pelos gestores do ramo.

A insistência em reduzir toda discussão sobre a universalização do saneamento aos prestadores de serviços, além de não contribuir para trazer à tona o conhecimento sobre os reais obstáculos que atingem o setor, também serve para ocultar do debate público sobre as vantagens e os beneficiários que a reedição dessa antiga agenda pretende implementar. Essa foi uma preocupação frequente nas entrevistas de vários atores sociais, como é o caso da citação de Ong1, que enfatiza o processo de privatização em curso com o governo federal.

Eu acho que a prestadora de serviço poderia ampliar o seu sistema, mas o governo anda na linha das privatizações e o recurso da COSANPA é reduzido.

Isso acaba não tendo investimento do governo estadual para que ela possa ampliar o sistema de abastecimento. Isso é uma política deliberada voltada para a privatização (Ong1).

Para Borja (2014), a tradição tecnoburocrática da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, o patrimonialismo, as fragilidades do aparato estatal, a corrupção e o recuo dos movimentos sociais contestatórios ocorridos na última década vêm influenciando o avanço de um projeto político-social vinculado aos princípios da universalidade e da igualdade. A prática ainda autoritária e centralizadora da formulação e implementação das políticas públicas, o viés tecnicista e burocrático de sua implementação, a ação ilegal de lobistas, a corrupção, o patrimonialismo e, ainda, as dificuldades do exercício da cidadania plena, crítica e ativa, assim como as fragilidades dos movimentos sociais, são fatores que influenciam as dinâmicas sociais de conquistas de direitos.

É importante reforçar que a regulação dos serviços de saneamento em Belém foi recente objeto da criação da Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE). No entanto, o histórico da falta de fiscalização das políticas enfatiza os desafios dessa mudança institucional. No que se refere ao Plano Municipal elaborado em 2015, essas iniciativas são restritas aos argumentos das representações parlamentares e do Ministério Público. A resistência que representa a polarização das políticas públicas nas últimas duas décadas também pode ser observada nos relatos a seguir:

Falta vontade não só do poder público, mas também dos gestores da companhia, porque o papel nosso é tá denunciando, mas muitas das vezes a gente esbarra em não ser ouvido. Daí procuramos o Ministério Público para garantir fiscalização da prestação do serviço e nos financiamentos (Legis1).

A gente tá avaliando inclusive se é o caso da gente ainda abrir inquérito ou se a gente vai se restringir a acompanhar o cumprimento desse plano (MinPub1).

A gente tem dificuldades de ter acesso às informações. Projetos inacabados na COSANPA, recursos do PAC [...]. Mas como foi e onde foi utilizado esse recurso? Aí depois fica o prejuízo para a empresa e para população (Legis2).

No caso da oposição dos partidos políticos à administração municipal ou ao governo estadual, foi possível constatar que os embates entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Ministério Público refletem e introjetam interesses de agentes ávidos por garantir conquistas e alargar seus espaços de atuação. A partir do final da década de 1990, os movimentos sociais e os partidos políticos passaram a apostar também na via jurídica para o encaminhamento de suas demandas. O uso dos tribunais pelos grupos de interesse concorre, por um lado, para

afirmar e expandir os direitos constitucionais e, por outro, para impelir ou impedir alterações ou inovações em curso (BAHIA *et al.*, 2007).

Os mecanismos de enfraquecimento de uma política pública que estão diretamente relacionados como parte de uma perspectiva maior de desativação institucional fazem com que o poder exercido por determinados grupos que atuam historicamente escoe para outros que se fortaleceram. Pragmaticamente, esse processo é percebido por determinados atores a partir do orçamento público municipal e da falta de prioridade para as ações de saneamento básico, conforme pode ser analisado na citação de Legis2.

Ninguém se arvora a falar explicitamente que esses direitos não devem ser respeitados, que não tem que ter recursos, que não tem que ter programas que deem conta de fortalecer a salubridade ambiental do município. Mas quando se aprova a lei orçamentária anual, que os recursos que deveriam estar sendo drenados para a implementação dessa política são esvaziados pra outras temáticas (Legis2).

Porém, a citação extraída de uma entrevista reflete a relação entre a inação do Estado, a racionalidade normativa do planejamento e as políticas públicas de saneamento em Belém com a consolidação da Lei nº 11.445/2007, no que diz respeito à obrigatoriedade de elaboração dos planos como condicionante do financiamento nacional.

Eles têm que cumprir aquela lei. Então, não importa o que eu, de fato, não vou nem olhar pra ele depois que ele tá pronto (Ong2).

Percebeu-se, a partir das citações dos entrevistados e da própria análise do plano atual de saneamento, que o município de Belém tem atendido aos critérios de avaliação normativa com instrumentos (ou seja, não somente planos, mas também a instalação de órgãos colegiados) mais em função da obrigação do que por convicção.

Grande parte dos atores sociais que participaram da pesquisa coloca o saneamento como elemento prioritário em termos de desafio de políticas públicas integradas no âmbito municipal. Um exemplo disso está na citação de Cesb1.

Um desafio que os governantes têm nesse país realmente nós priorizarmos a saúde pública, a saúde pública no sentido de incluir no saneamento, ou então eu não sei onde vamos chegar (Cesb1).

Há um consenso de que os problemas de esgotamento sanitário demandam a discussão sobre a criação de uma agenda específica, como é o caso da citação de Cesb2, complementada com a

citação de uma representação de pesquisa, com a indicação dos problemas relacionados com a nova agenda, que se constitui na visão de futuro do planejamento do saneamento em Belém.

Tem que ser pensado seriamente a questão de esgoto, porque é inadmissível uma cidade como Belém todo mundo lançando esgoto na rua [...]. A prioridade é ter esgoto na zona central de Belém (Cesb2).

O grande problema que eu vejo em Belém é que os eixos de crescimento da cidade não estão sendo contemplados com obras de infraestrutura, não só de saneamento. Esses bolsões de pobreza vão ser bolsões de poluição e contaminação do meio ambiente, e isso fatalmente atrapalha o desenvolvimento econômico, o progresso (Pesq1).

No Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015, o Grupo de Pesquisa em Hidráulica e Saneamento (GPHS) não foi o grupo de pesquisa escolhido pela Prefeitura de Belém. No âmbito específico do saneamento rural, que foi a primeira inserção nos planos de saneamento de Belém no período estudado, o Grupo de Pesquisa sobre Aproveitamento de Água da Chuva na Amazônia, Saneamento e Meio Ambiente (GPAC/UFPA) assumiu o apoio técnico (informação obtida a partir da análise documental). Esse fato causou certa dificuldade de legitimação por parte dos grupos que já tinham participado do Plano Metropolitano de 2004, como pode ser constatado na citação de uma representação de pesquisa.

A universidade deu sorte de ter entrado na companhia de saneamento um engenheiro especialista em planejamento. O ex-presidente [*nome do dirigente*] fez um curso de planejamento estratégico no Chile e veio com essa visão quando assumiu a COSANPA e felizmente procurou a universidade, que foi importante para formarmos vários profissionais e aprendermos com o desafio. Esse plano chegou a ser implementado. Lógico que como todo instrumento de planejamento ele precisa ser atualizado [...]. Mas eu vi o plano atual, e ele é muito geral, não traz detalhes (Pesq1).

Ao retomar Habermas (2014) com a última citação de Pesq1, percebe-se que a “racionalização” assume uma formação especializada da dominação burocrática. O teórico afirma que não significa que os cientistas tenham conquistado o poder do Estado, mas sim que o exercício da dominação em seu interior e a sua defesa diante das ameaças externas já não se encontram racionalizados apenas por meio de uma atividade administrativa organizada segundo a divisão do trabalho, a regulação de competências e a vinculação a normas jurídicas; mais do que isso, são verificadas modificações supervenientes em sua estrutura pela legalidade objetiva das novas tecnologias e novas estratégias.

Portanto, a discussão sobre esses resultados de pesquisa evidencia que a relação entre a dimensão técnica e os dois últimos planos de saneamento pode ser analisada a partir da compreensão de que a decisão política se torna um mecanismo de execução de uma *expertise* científica que desenvolve sob circunstâncias concretas as prescrições objetivas tanto das técnicas e dos recursos disponíveis, quanto das estratégias de otimização e dos imperativos de controle. Se é possível racionalizar a decisão de questões práticas em situações de incertezas (como é o caso do planejamento), a tal ponto de eliminar a problemática de decisão em geral, então a ação do político no Estado técnico permanece fadada a uma “decidibilidade fictícia”. Ele (o político) representaria algo como um figurante de uma racionalização ainda incompleta da dominação, em que a iniciativa se converte em análise científica e planejamento técnico.

Para parte expressiva dos entrevistados, a escolha de dirigentes políticos nas instituições públicas e na Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) no período de formulação do Plano Municipal elaborado em 2015 é um elemento importante nos processos avaliativos. Essas escolhas afetam diretamente a governabilidade e funcionam como troca entre cargos e apoio a grupos de interesse, o que aumenta o controle político sobre a burocracia técnica da concessionária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A citação de Sind1 destaca que, se por um lado, a complexidade da política pública de saneamento exige que os cargos públicos e da concessionária devem ser assumidos por agentes técnicos, por outro, essa atuação não deve se restringir aos aspectos tecnocientíficos, mas ampliar para uma visão baseada na inclusão social.

Eles trazem pessoas que não sabem nem o que é saneamento pra ocupar cargos da direção da empresa. Na SESAN [Secretaria Municipal de Saneamento] nós tínhamos o ex-secretário que ainda conseguia conversar, mas que se fechou e saiu por divergências. [...] Porque ele, enquanto estudioso do saneamento, tem outra visão de que precisa melhorar a prestação do serviço (Sind1).

Essa discussão está diretamente relacionada com os temas da racionalização burocrática e a concepção normativa da administração pública. A escolha de dirigentes insere-se na discussão introduzida por Pacheco (2013), que remete ao legado histórico das práticas de nomeação na administração pública fundada na separação entre política e administração, no qual o político faz amplo uso dos cargos de livre nomeação como instrumentos do jogo político-partidário, do patrimonialismo ou de práticas clientelistas. Já o aspecto argumentado na referida citação confirma o pressuposto de dominação técnica nos planos de saneamento de Belém, conforme pode ser interpretado sobre o que Loureiro e Abrucio (2012) abordam como democracia e eficiência. A questão da eficiência institucional está ligada à concentração de poder necessário para atingir os objetivos propostos. A articulação técnica historicamente constituída na

política pública de saneamento de Belém tem um poder de veto muito forte. Esse processo tem inspiração em um modelo normativo implícito do paradigma majoritário, ou seja, a excessiva fragmentação do poder e o grande número de participantes comprometeriam as decisões, fazendo com que os objetivos desejados fossem desvirtuados ou não fossem atendidos. Porém, no caso de Belém, a dominação tecnocientífica foi antecedida pelo legado de isolamento da política pública a partir do Plano Belém 2000. Há uma dupla face desse processo: ao mesmo tempo que a articulação técnica promove maior “eficiência”, originada no Plano Belém 2000, também representa um processo antidemocrático que prejudica a formulação de políticas públicas com inovações programáticas e paradigmáticas, ou seja, a formulação do planejamento não é meramente técnica, mas principalmente política, produzida pelas interações de uma gama de atores sociais no contexto de poder compartilhado.

Nas citações de atores governamentais, de pesquisa e de organizações não governamentais percebem-se pontos de resistências sobre os interesses tecnocientíficos em detrimento da necessidade da democratização da política pública e do planejamento em saneamento de Belém, no período de formulação do Plano Municipal de 2015.

Eu não vejo uma participação efetiva. Aí surge lideranças isoladas em cada área cuja primeira providência é fechar a rua (Munic1).

Esse plano poderia ser elaborado com grupo de *expertize* que deveria elencar quais são as diretrizes técnicas para resolver esses problemas, avaliar de forma econômica quais os impactos de cada solução no município de Belém. Aí sim estaríamos evoluindo (Pesq2).

O que a gente vê é que a política de saneamento ainda tá muito ligada a um tecnicismo e que eu acho que poderia estar mais politizada (Ong1).

No contexto institucional de inserção de mecanismos democráticos implementado pela Lei nº 11.445/2007, e que vigorou na elaboração desse plano, a participação foi enfraquecida em detrimento do desenvolvimento de capacidade de grupos sociais específicos, ou mesmo com a defesa de determinada ideia (como a aderência às propostas de privatização dos serviços de saneamento em Belém), o que expôs os limites da racionalidade técnica para resolver os problemas complexos da realidade de conflitos de interesses.

Ainda sobre a associação da articulação tecnocientífica às propostas de privatização (com indicação para a constituição de um novo ciclo de planejamento aliado ao mercado), a citação de Pesq1 retoma a discussão sobre a nomeação política que é deslegitimada em posições que são defendidas por diversos atores sociais como funções de referência técnica.

Se o saneamento não fosse bom, a iniciativa privada não queria. O nosso problema é gerenciar, até pra dizer se há descontinuidade [...]. A COSANPA tem excelentes técnicos, mas não adianta quando o poder político tem uma decisão muito maior do que a do técnico. Tecnicamente a iniciativa privada é melhor porque ela vai me dar mais eficiência, vai trazer um retorno, vai ter melhor despesa de exploração. Mas a implementação depende de decisão política (Pesq1).

Outra abordagem assimilada a partir das entrevistas se refere ao fluxo de informação necessário no processo de elaboração e implementação do planejamento em saneamento básico. A análise dos dados demonstrou a necessidade de ampliação democrática no planejamento do saneamento em Belém, não limitada à legitimação de processos, mas como fundamental para que haja a participação da sociedade e, conseqüentemente, para não se restringir aos grupos técnicos especializados. O nível de disseminação das informações para promover a participação de outros setores para além dos interesses tecnocientíficos é muito baixo, limitando-se à comunicação em imprensa oficial do município. Esse processo de exclusão contribui para a promoção de manipulação da sociedade civil e para a validação a partir de instrumentos como audiências públicas previstas em lei, mas que não possuem função deliberativa e nem representativa.

A discussão enfatiza que os planos de saneamento elaborados ou implementados no período de 1980 a 2015 no município de Belém conformaram a estrutura de poder a partir da dimensão tecnocientífica. Se, por um lado, o legado dessa estruturação organizacional que privilegiou a técnica representa uma racionalização necessária para o sistema de gestão e prestação dos serviços de saneamento (em virtude da própria atividade de criação e manutenção de infraestrutura), por outro propiciou a autoridade necessária para, mesmo com mudanças eleitorais ou mesmo de revisões programáticas normativas (como é o caso da Lei nº 11.445/2007), a promoção de dominância entre atores sociais que influenciam o processo decisório das políticas de saneamento. Nesse sentido, formou-se ao longo dos planos de saneamento de Belém uma elite governante dependente da articulação técnica, razão pela qual há durabilidade do poder, inculcando valores tecnocráticos que propiciam uma mudança institucional. Essa condição tende a se fortalecer a partir do contexto de privatizações que a União e os estados vêm implementando com a ascensão do governo de Michel Temer. Portanto, uma mudança institucional profunda é esperada, na qual a coalizão estadualista perde força diante do repasse da gestão e da infraestrutura construída ao longo dos últimos 30 anos para a iniciativa privada.

4.4 Conclusões

Os planos de saneamento de Belém elaborados entre 1980 e 2015 constituíram a materialização de mudanças institucionais e de disputa por poder em diferentes contextos econômicos e políticos. Conforme discutido ao longo do texto, as ações governamentais na provisão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ao serem analisadas a partir de um ciclo que considera a formulação, a implementação e a avaliação, demonstram que a dinâmica dos problemas locais orienta os atores sociais na aderência ao contexto programático nacional, seja na relação entre o PLANASA e o Plano Belém 2000, seja entre a Lei nº 11.445/2007 e os planos subsequentes. Esse processo foi responsável pelas principais mudanças institucionais nas políticas públicas de saneamento de Belém.

A principal janela de oportunidades para a democratização do processo decisório foi observada na elaboração e implementação do Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, que compreendeu o período de 2004 a 2014. Esse contexto foi constituído a partir da mudança de governo em âmbito municipal e estadual, que foi fortalecido pela inserção da Universidade Federal do Pará e pela consequente consolidação do poder tecnocientífico no planejamento do saneamento em Belém. Esse poder tem se articulado novamente aos atores governamentais pela defesa da criação da agenda de privatizações na prestação do serviço no planejamento mais atual.

As evidências qualitativas mostraram deficiências no processo de avaliação, porém elas tendem a diminuir com a implementação da agenda de regulação. A fiscalização e o ajuste de direção quanto ao que preconizam os planos de saneamento têm o potencial de diminuir o impacto negativo da desativação institucional, representada pela falta de qualidade nos serviços prestados no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O município de Belém, apesar de cumprir com os instrumentos normativos previstos nas diretrizes nacionais de saneamento no Brasil, em especial no que diz respeito à elaboração do plano municipal e à instalação de instituições participativas, não tem alcançado legitimidade para validação desses mecanismos, o que reduz as chances de sucesso no novo ciclo de planejamento iniciado em 2015 e dificulta a inserção definitiva da agenda voltada para o aumento da cobertura pelos serviços de esgotamento sanitário na cidade.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Poder e violência*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2001.

BAHIA, Ligia; COSTA, Nilson Rosario and STRALEN, Cornelis van. A saúde na agenda pública: convergências e lacunas nas pautas de debate e programas de trabalho das instituições governamentais e movimentos sociais. *Ciênc. saúde coletiva [online]*. 2007, vol.12, suppl. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000700004>.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 288.

BAUER, M. W.; GASKEL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde e Sociedade*, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014.

BRITTO, A. L. P.; REZENDE, S. C.; HELLER, L.; CORDEIRO, B. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2013.

COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará. Síntese do Plano Diretor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém. 100p. Belém. 2004/2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, out. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582016107>.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. 99-129 p.

FLICK, U. *Desenho da Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed., 2009. 164

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, p. 211-259, 2000.

GALVAO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. *Eng. Sanit. Ambient.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 79-88, Mar. 2009

HABERMAS, J. *Ciência e técnica como ideologia*. Trad. Felipe Golçalves da Silva. 1ª Ed. São Paulo. Editora Unesp, 2014.

HALL, Peter (1998) "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s", In STEIMO, S., THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, pp. 90-113. Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. HarperCollins College Publishers, 1995. ISBN 9780673523891.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 615-633, Dec. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572012000400005>.

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, Uribe. *Planejamento e programação em saúde: em enfoque estratégico*. Rio de Janeiro: Cortez, 1989. p. 107-123.

MENEZES, Maria Arlinda de Assis. Do método do caso ao case: a trajetória de uma ferramenta pedagógica. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 129-143, Apr. 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022009000100009&lng=en&nrm=iso>. access on 21 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022009000100009>.

MINAYO, M. C. de S. O desafio do conhecimento. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

NUTLEY, S.; LEVITT, R.; SOLESBURY, W.; MARTIN, S. Scrutinizing performance: How assessors reach judgements about public services. *Public Administration*. 90, 869-85. 2012. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.02022.x

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Saúde Pública e Políticas Públicas: campos próximos, porém distantes. *Saude soc.* [online]. 2016, vol.25, n.4 [cited 2017-08-31], pp.880-894. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902016000400880&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902016172321>.

PACHECO, Regina Silvia. Arm-s Length Bodies in Brazil: Contradictions and Challenges. *Public Organization Review*, v. 13, p. 131-141, 2013.

PERISSINOTTO, Renato M.. Hannah Arendt, poder e a crítica da "tradição". *Lua Nova*[online] n.61, pp.115-138. 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452004000100007>.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun., pp. 251-267, 2000.

SALDAÑA, J. The coding manual for qualitative researchers. London: Sage. 2013.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de e BARROCAS, Paulo Rubens Guimarães. Privatizar ou não privatizar: eis a questão. A única questão? A reedição da agenda liberal para o saneamento básico no Brasil. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00048917>.

SOUSA, A. C. A. D.; COSTA, N. D. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 587-599, 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300003

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out.2007.

YIN, R. K. Case study research: design and methods. 3rd ed. Califórnia: Sage Publications, 2003.

V INTERSETORIALIDADE NO PLANEJAMENTO E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO EM BELÉM: A PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS

Resumo: Entre os atores sociais das políticas públicas de saneamento de Belém, Pará, foram identificadas percepções a respeito da intersetorialidade em sua perspectiva temática, como a relação que possui com a saúde, o meio ambiente, a moradia, os contextos urbanos e rurais, a importância da educação; em sua perspectiva política, na qual a relação com os processos eleitorais e de direitos humanos ganharam relevo; e sobre a integralidade, pois o estudo revelou a necessidade de articular os elementos que compõem o saneamento básico como suporte para a integração com outros setores. Embora muitas vezes apresente visões dissonantes sobre as intersetorialidades no saneamento, neste capítulo discute-se a importância desse princípio como perspectiva para os novos planos de saneamento a serem elaborados no Brasil.

5.1 Introdução

Neste capítulo busca-se discutir a intersetorialidade nos planos e nas políticas públicas de saneamento no município de Belém. Esse princípio, presente na Lei nº 11.445/2007, que trata das diretrizes nacionais do saneamento básico no Brasil, tem o potencial para produzir efeitos de dimensão democrática, pois parte do pressuposto que deve haver diálogo entre saberes, instituições e níveis de atuação governamental, interação entre governo e sociedade e compartilhamento de responsabilidades na formulação e implementação de ações.

No saneamento, esse esforço significa reconhecer a complexidade da realidade no atendimento em abastecimento de água e esgotamento sanitário em uma cidade amazônica, em suas interfaces política, econômica, social e cultural. O exercício da intersetorialidade supera a visão de isolamento e disciplinar da ação estatal e estabelece um elo de comunicação com os usuários e a sociedade.

Para Akerman *et al.* (2014), algumas questões relacionadas à discussão sobre intersetorialidade são importantes para seu entendimento. Ela é plural e indica alguns

caminhos para a formulação teórica e avaliativa, em especial no que se refere ao crescimento nos movimentos de cooperação e coordenação entre setores; propicia o surgimento de empreendimentos intersetoriais capazes de promover a equidade, com mecanismos para enfrentar a dissonância entre o discurso e a prática; e se articula com movimentos internacionais para a ampliação da responsabilização. A simples proposição da intersetorialidade não é suficiente para tornar potente a inversão da lógica das respostas políticas que, muitas, vezes refletem a estrutura de poder da sociedade.

A lógica de uma interação de mútuo entendimento intersetorial a respeito de um ou mais projetos ou questões sociais apresenta-se como alternativa a uma anacrônica lógica setorial, fragmentada, vertical e autônoma em relação a outros setores, que vão reproduzindo, cada um em sua esfera de atuação, suas ações mais ou menos independentes umas das outras (JUNQUEIRA, 2004). No contexto atual dos grandes centros urbanos, fundadores de uma multiplicidade cultural e de uma multidimensionalidade de modos de vida, os problemas sociais avolumaram-se e complexificaram-se, adquirindo facetas globais e atingindo as formas mais tradicionais de coesão social e de gestão de populações por parte dos governos, dos diferentes estados. A partir da reorientação neoliberal das políticas econômicas, presente na maioria dos estados ocidentais, geradora da crise que envolve os sistemas de solidariedade social e da impotência dos estados nacionais em gerirem as políticas sociais, aponta-se a necessidade de ampliar a capacidade de enfrentamento dessas problemáticas, no sentido de garantir às populações os direitos de cidadania, que englobam vários segmentos da sociedade civil e das administrações públicas, no intuito de potencializar a construção de canais de exercício democrático (FIORATI *et al.*, 2014).

Feuerwerker e Costa (2000) afirmam que o conceito de intersetorialidade é baseado na articulação entre sujeitos de setores sociais, saberes, poderes e vontades diversos para enfrentar problemas complexos, portanto se trata de uma nova forma de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas que pretende possibilitar a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais para produzir efeitos mais significativos para a população. Pelicioni e Westphal (2006) acrescentam dizendo que a ideia de responsabilização múltipla se aplica à articulação de saberes técnicos e populares, além da mobilização de recursos institucionais e comunitários, públicos e privados para o enfrentamento e a resolução de problemas. A intersetorialidade, uma prática a ser estabelecida em territórios específicos, apresenta no campo do fazer os mesmos desafios relacionados à construção coletiva que a interdisciplinaridade tem no campo do saber.

A intersectorialidade, entendida como processos organizados e coletivos e ações deliberadas que pressupõem o respeito à diversidade e às particularidades dos atores envolvidos, baseia-se na interação entre os diferentes segmentos e setores administrativos e da sociedade civil, com vistas a criar estratégias consensuais de ação social e interferindo na produção social e subjetiva ao produzir efeitos sobre os modos de ser e de atuar dos atores sociais, usuários e gestores de serviços e organizações (NASCIMENTO, 2010). A importância da formação de instâncias intersectoriais para elaboração e deliberação de políticas e programas refere-se ao alcance e à potencialização das intervenções, mostrando-se como um mecanismo de inovação e fortalecimento da gestão pública em face de problemáticas complexas.

O aspecto cultural é importante porque pode influenciar os fóruns de discussão intersectorial, gerando um processo comunicativo permeado e atravessado por poderes de setores com interesses particulares e não coletivos, levando ao que Habermas (2012) chama de “comunicações sistematicamente distorcidas” no processo de formação de consensos fundados para a coordenação das ações sociais. Isso acontece quando uma instância formadora de consensos é perturbada por interesses, poderes e enganos. Nesses casos, um falso consenso se instaura, pois o diálogo foi corrompido e deixou de existir naquele processo comunicativo, que, ao mesmo tempo, deixa de dirigir-se para o entendimento mútuo para orientar-se por interesses privados e não públicos.

Assim, destaca-se o valor da dialogicidade na intersectorialidade. Ou seja, não basta uma superposição de olhares interdisciplinares, é preciso um diálogo resultante de uma interface recíproca permanente. Nesse aspecto, a proposição de consensos fundados de Habermas (idem) é coincidente, já que para haver uma verdadeira construção coletiva e coordenada para uma ação social é necessária uma autêntica simetria dialógica e intersubjetiva. Daí a necessidade da inclusão da sociedade civil, além dos órgãos públicos ou privados, na intersectorialidade da prática.

A perspectiva de integralidade nela implícita busca o estabelecimento de parcerias entre diferentes instituições, no sentido de trabalharem juntas para o alcance de objetivos e metas comuns. Consiste na obtenção de certa unidade, apesar das diferentes áreas de atuação dos setores envolvidos, tentando estabelecer vínculos intencionais que superem a fragmentação e a especialização (AZEVEDO *et al.*, 2012). A base do debate sobre a intersectorialidade é o pressuposto comunicacional, que também pode ser concebido por um dilema, pois apesar do consenso discursivo da necessidade de gestão intersectorial, há um dissenso prático no questionamento de como fazê-lo. Essa dissonância é marcada por conflitos de poder e de

interesses de grupos sociais estabelecidos. Portanto, se há distorção na comunicação entre atores e interesses, também haverá inconsistência na interface entre as respostas formuladas pela ação governamental e as necessidades percebidas pela população.

Para contribuir com debates sobre essas questões, neste estudo investigou-se o Plano Municipal de Saneamento Básico – Água e Esgoto de Belém, elaborado em 2015, por meio da percepção dos atores sociais envolvidos nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Os temas referem-se às relações do saneamento com a questão eleitoral, os direitos humanos, a educação, a saúde e o meio ambiente, com as características urbanas e rurais do município.

O capítulo é fruto de uma pesquisa que estudou os planos de saneamento no município de Belém entre o período de 1980 e 2015, no qual foram analisados os aspectos referentes à racionalidade, às mudanças institucionais, aos atores sociais e aos seus interesses. Foi realizada junto a lideranças de instituições governamentais, da concessionária estatal dos serviços, de instituições de pesquisa, de instâncias legislativas, de organizações não governamentais, como sindicato, associação técnica e de bairro, e do Ministério Público. As entrevistas, no total de 23, foram realizadas entre maio e agosto de 2015, com duração média de 45 minutos, e seguiram um roteiro que abordava os seguintes elementos: a atuação daquele ator social na política pública de saneamento; o entendimento sobre intersetorialidade e participação social; os problemas no abastecimento de água e esgotamento sanitário; a participação no Plano Municipal de Saneamento Básico; e as expectativas sobre o futuro do saneamento na cidade. Com o objetivo de preservar a identidade do entrevistado (a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, Parecer nº 1.018.022), foi designada a letra “E”, seguida de uma numeração, o que possibilitou uma visão ampla das percepções da diversidade de atores sociais.

5.2 Intersectorialidade temática

5.2.1 Saneamento, saúde e meio ambiente

O que se avalia em um organismo patogênico não é a sua natureza biológica, nem o seu comportamento no corpo do doente, e sim o seu comportamento no meio ambiente, pois é nessa dimensão que as intervenções de saneamento podem influenciar a ação desse organismo sobre o homem (CAIRNCROSS, 1989). Dessa forma, para melhor compreensão do problema,

dois tipos de estudos se mostram pertinentes (HELLER, 1997). O primeiro diz respeito aos modelos que têm sido propostos para explicar a relação entre as ações de saneamento e a saúde, com ênfase em distintos ângulos da cadeia causal. O segundo tipo de análise consiste em classificar as doenças de acordo com as categorias ambientais, cuja transmissão está ligada com o saneamento, ou com a falta de infraestrutura adequada. Assim, a partir dessas classificações, o entendimento da transmissão das doenças relacionadas com o saneamento passa a constituir um instrumento de planejamento das ações, com vistas a considerar de forma mais adequada seus impactos na saúde humana. Sobre a percepção dessa relação, a citação de E14 aborda o argumento da política intersetorial.

Para que o saneamento possa realmente produzir um impacto positivo na saúde pública e na saúde ambiental, é preciso que existam políticas intersetoriais, é necessário que haja uma conjugação de esforços, não treinar a população, mas facilitar para que a população construa isso de uma forma que seja conveniente pra ela, de uma forma lúcida, crítica, que ela possa adotar no dia a dia.[...] É tudo funcionar ao longo do tempo e não só com aquele prazo de validade que o prefeito inaugura e tem que dar até o final do mandato dele. Não é só pra prevenção de doença, mas é pra promoção da saúde (E14).

A compreensão das diversas relações revelou um pressuposto fundamental para o planejamento dos sistemas de saneamento em centros urbanos, de modo a privilegiar os impactos positivos sobre a saúde pública (objeto primordial das ações) e sobre o meio ambiente. Quando se fala da implementação desses sistemas, algumas questões devem ser esclarecidas: os benefícios à saúde e ao meio ambiente são obtidos com o mesmo tipo de intervenção? Quais os efeitos negativos quando da implementação desses sistemas? Como são integradas as duas dimensões de análise, a ambiental e a sanitária? O fortalecimento da consciência ambiental, com a mudança de paradigmas, retirou o foco de interesse na área de saúde pública?

Para Soares *et al.* (2002), a partir dos modelos conceituais e da classificação ambiental das doenças que podem, de alguma forma, estar relacionadas com o saneamento, é possível antecipar os efeitos das intervenções de saneamento na saúde pública e ainda inferir sobre as prováveis relações com o meio ambiente. Cabe ao planejamento indicar quais as medidas que estão relacionadas e quais são as ações independentes, de modo a direcionar a forma mais eficaz de implementação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com vistas à melhoria tanto da saúde pública, quanto do meio ambiente. Para tanto, é necessário identificar os efeitos positivos e negativos da implementação desses sistemas.

As ações que envolvem a tríade saneamento, saúde e meio ambiente não são visíveis em curto prazo, pelo fato de sua comprovação ser na melhoria da qualidade de vida da população e das condições ambientais. Esse é um apontamento que E22 enfatiza quando da necessidade de investimento nos elementos que constituem essa discussão.

Porque você tem que investir de uma forma clara, que aquele dinheiro vai ter retorno, que aquele investimento conseguiu retratar em menores casos, por exemplo, de doenças de veiculação hídrica, na saúde (E22).

Em se tratando de projetos de grandes dimensões, como a implementação de sistemas de saneamento em extensas áreas urbanas, a integração da avaliação dos benefícios da intersectorialidade na etapa de planejamento deve ser imprescindível, visando garantir a implementação adequada das ações, tanto do ponto de vista dos objetivos ambientais, quanto dos de saúde pública. Em muitos casos, mesmo com o investimento feito em ações de saneamento, não ocorrem os impactos positivos esperados, independentemente do tipo de sistema implementado. Por um lado, as deficiências de projeto e dos serviços de manutenção e operação contribuem para essa situação, por outro, a ausência de ações integradas de água e esgotos, dentre outras, constitui fator dominante para a minimização ou eliminação dos efeitos positivos.

No entanto, o desafio de implementar a intersectorialidade na prática do planejamento é apontado na citação de E9.

Vai ter essa transversalidade, essa intersectorialidade, no caso do saneamento desde a concepção disso, a relação entre água, esgoto, drenagem e lixo, a relação dessas coisas com a política de saúde pública, com a política de desenvolvimento econômico, com o planejamento orçamentário. A integração que não é só institucional administrativa, mas ela é conceptiva, ela é uma integração de elementos, inclusive do SUS (E9).

Costa (2009) crê que a promoção da saúde pode ser o elo que irá articular essa interface entre a saúde e o saneamento. Essa tarefa irá requerer esforço para mudanças 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 intersectorialidade. A opção pela responsabilidade sanitária e ambiental e pela qualidade de vida é política. A responsabilidade sanitária do Sistema Único de Saúde (SUS) e do saneamento deve nortear as ações de saneamento.

Para Gouveia (1999), as relações, a complexidade e o aspecto multicausal dos problemas de saúde nas áreas urbanas requerem estratégias intersetoriais tanto para identificação, quanto para redução da exposição a fatores de risco, principalmente entre os grupos populacionais pobres. Porém, a combinação de riscos socioeconômicos e ambientais elevados, experimentados por esses grupos, pressupõe uma abordagem mais apropriada, com ênfase na equidade. As políticas de saúde, os recursos e as instituições da área ainda têm se concentrado principalmente no tratamento e nos cuidados dos doentes, ficando a prevenção em segundo plano. As políticas e os movimentos ambientais, em função de alinhamentos programáticos, se distanciaram dos temas relacionados à saúde. É preciso, portanto, uma reincorporação das questões do meio ambiente nas políticas de saúde e a integração dos objetivos da saúde ambiental a partir de ações de saneamento. Uma abordagem mais integrada, com mecanismos intersetoriais que possibilitem um diálogo amplo entre as partes, trará muitos benefícios na conquista de melhores condições de vida nas cidades.

5.2.2 Política urbana, moradia e o contexto metropolitano

Os planos de saneamento em Belém entre 1980 e 2015, em especial o Belém 2000, tiveram participação decisiva no desenvolvimento urbano da cidade. Os eixos de expansão municipal foram definidos com base na disponibilidade de infraestrutura de acordo com as metas de prestação de serviço de abastecimento de água. O eixo da Avenida Augusto Montenegro que leva até o distrito de Icoaraci pode ser considerado o mais importante. Já as áreas que historicamente foram consolidadas e que até a década de 2000 eram consideradas baixadas (periferia), localizadas às margens do Rio Guamá e da Baía do Guajará, também foram atendidas pelos serviços públicos e passaram por processos de urbanização e, conseqüentemente, pela especulação imobiliária, e hoje servem à produção do espaço mercantilizado, ocupado pela classe média da capital paraense.

Algumas citações (E2 e E3) indicam duas características sobre a intersectorialidade entre saneamento e política urbana. Na primeira, constata-se que as ações estruturais de saneamento, especificamente o esgotamento sanitário e a drenagem de águas pluviais, conferem influência direta em outras dimensões da urbanização, como a mobilidade urbana e a segurança pública. A outra citação complementa o entendimento sobre o processo dinâmico de ocupação de espaços que servem à valorização imobiliária, a despeito da população considerada invisível aos olhos das políticas públicas urbanas e de saneamento.

Nós moramos em uma cidade que padece, historicamente, da falta de saneamento, que tem um crescimento desordenado e uma lógica de reforma urbana que não dialoga com essa possibilidade de investimento. Isto gera dificuldades no transporte coletivo, porque as empresas não querem entrar em ruas esburacadas, em áreas que tem risco de a polícia não fiscalizar, uma área que não tenha possibilidade de deslocamento. As demandas se movem de forma concatenada (E2).

A nossa cidade tem muitas ocupações, favelas. Essas pessoas, em busca de habitação, vão atrás de qualquer coisa pra morar. Elas entraram nessas áreas improdutivas do ponto de vista urbano, a função social da propriedade não estava sendo exercida como diz o Estatuto das Cidades, e elas vão morar em situações realmente desumanas sem o saneamento (E3).

Na visão de E14, existe uma heterogeneidade de concepções que envolvem as ações governamentais de saneamento com o espaço urbano socialmente produzido. É possível identificar que o interesse em promover uma mudança no enfoque da intersetorialidade é muito difícil, em virtude da história de ocupação territorial e econômica de Belém.

O modelo de desenvolvimento é prejudicial, que contribuiu para o agravamento do problema com essa urbanização acelerada e indevida em locais que deveriam ser preservados. Por exemplo, você já imaginou que lá no século XIX você poderia andar de barquinho na Doca, na frente do hoje é um shopping? (E14)

O acesso aos serviços de saneamento básico é uma questão central para as cidades brasileiras. As parcelas mais pobres da população urbana, sobretudo nas periferias metropolitanas, ainda se encontram excluídas do acesso aos serviços, o que reflete negativamente na sua saúde e na qualidade do meio ambiente. Esse é o contexto caracterizado por E15.

Alguns problemas de saneamento, como, por exemplo, coleta de lixo, são problemas metropolitanos. Não se resolve uma questão de saneamento, de drenagem se você não tiver uma percepção metropolitana da questão e entre diversas secretarias de um mesmo município, porque às vezes tem que fazer uma conversa com outras secretarias (E15).

Para Maricato (2011), o Estado brasileiro praticamente ignorou a política urbana e metropolitana, desde o declínio do Banco Nacional da Habitação (BNH), na década de 1980 até a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Se com o BNH havia muita construção que não seguia qualquer planejamento urbano explícito, com o Ministério das Cidades não se pode dizer que essa orientação mudou e que a tragédia urbana brasileira esteja sendo enfrentada.

O conhecimento das condições do meio pertinente à saúde, como saneamento e moradia, é relevante no estabelecimento de medidas de promoção da qualidade de vida do indivíduo, das famílias e das comunidades. Do ponto de vista do ambiente como determinante da saúde, a habitação é um espaço de construção e desenvolvimento da saúde da família. Para Buss (2007), em diversas partes do mundo, aqueles que dispõem de pior situação financeira são também os que têm maiores dificuldades de acesso aos serviços e às políticas públicas, como habitação adequada, água potável, esgotamento sanitário, alimentos, educação, transporte, lazer e emprego fixo e seguro, ou seja, são os que vivem em piores condições sociais, ambientais e sanitárias. Essa é a mesma perspectiva defendida por E9.

O saneamento no Brasil, onde você tem um processo de modernização que sempre deixou parte da população fora dele. O assentamento precário é uma realidade. Se tivesse que fazer valer as legislações de uso e ocupação do solo, o direito à moradia, ia ter que radicalmente implicar em um processo de distribuição de renda do país. Tem a ver com a política econômica. Essa ocupação de Belém não é muito diferente (E9).

Outro aspecto importante quando se aborda a intersectorialidade com a questão urbana se refere a estabelecer a relação temática com os elementos como regularização fundiária. Quando esse aspecto é discutido associado à aceleração e propagação da gentrificação neoliberal de espaços urbanos, tem-se um conjunto de realidades materiais e sociais que, em última instância, segundo Mehta e Karpouzoglou (2015), moldam trajetórias urbanas para resiliência, sustentabilidade e adaptação transformadora em setores de planejamento urbano e água. Essa discussão pode ser subsidiada pela citação de E16, assim como o desafio de políticas públicas no contexto de precarização urbana e ambiental de Belém (E17).

Em Belém as políticas acabam sendo fragmentadas. Não tem uma visão geral da cidade e nem da sua própria implementação. A política do saneamento não contempla todos os outros elementos de uma política urbana, como a questão da regularização fundiária. Se eu estou melhorando a urbanização fazendo novas casas, novas moradias, reassentando as famílias, esse processo de ser acompanhado da regularização fundiária que sempre foi deixada à margem (E16).

A região metropolitana de Belém é uma região complexa, porque é a capital do Brasil mais favelizada. Em Belém, segundo dados do IBGE, mais ou menos 54% da população urbana mora em áreas suburbanizadas, e isso é um problema pra implantação da infraestrutura de saneamento na cidade (E17).

A maioria dos habitantes das grandes cidades se beneficia dos serviços de água e esgotamento sanitário, que são baseados em características técnicas comuns: infraestrutura centralizada e organizada, em nível metropolitano, em macrossistemas supramunicipais; produção de água

concentrada em grandes unidades de captação e tratamento; padrão de qualidade de água normatizado; e, na maioria dos casos, um único operador (BRITTO *et al.*, 2016). Esses sistemas são organizados por meio de um controle de caráter burocrático e técnico, em que as decisões são altamente centralizadas. Considerando o caráter monopolístico dos serviços, essa forma de organização traz para aqueles que a controlam uma poderosa capacidade de exercer forte domínio social e político sobre um bem essencial para a vida humana, reconhecido pela ONU como direito de todos (SWYNGEDOUW, 2004). Duas citações (E18 e E19) se alinham ao que preconiza essa inter-relação.

Belém tem essa característica de ser banhada pelos igarapés e braços de rio... Belém tem uma relação muito forte com a água. A forma como os projetos de urbanização tem sido implementados em Belém é totalmente avesso à relação que a população estabelece, porque é um processo de colocar concreto nos rios e esconder e de cessar qualquer dessa relação historicamente construída (E18).

Se a gente não obedece o que a natureza faz? A gente sofre as consequências. Os canais, as bacias hidrográficas precisam ser respeitadas. No entanto, a gente continuar jogando fezes no canal (E19).

Nas metrópoles ao redor do mundo, é comum a água passar por uma série de transformações até chegar ao usuário final. Trata-se de modificações não apenas em termos de características físico-químicas, mas também em termos de suas peculiaridades sociais e seus significados simbólicos e culturais. Nas cidades capitalistas, ou pelo menos nas cidades onde as relações de mercado são a forma dominante de troca, a circulação de água também é parte integrante da circulação de dinheiro e capital (SWYNGEDOUW, 2006). Assim como acontece com outros bens e serviços urbanos, a circulação de água está diretamente imbricada com a economia política e os sistemas de poder, que dão estrutura e coerência ao tecido urbano. Alinhada a essa perspectiva, a citação de E9 reafirma a necessidade de diálogo entre o ciclo hidrossocial e a produção do espaço.

Isso passa pela moradia. Todo mundo tem direito de existir no espaço, que haja direito a um ambiente saneado, equilibrado, justo. Mas essas políticas urbanas mais tradicionais são ao mesmo tempo, do ponto de vista formal, direitos, e do ponto de vista do mercado, grandes filões de negócios. Existe uma contradição muito evidente nesse tensionamento (E9).

Os mecanismos de acesso ou de exclusão aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se constroem historicamente dentro desse ciclo hidrossocial. Grupos sociais com menor capacidade de defender seus interesses, como os moradores pobres de

periferias metropolitanas, com pouco ou nenhum empoderamento social e político, estão mais sujeitos a serem afetados por essa desigualdade no acesso.

5.2.3 Saneamento Rural

Este tema foi explorado pelos atores sociais entrevistados como um grande desafio a ser enfrentado no planejamento e nas políticas públicas de saneamento de Belém. O município possui 39 ilhas, porém elas não dispõem de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Existem algumas iniciativas não estatais de implementação de sistema de abastecimento com captação, armazenamento, tratamento e distribuição de águas superficiais ou subterrâneas, além de sistemas inovadores de captação da água da chuva e da implantação de sanitários nas habitações.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém elaborado em 2015 trouxe inovações para viabilizar o saneamento rural. Acolheu e apoiou uma experiência promovida por organizações religiosas, em parceria com instituições de pesquisa, que foram responsáveis pela implantação do projeto de 222 unidades de sanitários ecológicos nas ilhas de Belém, conforme citação de E5. A Agência Reguladora, contrariando sua função originária de regular e fiscalizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Belém, realizou ações de disponibilidade de água envasada para algumas comunidades com dificuldade no acesso.

Ele [Bispo da cidade] não conseguia se conformar que nós temos uma área tão rica de água e as pessoas não terem água pra beber. Se deslocavam para comprar água na região do continente aqui de Belém. Começamos a trabalhar nesse projeto que beneficia a baixo custo com resultados positivos e também melhora os índices saúde nas crianças (E5).

Uma crítica contundente foi feita por E6, ator social que participou diretamente do projeto. Esse problema parece ser uma questão importante para o aprendizado de políticas públicas de saneamento rural não somente na Amazônia, mas em toda a América Latina, especialmente no que se refere às comunidades tradicionais.

Deve ser considerado o ponto de vista antropológico, todas as tradições que aquela comunidade tem no lidar com a água, no lidar com a natureza; o ponto de vista econômico, a avaliação custo e benefício pra que essas pessoas não tenham que atravessar pras outras ilhas onde haja abastecimento público de água ou ir pro continente, ou comprar água de alguém que passa vendendo de barco na porta da sua casa. Mas o projeto foi implantado de cima pra baixo. Tem que ser algo que faça com que essas pessoas participem no sentido de discutir a tecnologia desde o início, que modificações no estilo de vida dessas

peessoas essa tecnologia iria trazer. Porque há necessidade, sem dúvida, de uma intervenção, mas de cima pra baixo não dá em nada (E6).

As iniciativas são pequenas diante da demanda por serviço de saneamento básico nas ilhas de Belém, resultando em soluções individualizadas ou mesmo em dificuldade no acesso à água (em geral o consumo das águas dos rios sem tratamento) e ao esgotamento sanitário (antigas fossas são utilizadas em cômodo separado da casa, com disposição de esgoto no solo, também sem tratamento). Esse é o questionamento extraído de outra entrevista.

O saneamento rural não existe hoje em Belém. Você coloca uma fossa sem filtro e considera que está instalado todo o sistema de saneamento rural da localidade. Só que essa instalação é feita pelo próprio morador, você não tem nenhum tipo de treinamento, nenhum tipo de técnica (E7).

A implantação de projetos de saneamento rural é um problema complexo. O aspecto cultural na provisão de serviços deve estar alinhado ou adaptado aos aspectos relacionados com a tecnologia mais apropriada para o local. As famílias devem estar cientes das opções técnicas e dos níveis de serviço para ter o poder de escolher o que lhes convém, de acordo com suas necessidades e sua capacidade de operação e de manutenção. É exatamente por isso que nas ações de saneamento rural é essencial incluir atividades educativas em saúde e meio ambiente, assim como ações de acompanhamento e monitoramento, para que se tenha um nível digno de serviço e qualidade.

5.2.4 Saneamento e Educação

Para Piccoli *et al.* (2016), o alcance e a universalização dos direitos humanos à água e ao saneamento se darão somente com a mobilização social por meio da educação ambiental para o saneamento, mediada pela sociedade organizada, informada e atuante na exigência do cumprimento de seus direitos, com potencial crítico para observar, controlar, monitorar e cumprir seus deveres de não degradar e não desperdiçar os recursos naturais.

Os relatos a seguir fornecem uma visão sobre como o Estado lida com a relação educação e saneamento.

Tem que ter equipe social pra trabalhar, pra conscientizar. Aqui no Norte, nós temos [água], mas nós temos que convencer a nossa população que a água é finita. Você precisa preparar as pessoas. Essa preparação só será possível se vier na escola, no jardim de infância e depois, de umas três ou quatro gerações isso aí começa a frutificar mais (E11).

Aí eu vejo a necessidade conscientização, da socialização, de ter um serviço essencial que se diga: -“olha, isto aqui que você está fazendo não é o correto. Por quê? Porque está tomando água da sua própria fossa” (E12).

A relação entre saneamento e educação possui um significado próprio que se aplica de forma integrada à educação ambiental, à educação em saúde, à capacitação técnica e ao acesso à informação. Esse tema está relacionado diretamente aos aspectos que satisfaçam à integralidade (água, esgoto, resíduos e drenagem) e à intersetorialidade (sejam entre os vários setores governamentais, integração de saberes, mas também as interfaces sociais, econômicas, culturais e políticas).

A realidade social como objeto da ação governamental se apresenta como um todo multideterminado e dinâmico. Não é possível, portanto, enfrentar a realidade de forma setorializada, fragmentada. Programas que enfrentam apenas uma ou algumas das diferentes dimensões de um problema são ineficazes para romper com os mecanismos que o geram e são insuficientes para alavancar ciclos virtuosos e sustentáveis. No entanto, esse movimento não depende somente de governos, requer uma profunda transformação da relação Estado-sociedade. Não se trata apenas de capacitar ou qualificar a gestão pública, mas de abordar elementos como a higiene, os mecanismos de diálogo entre o governo e a sociedade e a própria disseminação da informação. Para Freeman *et al.* (2013), a educação em saneamento possui resultados positivos em termo de saúde, economia, equidade de gênero. Os programas de nutrição escolar e saúde, coordenados em grande parte no ambiente escolar, incluindo a desparasitação e melhoria na higiene, contribuem para o melhor nível de escolaridade, assim como reduzem o risco de transmissão de parasitoses entre crianças em idade escolar, que representam um grupo-chave de risco.

As citações de E7 e E3 enfatizam mais o caráter intersetorial e a possibilidade de colocar a educação como elemento importante nas políticas públicas de saneamento.

Sem educação ambiental você não faz o uso correto dos seus insumos, não usa a água adequadamente, não liga a fossa na rede de esgoto, porque não sabe da importância do sistema e acha que isso é culpa do governo. Quando você tem uma educação ambiental constante e efetiva você conhece a importância e você dá a sua parcela de contribuição pra melhoria do saneamento (E7).

Essa conscientização das pessoas vai empurrar as autoridades que precisam de voto, ter que pelo menos fazer uma interação com esse desejo da sociedade de um meio ambiente mais equilibrado. E não há meio ambiente equilibrado sem água de qualidade e sem saneamento de qualidade. Mas tem que ser conquista (E3).

Asaolu e Ofoezie (2003) afirmam que as ações de educação em saneamento e saúde revelam que a intervenção reduz a prevalência e a intensidade de doenças de veiculação hídrica. Embora essas ações não alcancem taxas rápidas de redução de doenças, elas sustentam os resultados no caso de controle por longos períodos de tempo. A eficiência da redução da taxa de doenças, quando são utilizadas ações de educação em saúde e/ou saneamento, é comparável à dos processos de tratamento químico para o acesso à água. A educação em saneamento tem o potencial de gerar impactos positivos na saúde, porém as ações dependem das instalações disponíveis para o esgotamento sanitário e do nível de consciência comunitária sobre os modos de contaminação e transmissão de doenças. O resultado das intervenções de saneamento na saúde coletiva depende do contexto socioeconômico de uma comunidade. Para a maioria das comunidades pobres, esse tipo de intervenção é frequentemente recomendada como primeira opção para criar um ambiente propício para que as estratégias prosperem, pois melhora o conhecimento das pessoas sobre a causa, a prevenção e o tratamento de doenças, incentiva a participação da comunidade em programas de controle e modifica a crença dos povos, os costumes, os hábitos e os tabus causadores de doença, as práticas de comportamentos sanitários e o uso de instalações ou intervenções em saneamento.

No campo dos estudos da política pública de saneamento, identifica-se ainda a importância da reconceitualização do significado que mobiliza tanto os paradigmas quanto os fins das ações. No Brasil e em outros países, tem-se notado, nas últimas décadas, um esforço bastante consistente de resgatar a função original do saneamento, ou seja, a prevenção e a promoção da saúde humana. Esse resgate traz relevantes implicações conceituais, tecnológicas e políticas na prática vigente, que devem ser ainda mais bem compreendidas, formuladas e aplicadas, diferentemente quando se aborda o saneamento com uma predominante e hegemônica visão clássica de serviços, um bem de mercado (HELLER, 2005). A ampliação do atendimento por saneamento é fundamental para promover sociedades mais saudáveis, porém é preciso ter em mente que o impacto do saneamento sobre a saúde é mediado por outras variáveis, como a higiene, a educação e a participação da sociedade, o que destaca a centralidade da boa governabilidade e da cidadania substantiva, em contraste com a mera cidadania formal-legal, na política pública e na gestão do saneamento (HELLER; CASTRO, 2007).

5.3 Intersetorialidade política

5.3.1 Saneamento e a questão eleitoral

Grande parte das entrevistas evidencia que as ações governamentais sofrem descontinuidades pelo fato de as tubulações de água e esgoto serem submersas, o que teria uma relação com a dificuldade da publicidade das realizações da gestão municipal. A partir das citações, algumas especificidades compuseram a interpretação dos atores sociais. Para tanto, indicamos diferentes representações para dar voz ao tema.

Investir em saneamento não dá voto porque as pessoas de repente não conseguem ter o mesmo interesse que tem, por exemplo, na hora de asfaltar a sua rua e dizer que vai colocar uma rede coletora de esgoto (E1).

Na lógica do sistema político brasileiro é dito em alto e bom tom por lideranças políticas, sobretudo por lideranças conservadoras, que serviço embaixo do asfalto não dá voto. É melhor construir alguma coisa que o povo veja do que construir alguma coisa que o povo não veja (E2).

Os políticos não querem fazer, porque ficam debaixo da terra. É uma mentalidade muito atrasada. Eles acostumaram a população a ver uma obra visível. É uma negligência. Mas essas obras são as que vão dar qualidade de vida pra população (E3).

Segundo Carvalho (1997), a ideia de que as iniciativas de políticas públicas possuem uma relação direta com a visibilidade eleitoral, seja do prefeito ou do grupo político que engendra a continuidade do poder, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais e isenções em troca de apoio político na forma de voto. Para Maricato (2011), a lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatária de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação é, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político.

A compreensão do saneamento e da questão eleitoral possui um significado sobre a herança da política pública clientelista que marcou (e ainda marca) as ações governamentais sobre as obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, com o PLANASA, e localmente com o Plano Belém 2000, que foi um plano elaborado na década de 1980 com implementação até meados da década de 1990. Essa concepção de saneamento é frontalmente contrastada pelos diversos atores entrevistados.

Para Marques (2012), nesse tipo de conflito a pressão dos movimentos sociais por investimentos seria o fator decisório na realização de determinadas obras públicas. O “modelo

do ciclo das eleições ou nexos eleitorais” defende que o nível dos investimentos, em especial os investimentos direcionados para os mais pobres, tende a ser mais elevado nos períodos das eleições. A teoria da “causação circular” diz que as ações políticas seriam influenciadas pela “teoria das elites”, isto é, os chamados detentores de renda real, pois os que têm a posse dos ativos econômicos (detentores de renda monetária) e o acesso a um conjunto de bens e serviços, como educação, cultura e modo de vida, atrairiam para seus bairros, já mais valorizados que os demais, os investimentos públicos. Assim, as ações do Estado, em vez de reduzir os diferenciais de acesso a serviços e bens, aumentariam as disparidades.

O prefeito tem grande responsabilidade na definição do modelo de relação entre o Executivo e o Legislativo municipal. Isto porque é ele quem controla os recursos e pode priorizar uma relação centrada na barganha fisiológica, ou adotar critérios de ação baseados em decisões de cunho universalista. O fato do mandato de vereador ter pouca visibilidade pública também contribui para que os parlamentares optem por buscar métodos clientelistas de ação política, pois é preciso se diferenciar dos outros candidatos para garantir a reeleição. Se é muito difícil fazer isso por meio de um discurso politizado que valorize a ação parlamentar no sentido cívico da atividade política, a saída para a maioria é buscar essa diferenciação por meio da transferência de recursos individualizados. Os efeitos disso são danosos para a política local, na medida em que alimentam a noção do Estado como uma entidade paternalista, apresentando, na maioria das vezes, o que é um direito como um favor prestado pela benevolência do vereador. Esses são casos de patronagem explícita (SOUZA, 2017). Por outro lado, a citação de uma entrevista adiciona uma questão que está ligada à promoção de agenda do tema no ambiente legislativo de Belém.

Na Câmara Municipal de Belém quem é que leva a bandeira do saneamento? Nós temos a bancada da segurança, da saúde, da educação... Mas nós não temos representantes legalmente estabelecidos eleitos pra tá levantando nossa bandeira (E4).

Portanto, as duas principais acepções dessa relação entre o saneamento e a questão eleitoral dizem respeito ao clientelismo na relação entre as ações e as obras de saneamento, especialmente as que gerem visibilidade a ponto de se tornarem um legado de determinado mandato eleitoral do Poder Executivo, articulado com os mecanismos de barganha política junto aos vereadores e os cabos eleitorais. Outra perspectiva que assume importância nas citações refere-se à interpretação de que os empreendedores políticos em Belém não assumiram as políticas públicas de saneamento, muito embora os principais mecanismos para chamar atenção tenham se concretizado.

5.3.2 Saneamento e os direitos humanos

A discussão sobre o acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário pela ótica dos direitos humanos em Belém está influenciada pelo debate internacional recente promovido pela Organização das Nações Unidas, particularmente a partir de 2010, quando sua Assembleia Geral reconheceu esse direito, o que foi reafirmado em seu Conselho de Direitos Humanos.

A ONU determina que todos devem ter o direito à água e ao saneamento, que esses serviços estejam disponíveis e que eles sejam física e financeiramente acessíveis, aceitáveis e de qualidade, sem qualquer tipo de discriminação. Também recomenda aos Estados eliminar progressivamente as desigualdades de acesso tanto à água quanto ao serviço de esgoto: desigualdades entre populações nas zonas rurais e urbanas, formais ou informais, ricas ou pobres. No âmbito das negociações internacionais para a agenda de desenvolvimento, o Brasil tem tido uma liderança, em especial por dois motivos principais: em 2013 foi realizada a primeira missão da Relatoria Especial da ONU para o direito humano à água e ao saneamento, sob a responsabilidade da jurista Catarina de Albuquerque, que inclusive visitou o município de Belém e constatou imensa diferença no acesso a esse direito por distintos setores da população e profundas desigualdades no acesso aos serviços (em Belém, foi assinalado pela relatoria que há apenas 7,7% de tratamento de esgoto, grandes taxas de intermitência no abastecimento de água, etc.), apontando que os principais desafios estão fundamentados no marco legal; no planejamento, na coordenação, em níveis nacional e local, e na regulação; na disponibilidade e qualidade da água e do esgotamento sanitário; na participação e no controle social; nos assentamentos informais; nas secas; e na acessibilidade financeira à água e ao serviço de esgoto. O outro motivo é que, após o trabalho da relatora, esse cargo independente foi assumido por um brasileiro, professor Léo Heller, que dedicou sua atuação para enfatizar a necessidade de inclusão de gênero nas políticas públicas de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, a promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento com o objetivo de ampliar o financiamento com maior justiça, especialmente para populações rurais, assim como o reforço à relação entre saneamento e saúde.

Para Neves-Silva e Heller (2016), a inclusão do referencial de direitos humanos em políticas e programas, assim como em projetos e ações, permite que o foco de algumas atividades, antes baseadas em caridade e assistencialismo, possa ser transferido para a promoção e a realização de direitos. Isto contribui para desenvolver a capacidade da comunidade, ou seja, dos detentores de direitos, de lutar por eles, e dos responsáveis em fazer cumpri-los, a assumir

suas responsabilidades. Quando esses princípios próprios da conceituação de direitos humanos são articulados com os da promoção da saúde, percebe-se significativa aderência à participação social sem discriminação como uma ferramenta fundamental, capacitando indivíduos e comunidades para lutar por condições estruturantes que favoreçam sua saúde.

Portanto, abordar a relação entre saneamento e direitos humanos envolve diretamente os fundamentos da intersectorialidade com a saúde, com o gênero, com a participação social, com o financiamento/cooperação internacional, como planejamento urbano e rural, com os diversos segmentos, ou seja, com a multiplicidade da política pública e sobre como o Estado promove esses princípios e serviços, conforme pode ser observado nos trechos extraídos da entrevista de E1.

A prestação dos serviços de água e saneamento está diretamente ligada à saúde humana, à vida humana e à dignidade então, eles são sim um direito fundamental, um direito humano (E1).

Outro aspecto abordado refere-se à possibilidade de mercantilização dos serviços de saneamento em detrimento da universalização sustentável. Para Brown *et al.* (2016), a água é considerada, inerentemente, um recurso público ou privado, porém dotado de valor econômico em função da provisão do serviço (e isso considera a tecnologia, a infraestrutura e o trabalho necessário para produzir e fornecer esses serviços). Esse debate possui duas faces principais: se por um lado existem aqueles que defendem que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam tratados como bens públicos (que é o caso das citações de E8 e E9), por outro, as interpretações insistem que esses serviços deveriam ser orientados para gerar lucro e que a privatização dos serviços poderia ser a solução para promover a universalização do saneamento.

Eu acho que o direito à água é um direito inalienável que não deveria ser mercadoria. A lógica de universalizar o acesso à água, ela tem que se chocar obrigatoriamente com a lógica que transforma água em mercadoria em que permite sim o acesso à água, mas só pra quem pode pagar (E8).

Água como direito é discutir a água sem custo tarifário em alguns casos, ter acesso a um determinado volume de água tratada, potável sem cobrança de tarifa pra efetivar o direito à água como direito essencial (E9).

Rouse (2008) afirma que baixar a tarifa para facilitar o abastecimento ao domicílio para a população pobre pode ser comprometedor, pois resulta em deterioração do sistema corrente e incapacidade financeira para manutenção dos serviços, pois são criados círculos viciosos que se estabelecem quando a política é baixar tarifa, ou seja, tarifas baixas sem subsídios

significam serviços ruins, consumidores descontentes e baixos rendimentos. Os baixos rendimentos significam baixos salários e maior corrupção, enquanto subsidiar significa controle do Estado, baixa iniciativa e serviços pobres.

No entanto, esses elementos sobre tarifa possuem grande divergência no debate a respeito do direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário. O que acontece na prática é que os mais pobres pagam mais, proporcionalmente, que os ricos. O comprometimento da renda é muito maior para os pobres, que não têm condições de pagar pelas tarifas, o que gera dificuldade no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. De acordo com Heller (2015), a maioria dos prestadores de serviço no Brasil adota um modelo tarifário que parte do pressuposto de que a população mais pobre gasta menos água. O valor do metro cúbico (m³) consumido, portanto, aumenta à medida que o consumo mensal é maior, porém muitas vezes as populações mais pobres têm famílias mais numerosas e têm menos equipamentos domiciliares economizadores de água, o que pode resultar em consumo muito baixo, em desconexões e em problemas de saúde.

A citação de E10 amplifica o contexto intersetorial de violação de direitos humanos.

A falta de manutenção compromete o saneamento básico, o que gera outra violação dos direitos, além do saneamento básico, a moradia digna, o ir e vir, a saúde pública e a própria dignidade humana (E10).

As discussões da ONU sobre a Agenda de Desenvolvimento Sustentável para 2030, em sua agenda pós-2015, reconhece a importância da relação entre pobreza e doença e do acesso mais equitativo e universal para a educação de qualidade em todos os níveis, para os cuidados de saúde e para a proteção social, com os compromissos relativos ao direito humano ao acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário, com habitats humanos mais seguros, resilientes e sustentáveis, aos direitos humanos de gênero e ao empoderamento das mulheres e das meninas (ONU, 2015).

5.4 Integralidade como base da intersetorialidade no saneamento

Existem duas abordagens nos planos de saneamento Belém 2000 (elaborado na década de 1980): o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém (elaborado entre 2004 e 2006) e o Plano Municipal de Saneamento Básico (elaborado em 2015). Em primeiro lugar, nenhum dos planos abordou a

integralidade normativa da regulamentação atual (Lei nº 11.445/2007), que considera o saneamento composto do abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos. A segunda abordagem versa sobre um conceito mais amplo de integralidade, com um caráter democrático de universalidade e equidade na política pública de saneamento de Belém. Esse interesse é articulado na citação de E20.

Por ser uma cidade diferente, entrecortada por igarapés outrora, agora canais, nós temos que cuidar das bacias e colocar essa situação de esgotamento sanitário numa perspectiva de sustentabilidade. Nós temos problemas de saneamento que se inter-relacionam, as pessoas não têm fossas, não têm esgotamento sanitário, isso tudo é jogado nos canais que vão diretamente pro rio. Quando vem um período muito invernososo, a população sofre e os postos de saúde se acumulam de gente (E20).

Na citação de E4, pode-se entender como funciona o processo decisório da política pública de saneamento de Belém em um contexto de falta de intersectorialidade.

O Brasil está acostumado a fazer as coisas de forma isolada. No saneamento nós observamos que os resíduos sólidos toma uma decisão e muitas vezes essa decisão não é acompanhada pelo esgotamento sanitário e a gente pensa: - “ah, não tem muito a ver...” Mas tem (E4).

Por outro lado, os municípios viram-se diante de um quadro de doenças associadas ao saneamento básico, em virtude do comprometimento da prestação de serviços públicos de saneamento básico sob a ótica da universalidade e integralidade. Segundo a citação de E21, esse processo foi responsável por gerar ações imediatistas em serviços de saneamento que são caracterizados por longos períodos de utilização, como é o caso da infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário, projetos de macrodrenagem e aterros sanitários.

Nós ainda não entendemos a relação direta do saneamento com a saúde. Se o lixo ficar aqui, vai me causar mal-estar, pode causar doença, então eu tiro ele daqui. O esgoto, eu posso afastá-lo jogando em uma rede de drenagem, e isso não está causando nenhum impacto imediato, então tá resolvido (E21).

Rezende *et al.* (2007) discutem a relação entre saneamento coletivo *versus* soluções individuais como elementos determinantes da demanda e da oferta do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No caso do abastecimento de água, ressaltam que uma das possíveis explicações da recusa do serviço se deve à insatisfação com a qualidade e a quantidade do recurso ofertado. Já para as redes de esgotamento sanitário, o percentual de não adesão se deve às questões culturais, que suscitam a utilização de fossas, por exemplo.

É importante ressaltar que os atores sociais possuem interesse nesse princípio da Lei nº 11.445/2007 e que ele não foi efetivado nos planos de saneamento no período estudado. A falta da integralidade do saneamento de Belém é uma perspectiva a ser estudada, para que se conheça a motivação da falta de integração entre os elementos do saneamento básico e quais são os benefícios da implementação desse princípio tanto na formulação do planejamento e das políticas públicas, quanto na avaliação de efetividade.

5.5 Considerações finais

O planejamento e as políticas de saneamento tendem a avançar em uma perspectiva intersetorial na medida em que os atores e seus interesses estejam mobilizados para esse tipo de decisão mais democrática em saneamento, os quais devem estar abertos ao diálogo e à racionalidade comunicativa, que pressupõe a revisão de posturas hierárquicas e centralizadas que apenas aprofundam os interesses específicos na segurança institucional em detrimento dos interesses da diversidade dos atores sociais, ou seja, a base do processo está em ressignificar a própria prática, para que ela vise ao bem-estar comum e à disponibilidade para a mudança.

Apesar da gama de interações possíveis para delimitar as dimensões da intersetorialidade no planejamento e na política pública de saneamento em Belém, em função da quantidade de citações extraídas das entrevistas, elas foram relacionadas às questões urbanas, metropolitanas e de moradia, associadas às relações entre saúde e meio ambiente. Portanto, constatou-se que embora a intersetorialidade gere benefícios concretos para a população, ela não possui mecanismos bem definidos para a integração, ou seja, trata-se de um interesse relevante de atores sociais, porém com difícil implementação na percepção das representações sociais entrevistadas na pesquisa. Sugere-se que pesquisas específicas sejam desenvolvidas no sentido de identificar, mensurar, acompanhar e avaliar as fronteiras entre os tópicos abordados, visando à delimitação das formas de efetivação da intersetorialidade temática no sentido de subsidiar os novos planos a serem elaborados.

No que se refere à intersetorialidade nos processos decisórios, que no caso dos atores e dos interesses no campo do saneamento de Belém são eminentemente tecnocientíficos, há dificuldade em olhar para além da infraestrutura, o que, historicamente, caracteriza aspectos da cultura institucional das políticas públicas. Além disso, os orçamentos públicos são elaborados com base em rubricas predominantemente setorializadas, o que reforça a estrutura de

poder entre os diversos atores envolvidos, conseqüentemente dificulta a resolução integrada de problemas.

Além da lógica de fragmentação, há uma tendência cultural na sociedade contemporânea de apresentar propostas de resoluções de problemas sociais apenas apoiadas em uma racionalidade instrumental e técnica, em detrimento de uma racionalidade comunicativa, na base da formação de fóruns democráticos para discussão e formação de consensos geradores de projetos para a ação social, representando uma resistência às decisões isoladas e com impactos negativos em outros setores e nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AKERMAN, Marco *et al.* Intersetorialidade? IntersetorialidadeS!. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4291-4300, Nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320141911.10692014>

ASAOLU, S. O.; OFOEZIE, I. E. The role of health education and sanitation in the control of helminth infections. *Acta Tropica*. 86. 283/294. doi:10.1016/S0001-706X(03)00060-3. 2003.

AZEVEDO, Elaine de; PELICIONI, Maria Cecília Focesi; WESTPHAL, Marcia Faria. Práticas intersetoriais nas políticas públicas de promoção de saúde. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1333-1356, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312012000400005>.

BRITTO, Ana Lucia; FORMIGA-JOHNSSON, Rosa Maria; CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira. Water supply and hydrosocial scarcity in the Rio de Janeiro Metropolitan Area. *Ambient. soc.*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 183-206, mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc150159r1v1912016>.

BROWN, Colin; NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo. The human right to water and sanitation: a new perspective for public policies. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 661-670, Mar. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000300661&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015213.20142015>.

BUSS, P. M. Globalização, pobreza e saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1575-1589, 2007.

CAIRNCROSS, S. Water supply and sanitation: An agenda for research. *Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 92:301-314. 1989.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Revista Dados*. Rio de Janeiro. n. 2. v.40. 1997. p.229-250. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso

COSTA, N. D. R. Política Pública, Ambiente e Qualidade de Vida: Revisitando o PLANASA. *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 2, p. 31-39, 1991.

FEUERWERKER, L.M.; COSTA, H. Intersetorialidade na rede Unida. *Saúde em Debate*. Rio de Janeiro, v.22, p. 25-35, 2000.

FIORATI, Regina Célia *et al.* População em vulnerabilidade, intersectorialidade e cidadania: articulando saberes e ações. *Saude soc.*, São Paulo , v. 23, n. 4, p. 1458-1470, Dec. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902014000400027>

FREEMAN, M.C.; OGDEN, S.; JACOBSON, J.; ABBOTT, D.; ADDISS, D.G.; *et al.* Integration of Water, Sanitation, and Hygiene for the Prevention and Control of Neglected Tropical Diseases: A Rationale for Inter-Sectoral Collaboration. *PLOS Neglected Tropical Diseases* 7(9): e2439. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0002439>. 2013.

GOLVEIA, N. Saúde e meio ambiente nas cidades: os desafios da saúde ambiental. *Saúde e Sociedade*, 8(1), 49-61. 1999.

HABERMAS, J. Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Editora WMF, 2012.

HELLER, L. Saneamento e Saúde. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde. 1997.

HELLER, L. Relator da ONU sobre água defende tarifa em que os mais ricos paguem mais. Entrevista concedida à Agência Brasil. EBC. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-03/relator-da-onu-sobre-agua-defende-tarifa-em-que-os-mais-ricos-paguem-mais>. Acesso em 16 de maio de 2017.2015.

HELLER, L. Política pública e gestão dos serviços de saneamento a partir de uma visão de saúde pública. In: ENCUESTRO POR UNA NUEVA CULTURA DEL AGUA EN AMERICA LATINA, 2005, Fortaleza. Anais. Zaragoza: Fundacion Nueva Cultura del Agua, (disponível em: <http://www.unizar.es/fnca/america/docu/0802.pdf>).2005.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Eng. Sanit. Ambient.*, Rio de Janeiro , v. 12, n. 3, p. 284-295, Sept. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522007000300008>.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saude soc.*, São Paulo , v. 13, n. 1, p. 25-36, Apr. 2004 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000100004&lng=en&nrm=iso>.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011 – 219 p.

MARQUES, Eduardo. State institutions, power, and social networks in Brazilian urban policies. *latinamerican research review*, pittsburgh, v. 47, n. 2, supl., Part 1-2, pp. 27-50, SEP 22, 2012.

MEHTA, L.; KARPOUZOGLOU, T. Limits of policy and planning in peri-urban waterscapes: The case of Ghaziabad, Delhi, India. *Habitat International* (48), 159-168. 2015. <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.03.008>

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan. 2010.

NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 21, n. 6, p. 1861-1870, jun. 2016 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000601861&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 24 set. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015216.03422016>.

PELICIONI, M.C.F. Promoção da saúde e meio ambiente: uma trajetória técnico-política. In: PHILIPPI JR., A.; PELICIONI, M.C.F (Org.). Educação ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Manole, 2005. p. 413-20.

PICCOLI, Andrezza de Souza *et al.* A Educação Ambiental como estratégia de mobilização social para o enfrentamento da escassez de água. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 21, n. 3, p. 797-808, Mar. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000300797&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015213.26852015>.

REZENDE, S. C.; WAJNMAN, S.; CARVALHO, J. A.; HELLER, L. Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000. Eng. sanit. ambient. Vol.12 - Nº 1 - jan/mar 2007, 90-101.

ROUSE, M. Institutional Governance and Regulation of Water Services - The essential elements. (IWA, Ed.) (pp. 3–17; 38–54), 2008.

SOARES, Sérgio R. A.; BERNARDES, Ricardo S.; CORDEIRO NETTO, Oscar de M. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro , v. 18, n. 6, p. 1713-1724, dez. 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2002000600026>

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre , n. 16, p. 20-45, Dec. 2006 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 23 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SWYNGEDOUW, E. Circulations and Metabolisms: (Hybrid) Natures and (Cyborg) Cities. Science as Culture, Vol. 15(2), 2006, p. 105-122.

SWYNGEDOUW, E. Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power. Oxford Geographical and Environmental Studies. Oxford, 2004.

ONU. A Post-2015 Global Goal for Water: Synthesis of key findings and recommendations from UN-Water. UN-WATER. Genebra: UN-WATER. 1 2014.

VI PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PLANOS DE SANEAMENTO DE BELÉM ENTRE 1980 E 2015

Resumo: A participação social no planejamento e nas políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi mais enfatizada no Brasil com a Lei nº 11.445/2007, que trata das diretrizes nacionais para o saneamento básico. O objetivo deste capítulo foi analisar a inserção da sociedade em três planos de saneamento de Belém: Plano Belém 2000, que foi elaborado em 1980; Plano Diretor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 e 2006; e Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado em 2015. A partir de pesquisa qualitativa, constatou-se uma relação direta com a racionalidade que fundamentou cada um desses planos. Enquanto na racionalidade normativa que predominou nos planos elaborados em 1980 e 2015 a participação social foi limitada, respectivamente, por técnicos e para garantir às exigências legais, na racionalidade estratégica que conduziu o processo de elaboração do plano entre 2004 e 2006 houve maior diálogo entre os diversos segmentos da sociedade, o que resultou em processos de validação comunitária e de legitimação social. Conclui-se, assim, que a participação normativa tem o potencial de promover retrocessos em uma conjuntura marcada pelo fortalecimento dos investimentos privados no saneamento, pois tenta ocultar a diversidade e a subjetividade inerentes ao processo democrático e possibilita que interesses do mercado se apropriem das relações entre o poder estatal e o não estatal.

6.1 Introdução

Neste capítulo é examinada a participação social na elaboração, implementação e avaliação de três planos de saneamento, especificamente para os temas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no período de 1980 a 2015, no município de Belém. Primeiramente, é analisado o Plano Belém 2000, elaborado em 1980; em seguida, o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 e 2006; e, então, o Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto.

Os planos de saneamento são um instrumento de grande importância nas Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007. No entanto, as racionalidades atreladas a eles conferem uma ligação importante com a participação social. Se um plano possui uma racionalidade mais normativa, isto pode significar decisões mais centralizadas na formulação da visão de futuro que a sociedade deseja para a garantia de acesso aos serviços de

saneamento. Por outro lado, se a racionalidade for mais comunicativa, o planejamento e as políticas públicas tendem a considerar a diversidade dos atores sociais na criação de consensos internos ao poder público, o que representa a intersectorialidade, e de consensos externos, com a inclusão das demandas da sociedade, do comprometimento dos usuários dos serviços e da maior transparência pública.

Para Castro (2016), o acesso aos serviços essenciais de saneamento tem sido uma parte central na expansão da cidadania entendida como o direito de cada pessoa ser membro da sociedade, caso se aceite uma definição inclusiva da cidadania. Não se trata apenas de ter direito ao serviço, mas sim ter acesso ao governo e à gestão. Alia aspectos que vão desde o desenvolvimento dos direitos de propriedade sobre a água e das instituições que governam o seu manejo e seus serviços derivados, até a participação cidadã na gestão do que é público e as interconexões entre o acesso à água e a seus serviços, à saúde e ao bem-estar geral.

Para Aguiar *et al.* (2016), a participação social nos processos de desenvolvimento de políticas públicas pode (ou deve) estar presente em todos os estágios, desde a concepção, a implementação, até a avaliação. O estudo das experiências de espaço público de participação pode contribuir para as análises de suas possibilidades e seus limites, capazes de apontar direções para políticas públicas mais democráticas.

A racionalidade dos meios em relação aos fins é medida pela eficácia na produção do estado das coisas no mundo objetivo e pela eficiência na normatização técnica dos meios. A análise de custo/benefício é predominante. Esta forma é caracterizada como racionalidade normativa ou instrumental. Um único sujeito, o Estado, instrumentaliza uma ação sobre um sistema social concebido de maneira objetual, em uma relação não interativa (RIVERA, 1995). Já a racionalidade estratégica possui um enfoque dialético e dinâmico e reconhece a necessidade de uma explicação com base na diversidade de interesses e de um cálculo interativo. Essa ação é concebida, do ponto de vista da seleção dos fins, como uma racionalidade subjetiva da ação (MATUS, 1987).

A esfera pública constitui, principalmente, uma estrutura comunicacional referente ao espaço social gerado na ação comunicativa. Esses espaços estão ainda muito ligados a um público presente, em que os indivíduos podem problematizar uma condição de desigualdade da esfera privada. O questionamento de sua exclusão política dá-se por meio do princípio de deliberação democrática: apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional. Esse princípio, também denominado princípio do discurso, é o núcleo central da teoria moral habermasiana.

Nessa caracterização proposta por Habermas, na esfera pública as manifestações são escolhidas de acordo com temas e tomadas de posição pró ou contra; as informações e os argumentos são elaborados na forma de opiniões focalizadas; uma opinião pública não é representativa no sentido estatístico e não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião; luta-se por influência, porque ela se forma nessa esfera; e a influência política que os atores obtêm sobre a comunicação pública tem de se apoiar, em última instância, no assentimento de um público de leigos que possuem os mesmos direitos (MULLER NETO; ARTMANN, 2012).

A pluralidade humana, condição de possibilidade da ação e do discurso, se manifesta como igualdade e como distinção. É justamente essa distinção única, singular, que aparece na ação política e no discurso que revela a individualidade, a identidade dos agentes, pois por meio deles (ação e discurso) os homens podem distinguir-se, em vez de permanecerem apenas diferentes; a ação e o discurso são os modos pelos quais os seres humanos se manifestam, não como meros objetos físicos, mas como homens. Essa manifestação, em contraposição à mera existência corpórea, depende da iniciativa (ARENDRT, 1988, p.189).

Para Abers e Keck (2008), o processo de legitimação de uma política pública e a emergência do modelo de conselhos no Brasil não são, de fato, alternativas para a democracia representativa, mas, sim, uma forma de expandi-la e compensar suas carências. Eles ressaltam que os indivíduos que fazem parte dos conselhos não são representativos das classes populares; que os representantes da sociedade civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares; que os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, o que reduz a chance de mudança na política pública; e que os governos municipais frequentemente resistem a conferir poder efetivo aos conselhos, mesmo quando têm a possibilidade de controlar o processo decisório.

Por outro lado, nas instituições participativas existem diferenças no relacionamento dos atores e das instituições com as organizações e os movimentos sociais e com os cidadãos. As regras de composição dos conselhos, por exemplo, determinam que a participação está atrelada à vinculação a organizações e a movimentos sociais. Conselheiros fazem parte de uma determinada comunidade política, que compartilha um senso de identidade e sentimento de pertencimento e afinidade com a temática a ser deliberada (AVRITZER, 2007). Essas conexões e interações possibilitam que eles interajam e se conheçam mutuamente, compartilhando ideias, opiniões e discursos, que são publicamente apresentados e testados nas diversas esferas. Desse modo, a responsividade pode ser ativada pela afinidade, bem como a

proximidade com algumas organizações sociais abre a possibilidade de um controle das ações do conselho.

Quando o foco são os cidadãos, que em última instância serão afetados pelas políticas públicas, existem alguns mecanismos que podem ajudar na legitimação do processo representativo. O debate internacional destaca a importância de os representantes da sociedade civil estabelecerem um movimento constante de informação, poder e representação com o público mais amplo que será beneficiário de determinada política. Embora não prestem contas a um constituinte individual, os atores coletivos oferecem um tipo de prestação de contas discursiva ao público, uma forma de *accountability* que pode complementar o controle eleitoral. A prestação de contas públicas e a responsividade podem ser efetivadas mediante acordos que reflitam a opinião pública refinada por meio do processo de debate (ALMEIDA, 2014).

Tenzer (1992) define política em sua relação estrita com o poder e a organização da ordem social. No entanto, ele afirma que a despolitização, condição e efeito de como o poder gera políticas, se qualifica como uma das características da sociedade pós-moderna e se refere aos seus sintomas como abstenções e falta de interesse na cidadania. A crítica à representação política como delegação da vontade geral, por princípio inalienável, é amostra emblemática do quão irreconciliável é a representação com concepções radicais de democracia, sejam elas republicanas, comunitárias, socialistas, libertárias ou versões enfáticas de democracia participativa. Dessa perspectiva, a representação está sempre muito aquém de satisfazer às exigências da representatividade, pois inevitavelmente produz uma deturpação da vontade política a ser representada devido à cisão entre representante e representado.

6.2 Procedimentos Metodológicos

A abordagem metodológica do estudo é qualitativa, pois preocupou-se com a compreensão interpretativa da ação social. A avaliação orienta-se, segundo Minayo *et al.* (2005), para captação e compreensão dos vários e diferentes significados dos sujeitos sobre os processos que estão vivendo, bem como apoia-se na crença de que os atores envolvidos em intervenções sociais são capazes de descrever, explicar e justificar suas ações e relações com argumentos afetivos, tradicionais e racionais.

Para coleta de dados foram realizadas 23 entrevistas semiestruturadas, com um roteiro que abordou temas sobre a atuação daquele ator social na política pública de saneamento, a

participação nos planos, a relação entre a Lei nº 11.445/2007 e a participação social, os interesses nas instituições participativas, dentre outras. Os entrevistados foram codificados e numerados da seguinte forma: representantes governamentais em âmbito municipal (secretarias, agência de regulação): RepGov; Companhia Estadual de Saneamento Básico: Cesb; Representantes do Poder Legislativo Estadual ou Municipal: Parlam; instituições de ensino e pesquisa: Pesq; organizações não governamentais: Ong; associação técnica: Asstec; representação sindical: Sind; profissional liberal: Proflib; e Ministério Público: MinPub.

Outro procedimento de coleta de dados referiu-se ao acesso de documentos que compuseram os planos em análise. Tanto as entrevistas quanto o acesso documental foram registrados e atenderam aos preceitos indicados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (Parecer nº 1.018.022). O terceiro instrumento de coleta de dados constituiu na observação em duas audiências públicas referentes à elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, no ano de 2015.

A interpretação das informações sistematizadas foi priorizada com os métodos de análise de conteúdo (BARDIN, 2011) e análise documental (CHAUMIER, 1988; PIMENTEL, 2001).

6.3 Resultados

6.3.1 Plano Belém 2000: o início de uma assimetria?

Com relação ao Plano Belém 2000, a citação a seguir representa o nível de centralização de sua elaboração e implementação. A representação governamental entrevistada ressalta como um aspecto positivo a falta de critérios sociais na definição das ações estatais.

A época do PLANASA foi quando o saneamento deu uma boa deslanchada. Até porque nós tínhamos regras pra *obedecer*. Mas tem gente que começa a querer *furar as regras, começa a ser dono disso, a ser dono daquilo* começa a modificar... (grifo meu) (RepGov1).

É relevante o tipo de participação introduzida pelo PLANASA a partir de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). Em 1984 foi criada a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. No mesmo período, a COSANPA se fortalecia como uma companhia atuante na associação e consolidava o modelo de gestão regional com a participação de técnicos estaduais em processos de capacitação, de trocas de experiências e de desenvolvimento científico gerencial de mercado. Portanto, a participação social não foi necessariamente da sociedade, mas a partir de interesses políticos de fortalecimento interno de

um grupo. O Plano Belém 2000 foi o laboratório dessa participação dos técnicos em Belém, conforme pode ser analisado pela citação da entrevista de Cesb1.

O PLANASA marcou a época áurea do saneamento no Brasil, porque nós tivemos naquela oportunidade não só a aplicação de recursos em obras, como também uma oportunidade muito grande da parte de treinamentos e desenvolvimento institucional, de intercâmbio com outras empresas (Cesb1).

O avanços em efeitos de aprendizagem promovidos pela vivência na política de saneamento indicam que os interesses técnicos foram fortalecidos em um contexto de grande investimento em obras de infraestrutura, como pode ser identificado na fala de um gestor que participou das decisões em diferentes conjunturas políticas e econômicas, que destaca a perspectiva de participação mais voltada para o desenvolvimento técnico e a entrada de uma empresa que prestou suporte técnico a uma comissão interna de engenheiros do Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA).

E nós apelidamos ele de *Belém 2000*. Começamos em 79. Primeiro foi uma grande discussão e a COSANPA não tinha um projeto pra Belém, tanto que ainda em 79 nós tivemos que fazer uma limpeza na adutora com raspador hidráulico. *Nós tivemos uma assessoria da, do pessoal de São Paulo* que veio pra cá e passou toda a tecnologia. Com isso nós conseguimos aumentar a vazão que era todo o abastecimento de água de Belém enquanto desenvolvia o plano. [...] Nós criamos aqui internamente uma *comissão que eram engenheiros da casa e essa comissão teve apoio de uma firma que nós contratamos* na época também. Ela reuniu sistematicamente com a diretoria, discutindo sobre como seriam os projetos. Foi assim que surgiu o plano (grifo meu) (Cesb2).

Ressalta-se que o contexto de participação social na política pública de saneamento no Brasil é bastante recente. Embora a Lei nº 11.445/2007 tenha incorporado o controle social como um princípio fundamental, ou seja, uma diretriz nacional, sendo uma condição para validade dos contratos de prestação de serviço, assim como mecanismo de participação do processo de planejamento e sua materialização em órgãos colegiados, o processo de mobilização da sociedade em Belém ao final do Plano Belém 2000 ensejou uma conjuntura propícia de envolvimento da população nas políticas públicas, fato que mudou as estruturas de poder estabelecidas em um ambiente herdado pela centralização das decisões. Esse período coincidiu com a elaboração do Plano Metropolitano de Água e Esgoto.

6.3.2 A racionalidade estratégica no planejamento do saneamento: janela de oportunidade à participação social

A participação da academia foi concretizada como modelo de participação social parcial que sustentou um grupo de atores sociais do interesse tecnocientífico, que ampliou as discussões

para fóruns de ensino, com a participação de alunos de graduação e pós-graduação, de professores e de grupos de pesquisas. Integrantes desse grupo assumiram importantes responsabilidades, como secretarias relevantes do governo estadual, tanto do ponto de vista da articulação institucional, quanto de políticas públicas setoriais ao saneamento.

O principal grupo de pesquisa inserido nesse processo foi o GPHS (com a participação do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA – NUMA), que foi convidado a coordenar a elaboração do Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém. Na citação de uma representação de pesquisa, fica evidenciada a racionalidade estratégica da aliança entre o poder técnico e o poder político.

O GPHS elaborou, numa cooperação técnica junto a COSANPA, o Plano de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém. A universidade deu sorte de ter entrado na Companhia de Saneamento um engenheiro especialista em planejamento. *O ex-presidente* [nome do dirigente] *fez um curso de planejamento no Chile e veio com essa visão* e quando assumiu a COSANPA felizmente procurou a universidade, que foi importante para nós formarmos vários profissionais e importante pra nós aprendermos também e com o seguinte desafio, ele queria um plano, um planejamento, na verdade, do que ele deveria fazer pra Belém, já que ele não tinha isso. Veja bem, nós estamos falando de 2003, janeiro de 2003. A lei de saneamento que exige os planos municipais saiu em 2007 (grifo meu) (PesqJA).

O grifo da citação da representação de pesquisa enfatiza, até certo ponto, o caráter inovador na elaboração do Plano Metropolitano, pois a corrente latina de planejamento utilizada, em especial na linha de pensamento de Carlos Matus, defende que a dimensão social e a participação democrática são a superação da visão normativa, centralizadora, eminentemente técnica. Inicialmente esse plano articulou essa participação no interior da academia, em especial com um grupo da Arquitetura e Urbanismo, que ficou responsável por elaborar os estudos populacionais para subsidiar o planejamento das metas de universalização, como pode ser constado na citação de uma outra importante representação de pesquisa nesta conjuntura.

E essa aproximação com o GPHS foi muito rica em termos de aprendizado, uma convivência que enriqueceu tecnicamente e permitiu a elaboração do plano de abastecimento de água. O contexto do plano de esgoto foi diferente porque havia a previsão de mais participação social, o Governo do Estado era outro e a lei do saneamento ainda não tinha sido aprovada, mas ela estava já na porta. A gente começou esse processo de implementação em janeiro de 2007, então, já tinha uma certa previsão do sistema de controle social, de constituir o conselho estadual ou pelo menos comissões estaduais de saneamento dentro do Conselho Estadual das Cidades (PesqJ).

Os mecanismos de participação social naquela conjuntura de fortalecimento estadual, no contexto do governo petista da governadora Ana Júlia Carepa (2007-2010), foram centrados na experiência federal de reforma urbana, aos moldes do Conselho das Cidades. No entanto, em face do fortalecimento municipal no contexto federalista do saneamento, o instrumento de conselho estadual de saneamento faliu e prevaleceram as diretrizes nacionais de saneamento e os mecanismos de controle social. No entanto, o processo de elaboração do Plano Metropolitano inseriu elementos importantes no diálogo entre a equipe técnica e a sociedade, especialmente a partir de reuniões comunitárias para identificar os problemas nos bairros, no qual a participação da população foi ampla, segundo a citação do dirigente no período de análise, conforme pode ser verificado na citação de RepGov2.

A gente pensava três eixos para desenvolver esse processo. Primeiro a academia, a universidade, com a experiência de seus técnicos; dois: as necessidades da população; e também a equipe técnica da COSANPA, que tinha a vivência com o sistema de abastecimento de Belém. Criamos um grupo grande onde se discutia as questões, e nós íamos aos bairros discutir com a população. Foi um trabalho cansativo e desgastante num primeiro momento, existia conflito entre a parte técnica da COSANPA que tava acostumada com a parte operacional imediata, sem uma visão de longo prazo. E a equipe técnica da universidade com a visão maior, mais ampla. E a sociedade apresentava os problemas. Depois de três meses, a coisa tava afinada. Foi surpreendente e inovador. O final do trabalho foi assinado por todos. Os representantes das associações avaliaram e validaram o processo (RepGov2).

A interpretação sobre a participação social no Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém focaliza um avanço gradual do processo democrático nos planos de saneamento de Belém. Em face do processo técnico inerente à complexidade de setorização da Região Metropolitana de Belém, com projeções demográficas que consideraram as particularidades dos eixos de crescimento urbano, foi criado um ambiente propício para o envolvimento comunitário e o empoderamento de uma parcela específica da sociedade, em especial as associações de bairro e as associações técnicas. Essas últimas foram fortalecidas e mantiveram-se atuante, enquanto no contexto mais popular direto de participação houve diluição dos efeitos de aprendizagem.

6.3.3 O Plano Municipal de Saneamento Básico de 2015: retrocessos democráticos

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015, por se aproximar mais do período de desenvolvimento da pesquisa, permitiu pontuar questões mais específicas da participação social no planejamento do saneamento da área de estudo. É importante esclarecer que a principal motivação para o início desta investigação foi

justamente discutir questões de poder, o que inclui os aspectos democráticos especificamente nesse plano. As análises de conteúdo das entrevistas e documental do plano contribuíram para ampliar a discussão.

No que se refere ao processo de elaboração, em especial com a divulgação da construção do plano, a disponibilidade de informações para subsidiar o debate público, a realização da audiência pública e o conteúdo, grande parte dos entrevistados que não são representantes governamentais criticou os mecanismos de participação social. Na citação da primeira representação parlamentar há uma síntese desse processo. A segunda mostra que grande parte do debate sobre saneamento em Belém incorpora a luta e a resistência social em relação à mercantilização do serviço.

Não houve uma ampla divulgação da elaboração do plano. A lógica de funcionamento dessa gestão é de contrato de meia dúzia de pessoas e que depois que elaboram a proposta chamam uma espécie de audiência pública com os seus interessados, informam as entidades e você não tem tempo de leitura, de análise, de síntese do que foi elaborado pra fazer o contraponto do que achar necessário (Parlam1).

Perguntamos se, como, a exemplo de outros municípios, se o serviço iria ser privatizado porque essa é a nossa preocupação, porque nós achamos que é um setor muito importante pra entregar como mercadoria as empresas privadas, porque que aumenta assustadoramente o custo do serviço e nós estamos acompanhando (Parlam2).

Sobre o conteúdo do plano e sua relação com a participação da academia, houve insatisfação com o detalhamento de informações e a qualidade técnica. Esse ressentimento, principalmente da parte importante da academia na história recente do saneamento de Belém, se deve às valiosas contribuições da UFPA na elaboração do Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, no qual, como abordado, aliou a técnica com a política, no contexto da racionalidade estratégica.

Eu vou lhe dar um exemplo, o plano de 2003 tem mais de mil páginas. Porque detalha todas as áreas. [...] O plano atual não traz detalhes. O cidadão comum não percebe o que vai ser feito no seu bairro, na área onde mora, então, como é que ele vai ter controle social disso? O plano precisa ser detalhado. Na hora que o plano for detalhado, todos precisam conhecer, a sociedade precisa conhecer, os técnicos precisam conhecer, os políticos precisam conhecer (Pesq1).

Outro segmento de pesquisa importante, que trabalha com os movimentos sociais e a reforma urbana, também criticou a elaboração do plano e apontou uma característica fundamental na compreensão entre a interpretação da racionalidade normativa em que se enquadra o plano e a abertura do debate junto à sociedade civil e a amplitude institucional necessária para

promoção do controle social e, conseqüentemente, a validação do conteúdo do plano e a legitimação política necessária à sua implementação.

Ele deveria ser elaborado conjuntamente, não só os técnicos governamentais que fizeram parte desse processo, mas deveria ter lideranças dos movimentos sociais, e também a academia ser chamada pra dialogar (Pesq3).

Não houve nenhuma participação no Plano Municipal de Saneamento porque a gente não ficou sabendo dele, a gente estando na discussão da política, sendo uma ONG de referência e a gente não foi convidado, não ficou sabendo (Ong1).

No caso de uma representação da sociedade civil mais ligada à associação técnica, esse tipo de participação (técnica) não possui grande aderência aos princípios de democratização da política pública e do planejamento. A atuação fica restrita a comunicações diretas junto ao poder público, sem o compartilhamento com outros segmentos da sociedade, como movimentos sociais e populares, o que dificulta a disseminação dos efeitos de aprendizagem.

A [entidade] não participou da elaboração do plano, foi contratada uma consultoria pra isso, ou seja, quem poderia contribuir não contribuiu porque nós sequer sabemos da elaboração do plano. Com a apresentação do plano, a [entidade] se manifestou via documento de algumas incongruências que existiam. É aquela questão, se o gestor vai acatar ou não, infelizmente não cabe a nós decidir, a gente fez a nossa parte, fazendo as recomendações que a gente achava que estavam em desacordo com a técnica (Asstec1).

Nós não participamos [do plano]! Não houve grande divulgação. Primeiro tem que ouvir a sociedade por áreas, não pode ser uma audiência, tem que ser várias, e aqui nós temos vários distritos criados numa gestão anterior e que até hoje funcionam. Então, não houve a convocação pra essas audiências públicas. Não houve a publicidade (Sind1).

Já um representante sindical defende que os debates deveriam ser realizados em distritos de Belém, para garantir uma participação ampliada da cidadania. Parte importante da sociedade aponta a existência de tensões e contradições, marcadamente como oposição entre o que este capítulo denomina de “participação normativa” e o que Castro (2012) chama de cidadania substantiva. O primeiro se refere a um direito declarado, porém não assegurado, com característica de uma democracia capitalista, ou seja, pressupõe a desigualdade no âmbito socioeconômico, cultural, etc. O segundo aborda uma perspectiva emancipadora, a partir de processo de empoderamento e reconhecimento, com a participação e a inclusão popular ampliadas, que gera resultados que buscam evitar a restrição excludente e expande a comunidade política.

As citações de representações parlamentar, da sociedade civil e de pesquisa mostram as dificuldades em que se encontra essa participação no Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015.

Pra ter essa participação, a prefeitura teria que ter tido níveis de abordagem e consulta mais internalizado do que foram, não apenas audiências, que às vezes o morador de lá da Baixada do Marco ou da Pedreira não tem como ir. São poucas pessoas que vão (Parlam3).

Ele acaba exercendo uma própria função deliberada pelo Estado, só pra legitimar alguma coisa de que é feito, constituído. Então, esse controle social, se ele realmente fosse feito da forma como é colocado, com a participação da sociedade, controlando as ações públicas, as obras públicas, enfim, o que for, eu acho que seria mais eficaz do como ele foi feito no plano (Ong1).

No caso do referido plano, é importante ressaltar a existência de regulamentação municipal, Lei nº 8.630, de 7 de fevereiro de 2008, assim como a normatização da Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE), em sua Resolução de 02/2014, que estabelece que o mecanismo para o exercício do controle social nas atividades de planejamento deveria ser por meio de audiências, consultas públicas e reuniões do Conselho Superior de Administração da AMAE. Essa condição foi fortemente criticada por representantes de pesquisa e da sociedade civil.

Esse conselho [de saneamento] que foi instituído acaba não correspondendo o que são as demandas da sociedade e sim, dando margem pro Estado desenvolver as ações já determinadas via conselho. É uma forma de legitimação. O controle social por mais que seja pautado nesse debate de ampliação de direitos da sociedade, que a sociedade via conselho, via dessas formas como são institucionalizadas. Daí eles acabam criando uma barreira e não viabilizando a participação concreta da sociedade (Pesq3).

Lá em 2007, 2008 foi criada a Agência Reguladora do Município de Belém. É a tal da AMAE Belém, e na discussão conseguimos inserir o [entidade] como um dos representantes da sociedade civil organizada. São duas instituições que têm assento nesse conselho. *Final de fevereiro agora [2015]* a prefeitura de Belém mandou um documento para que nós indicássemos os nossos nomes para compor esse conselho (Sind1).

O que também acontece é que os governantes não estimulam, não querem estimular e fazem o controle social por fórmula. É pra cumprir a lei? Eles colocam entidades que são próximas, que fazem parte do grupo político ligados a eles (Ong2).

Na citação de uma representação parlamentar, é possível constatar a fragilidade de se promover a participação normativa a partir das instituições participativas.

Esses próprios conselhos são tutelados pelo governo. Eu acho que a participação em conselhos é indispensável, só que ela precisa ser oxigenada. Da forma como ela tá sendo feita hoje, ela acaba invertendo a polaridade e servindo mais ao governo do que à população (Parlam2).

Embora Avritzer (2007) tenha colocado os conselhos de políticas públicas como espaços deliberativos com ganhos democráticos, no caso do planejamento do saneamento em Belém, em especial do plano de 2015, o arranjo institucional constituído pelo poder público municipal não foi criar um conselho independente para o saneamento, mas criar uma estrutura interna à AMAE, chamada de conselho superior, que não possui atribuição ampla para lidar com o planejamento, mas, sim, que tem a função específica de regulação, o que, neste caso, institucionalmente não consolida a participação efetiva nos processos de elaboração, revisão, monitoramento, avaliação e, inclusive, de implementação do plano de saneamento de Belém. Além disso, desde a criação desse espaço em 2008 até a elaboração do plano de 2015, não havia sido realizada nenhuma reunião, o que colocou ainda mais peso de legitimação do plano sobre as audiências públicas. Portanto, no planejamento do saneamento de Belém, não podemos falar em instituição participativa, mas de arranjos inconsistentes com a função de propiciar a participação normativa.

As citações de uma representação governamental e da sociedade civil dão a possibilidade de discutir os resultados da pesquisa. Seria a instrumentalização da participação social no Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado em 2015, materializada pela audiência pública como capaz de promover a legitimidade do plano e a ampliação do poder do governo e da esfera pública?

A audiência oficial eu fiz pra lançar o plano e a única coisa que não me perguntaram foi sobre o plano. A audiência se tornou monótona porque eles queriam saber sobre pavimentação e drenagem... eu respondia qualquer coisa. [...] Então, não houve praticamente nenhuma contribuição para o plano que eu estava mostrando pra eles (grifo meu) (RepGov3).

A gente participa e faz esses questionamentos em uma audiência pública, mas sabe que como *a audiência pública não é deliberativa, ela é só consultiva, eles acabam ouvindo a gente e tudo bem, bacana e já faz o que eles já estão previsto de fazer.* [...] A população tem que ser ouvida. Se não houve participação, nosso entendimento é que o processo é nulo de fato e de direito, porque a legislação prevê que tem que ter uma ampla publicidade para que as pessoas possam participar, dar as suas sugestões para que possam elaborar esses planos (Sind1).

A racionalidade instrumental normativa, que é quando se buscam os melhores meios para alcançar fins, sem levar em consideração as necessidades, os interesses e os valores coletivos,

possui um caráter egocêntrico e coercitivo. É possível analisar na citação da representação governamental esse egocentrismo representado não somente pela semântica personalista com que um importante decisor político possui para abordar a realização de uma audiência pública, mas pela impossibilidade de participação da sociedade, que sem ter sido preparada para a discussão do plano atual não teve condições de apontar os elementos necessários para uma contribuição qualificada, o que Habermas (2012) chama de intersubjetividade mediada pela linguagem, ou seja, as pessoas tornam-se objetos a serem controlados e manipulados para os fins, que neste caso se configura como uma “participação normativa”. Por outro lado, Habermas crê que a racionalidade comunicativa é construída entre sujeitos que buscam, por meio de sua fala, se entender uns com os outros sobre algo no mundo.

Ainda sobre a citação da representação da sociedade civil (Sind1), é possível discutir o caráter coercitivo da racionalidade instrumental normativa aplicada aos processos de participação social. Portanto, os critérios de validade e legitimidade do discurso não se satisfazem a partir da audiência pública (a parte grifada é importante neste contexto) realizada pela Prefeitura Municipal de Belém, para apresentar e aprovar o plano de saneamento de Belém. Essas características de um processo egocêntrico e coercitivo também podem ser observadas na citação de outra representação da sociedade civil.

A sociedade civil organizada é muito atuante, mas ainda pouco ouvida. A gestão é personalista. Se o gestor quiser impor sua vontade, a vontade dele vai ser feita. No máximo ele pode ouvir e talvez, ou não, acatar nossas recomendações (AssTec1).

A citação dessa representação da sociedade civil toca no significado da ação política em Hannah Arendt, que tem a propriedade de revelar a identidade do agente. Neste ângulo de análise, uma representação de pesquisa entrevistada cita sua concepção de participação social que muito se alia ao conceito de ação política em Arendt (1988).

O controle social é algo que possibilita a dona Maria e o seu Zé dizerem o que eles querem, o que pensam, o que precisam, é algo extremamente importante e que é um fator que gera a apropriação da intervenção como algo pra vida dessas pessoas. É dizer se aquilo realmente vai ser um benefício ou não, se aquilo não vai prejudicar uma tradição da sua história (Pesq4).

No entanto, na “participação normativa” no planejamento do saneamento em Belém não existe a promoção da função democrática da ação política voltada para sustentar o que preconizou a citação da representação de pesquisa (Pesq4) e sustentada pela ação política, e sim a manipulação da participação com os mecanismos normativos, o que, em última

instância, se torna a falta de participação social. Essa é a perspectiva abordada ainda por uma outra citação.

O plano foi implantado de cima pra baixo, as pessoas não estavam mobilizadas o suficiente, compreendendo lucidamente, criticamente a necessidade da sua participação efetiva. E qual é a participação? É política. Algo que faça com que essas pessoas participem no sentido de discutir desde o início e as modificações que o plano iria trazer (Pesq5).

No entanto, esse argumento não é compartilhado por grande parte das representações governamentais, como ilustrado na citação de RepGov3, que ressalta que a relação entre Estado e sociedade a partir de uma forma “despolitizada” consolidou-se como um retrocesso diante da comparação com o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado em 2004 a partir da racionalidade estratégica, mas que não conseguiu perpetuar os mecanismos de representação democrática no planejamento do saneamento de Belém.

O poder público vai precisar dar algum tipo de contribuição pra melhorar qualidade do controle social. E um ponto fundamental é despolitizar. O controle social tem que ser despolitizado. Eu acho até um pouco impossível, mas pelo menos pra não ter essa influência política tão forte (RepGov3).

As citações de diferentes representações conformaram uma interpretação sobre a falta de participação social que aponta nessa mesma direção sobre a falta de interesse no planejamento e na defesa de questões importantes em relação à política pública de saneamento de Belém.

Apesar de nós chamarmos pra virem pra discussão, mas não vem. Então, a gente não consegue entender o que se passa na cabeça hoje da nossa sociedade, porque são questões que vão afetar não só agora no presente, mas no futuro, porque passando uma privatização as consequências elas vão perdurar aí pelo tempo de 30 anos (Sind1).

Ocorre que a população brasileira também foi afastada das esferas de decisão, eu tô me referindo ao período da ditadura militar, a população brasileira é pouco acostumada a decidir, a tomar decisões (Parlam2).

O esgotamento sanitário é reduzido a coleta e tratamento desse esgoto na nossa cidade. Isso é decorrência de falta de controle social em não cobrar esses investimentos (Pesq1).

Na citação da representação parlamentar, é possível identificar um elemento importante que complementa a visão de Tenzer (1992) sobre a participação. O regime militar no Brasil possui, relativamente, pouco tempo de transição para a redemocratização, materializada com a

Constituição de 1988, e isso a citação aponta como um processo que impõe à sociedade um afastamento dos espaços de representação social e política.

6.4 Discussão

O contexto de elaboração do Plano Belém 2000 foi de grande centralização nas decisões no período do regime militar no Brasil. A racionalidade identificada e interpretada como predominante foi normativa, pois vinculou o financiamento nacional à consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, tornando-as atores sociais relevantes e decisivos na definição da visão de futuro e na prestação do serviço. A formulação do Plano Belém 2000 contou com a participação dos próprios técnicos da COSANPA e de uma empresa especializada. Os efeitos de aprendizagem promovidos pela conjuntura do PLANASA fortaleceram um grupo restrito de pessoas, porém iniciou-se uma articulação tecnocientífica para atuar na política pública de saneamento no município. No entanto, as decisões sobre as metas e da própria implementação do plano se restringiram ao corpo técnico-burocrático da companhia e do governo do Estado do Pará.

O Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 e 2006, com uma racionalidade estratégica, evoluiu a forma de participação social. Além da participação direta da Universidade Federal do Pará na elaboração do plano, o processo de formulação foi compartilhado com a equipe técnica da COSANPA e de lideranças comunitárias, que organizavam reuniões nos bairros para discussão sobre os problemas e as propostas de ações governamentais. Esse espaço comunicativo foi importante, pois Belém ainda não possuía uma experiência democrática nas políticas públicas de saneamento. Complementa a discussão a conjuntura político-eleitoral nos âmbitos municipal de estadual no período de transição com a finalização do Belém 2000, que representou uma oportunidade de criação de instâncias participativas de controle social já em perspectiva com a aprovação da Lei nº 11.445/2007.

No caso do Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015, grandes retrocessos democráticos foram identificados. Apesar de atender aos preceitos normativos que preconizam a realização de audiências públicas e o funcionamento de órgão colegiado específico para a política pública de saneamento, ele não foi capaz de dialogar com a diversidade dos atores sociais, o que gerou um processo de não validação do plano e,

consequentemente, dificuldade de legitimação política e de aderência à sua visão de futuro e metas junto à sociedade.

Entender a construção concreta de novas rotinas de conflito, de negociação e de participação requer examinar como os grupos de atores que obtiveram acesso ao Estado em momentos particulares trabalharam com práticas históricas de interação Estado-sociedade em cada área da política. As iniciativas participativas, as capacidades e as experiências já existiam em vários setores da política. O fato de novas rotinas parecerem ter proliferado durante o Governo Lula (e isso influenciou diretamente a elaboração da Lei nº 11.445/2007) deve ser entendido como resultado da maturidade e da complexidade de movimentos sociais brasileiros específicos, combinado com oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos (ABERS *et al.*, 2014).

Outra discussão que pode ser suscitada é como a falta de participação da sociedade se sedimentou a partir do isolamento da política pública de saneamento constatada em todos os planos analisados. Para Avritzer (2012), a sociedade civil brasileira teve sua institucionalidade criada por dois processos: a reação dos setores populares ao processo antidemocrático de modernização do País, que interferiu intensamente na sua vida cotidiana; e um processo de democratização que fez das associações civis atores importantes no processo de aprofundamento democrático. Ela também é formada por um grupo de associações fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas. Esse grupo tem ligações profundas com uma nova tradição de esquerda, que surgiu durante a redemocratização. Seus laços mais fortes são com o Partido dos Trabalhadores (PT), que foi o partido que promoveu a janela de oportunidade no processo de elaboração e de implementação do Plano da Região Metropolitana de Belém, e com as políticas participativas por ele implementadas em nível local. Deve ser ressaltado aqui que sua participação varia em função da presença ou não do PT no poder. Quando o partido está no poder, esse grupo de associações amplia-se em termos de membros, mostrando uma espécie de expansão e concentração dinâmica.

Os novos comportamentos políticos da sociedade civil ajudaram a modificar o padrão de associação no País. O Brasil fez uma transição difícil de um país com uma forte tradição de privatismo para um país com várias tradições políticas, entre elas a tradição de associações da sociedade civil independentes. O País também fez uma difícil transição do autoritarismo à democratização limitada e, após o processo constituinte, para uma democracia muito participativa. As associações voluntárias no Brasil interagem tanto com o Estado como com

os partidos políticos. Entretanto, a interação não tem mais o significado de um controle exercido pelo Estado, tal como ocorreu durante o período populista (AVRITZER, 2012).

Algumas citações estabeleceram a relação com o debate proposto por Abers *et al.* (2014), que argumentam que dois fatores influenciaram as mudanças na relação Estado-sociedade durante o governo Lula (e neste caso transponho para a conjuntura petista em Belém e no Pará): a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo e a transformação criativa dos repertórios de interação Estado-sociedade já existentes nessas novas circunstâncias. Ou seja, muitos movimentos sociais ligados aos partidos enfrentaram dilemas e desafios enquanto interagem com o governo, mais notadamente por meio de pressões para conter suas críticas ou mesmo moderar as suas demandas. Os pesquisadores também sugerem que os laços mais fortes entre atores dos movimentos sociais dentro e fora do Estado permitiram uma combinação criativa de tradições históricas de interação em modos que promoveram novas formas de negociação e diálogo.

6.5 Considerações Finais

O estudo mostrou que no período de 1980 a 2015 houve poucos avanços na participação social nos planos de saneamento de Belém. Os atores sociais tecnocientíficos têm dominado os espaços que deveriam promover a comunicação entre diferentes interesses na política pública de saneamento. Essa racionalidade instrumental normativa contribui para perpetuar o processo de exclusão, em especial com as perspectivas futuras e em curso de mercantilização dos serviços de saneamento.

No campo da participação social institucionalizada, em face do fracasso dos órgãos colegiados para o planejamento e das políticas públicas em abastecimento de água e esgotamento sanitário, o plano não conseguiu aprofundar os processos de democratização e cidadanização da sociedade. No entanto, a resistência política ao isolamento dos processos de elaboração, implementação e avaliação dos planos de saneamento é fundamental para promover o tensionamento para contraposição à racionalidade normativa e a evolução para a racionalidade comunicativa, o que pode contribuir para a solução compartilhada dos problemas, para a maior aderência às intervenções e para a garantia a acesso aos serviços com qualidade.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 57, n. 2, p. 325-357, June 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. *Cad. CRH*, Salvador , v. 21, n. 52, p. 99-112, Apr. 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100008>.

AGUAR, M. M; MELO, E. M.; HELLER, L. A participação social em três modelos institucionais de sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Espírito Santo. In: *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*. Org. Heller, L.; AGUIAR, M. M.; REZENDE, S. C. P. 203-232. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2016.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas , v. 20, n. 1, p. 96-117, Apr. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762014000100005>.

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1988.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opin. Publica*, Campinas , v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007 . <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 288.

CASTRO, J. E. A dimensão teórica da participação e do controle social. In: *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*. Org. Heller, L.; AGUIAR, M. M.; REZENDE, S. C. P. 29-50. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2016.

CASTRO, J. E. Participación y control social en el saneamiento básico. In: HELLER, L. (Ed.). Agua e saneamiento: en la búsqueda de nuevos paradigmas para las Américas. Washington. D.C: OPAS, v.01, 2012. cap. 6, p.137-156. ISBN 978-92-75-1669-2.

CHAUMIER, Jacques. “Indexação: conceitos, etapas e instrumentos”. Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação, 1988, janeiro/junho, v. [21], n. [1], pp. 63-79.

HABERMAS, J. Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Editora WMF, 2012.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cad. Pesqui., São Paulo, n. 114, p. 179-195, Nov. 2001 <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008>.

MATUS, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR, 1987. p.

MINAYO, M. C.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P.; SANTOS, N. Métodos, técnica e relações em triangulação. In: Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Org.: MINAYO, M. C.; ASSIS, S.; SOUZA, E. R. p. 71-103. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2005.

MULLER NETO, Júlio Strubing; ARTMANN, Elizabeth. Política, gestão e participação em Saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3407-3416, Dec. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012001200025>

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso comum numa pesquisa historiográfica. Cadernos de Pesquisa, n. 114, p. 179-195, Nov, 2001.

RIVERA, Uribe. Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro, 1995. 213 p.

TENZER, Nicolas. 1992. La Sociedad Despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política. Barcelona: Ediciones Paidós.

VIII CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os três planos de saneamento de Belém entre 1980 e 2015 analisados e discutidos ao longo da tese mostram que apenas as racionalidades normativa e estratégica predominaram na formulação e implementação da infraestrutura e dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Da elaboração do Plano Belém 2000 para o Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém, o Brasil, que vivia sob a égide do regime militar, passou pela conjuntura de redemocratização. Esse processo contribuiu para o envolvimento das pessoas nos debates sobre políticas públicas. Como a discussão sobre saneamento foi fortemente dominada por interesses econômicos e tecnicistas, a racionalidade estratégica permitiu qualificar tecnicamente o conteúdo do plano, ampliou a participação de atores sociais (em especial a academia) e adaptou sua implementação às mudanças institucionais promovidas pela Lei nº 11.445/2007.

Entre o Plano Metropolitano e o Plano Municipal de Saneamento Básico (elaborado em 2015), a pesquisa apontou para um retrocesso à racionalidade normativa com processos centralizados e isolados da política pública de saneamento de Belém, o que favorece a agenda de privatizações dos serviços de abastecimento de água e promove o que chamei de participação normativa com gradual processo de despolitização da agenda pública.

Embora o Plano Belém 2000 tenha sido interpretado como normativo, sua implementação foi considerada representativa do ponto de vista urbano, com a modificação da vida das pessoas, especialmente no acesso à água potável. No entanto, os investimentos na Companhia Estadual de Saneamento, com a prestação de serviço bastante deficiente, com baixa qualidade e ineficaz institucionalmente, não foram capazes de mudar o quadro pessimista de atendimento por serviço de esgotamento sanitário (apenas 12,33%, de acordo com dados do SNIS (2015)). Portanto, o argumento de que a racionalidade normativa do Plano Belém 2000 foi a melhor experiência entre os três planos analisados, conforme defendeu parte expressiva dos atores sociais, não se sustenta em virtude da avaliação de que o abastecimento de água foi priorizado em detrimento do esgotamento sanitário (consequências negativas à relação saúde-saneamento-meio ambiente que desafiam persistentemente a atuação do Estado em resolvê-las).

A transição (portanto, retorno) da racionalidade normativa à estratégica, desde que apropriada pela esfera pública e com a amplificação da participação social, portanto não restrita ao poder tecnocientífico, traria ganhos à universalização dos serviços de abastecimento de água e

avanços significativos na garantia do atendimento em esgotamento sanitário, pois, conforme Carlos Matus, propiciaria o reconhecimento de que o planejamento não deve ser somente técnico, mas também político, fruto do jogo entre os atores sociais, que conforme discutido na pesquisa colocam aquele tema na agenda da política pública de saneamento.

Sobre o aspecto ontológico do planejamento, em que foram utilizadas as bases filosóficas de Spinoza do desejo como potência de agir ou capacidade de perseverança na existência, aliadas aos preceitos heraclíticos de movimento, e daí admite-se que o hoje é diferente do ontem, mas que podemos nos movimentar para mudar o amanhã ao nosso favor (individual ou coletivamente), aponto que esse debate, apesar de pouco (ou até mesmo inexistente), possui acolhimento em alguns circuitos científicos internacionais. Porém, reconheço que esta tese não supriu as discussões, mas apresentou um esboço no quadro ontológico do planejamento. Neste ponto, sugiro que sejam ampliados os debates e o diálogo científico entre os estudiosos do planejamento em programas de pós-graduação em Filosofia e de Ciências Sociais, com a intenção de produzir uma proposta de agenda de pesquisa.

A relação entre os planos de saneamento e as mudanças institucionais foi analisada mais fortemente a partir do referencial do ciclo de políticas públicas. Em contraposição a essa visão simplista de verificação da eficácia de programas governamentais, este trabalho focalizou uma abordagem mais ampla da implementação, que enfatiza os elementos de aprendizagem, evolução, adaptação e implementação, como decisão política. Nesse sentido, o ciclo de políticas públicas configura-se como um modelo analítico interessante, pois considera não somente a formulação como importante na definição da intervenção do Estado, mas reforça a perspectiva de implementação e avaliação das ações em um contexto sistêmico. Grande parte das análises se concentrou nas falhas dos serviços prestados pela COSANPA, nas consequências para a desativação da política de prestação pública do serviço e na transição para a privatização.

Em menor grau, a perspectiva analítica que considera a dependência de trajetória histórica aplicada à avaliação dos planos de saneamento de Belém também contribuiu para o entendimento sobre os padrões específicos e a sequência no modelo estadualista de prestação de serviços de saneamento a partir de decisões na formulação dos planos. Porém, as recentes mudanças institucionais, especialmente no que se refere à regulação, no caso específico de Belém por meio da AMAE, mostraram que essa inovação institucional não está ligada diretamente à dependência de trajetória histórica, mas à consequência programática da

Lei nº 11.445/2007, que, em última instância, alia-se mais diretamente à eficiência inspirada na racionalidade normativa.

A discussão sobre o poder dos atores tecnocientíficos nas experiências de planejamento do saneamento em Belém mostrou que o tecnocracismo está na fronteira daquela atuação, pois um plano não é legitimado e validado somente por grupos específicos de atores (como governamentais e as representações técnicas), mas necessita ser incorporado e fortalecido pela sociedade. Portanto, a técnica e a ciência como ideologia, aspecto marcante da configuração política que conduziu os planos de saneamento de Belém, contribuíram para o isolamento da política pública e para sua fragmentação em termos da integralidade (percebeu-se enorme dificuldade de articular abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e gestão de resíduos sólidos), motivando conflitos entre os atores e até mesmo a exclusão social. Esses conflitos geraram consequências na própria concepção de saneamento em relação ao nexos eleitoral ancorado na prática clientelista ou de barganha do processo político e decisório da gestão municipal. No entanto, as concepções que associam o saneamento como um direito humano e que consideram a educação na base da implementação das ações poderiam promover mais benefícios em termos de saúde, qualidade de vida e cidadania.

Do ponto de vista metodológico, a coleta de dados com a realização de entrevistas semiestruturadas com os atores sociais que participaram de diferentes conjunturas de elaboração dos planos de saneamento de Belém, assim como os documentos normativos que os constituíram, foi suficiente para promover o estudo. A análise de conteúdo, em especial das entrevistas, com o apoio da ferramenta ATLAS.ti 5.2, fortaleceu o processo de sistematização e codificação, o que trouxe ganhos para muito além das expectativas. Os tipos de relação semântica e não semântica, as relações de influência entre os códigos, a geração de redes de consistência, o manejo dos dados primários e o diálogo entre as grandes categorias de análise podem ser indicados como os principais benefícios da utilização ferramental e metodológica.

Sugiro que a pesquisa seja replicada e comparada com outros municípios brasileiros, e até mesmo latino-americanos. Para tanto, chamo atenção para que a reprodução científica considere que existem conjunturas específicas e particulares para cada área de estudo empírico. Além disso, os critérios de julgamento da avaliação das experiências e dos processos de planejamento devem ser bem definidos previamente, com a finalidade de diminuir cada vez mais a subjetividade do/a pesquisador/a.

Uma crítica importante se aplica à apresentação e à discussão dos resultados da investigação. A utilização de técnicas de pesquisa qualitativa, especificamente entrevistas semiestruturadas, foi pouco triangulada com dados quantitativos no que se refere aos investimentos, cobertura, déficits, dentre outros. Embora o trabalho tenha se preocupado prioritariamente em captar e interpretar as subjetividades dos atores sociais que participaram da elaboração dos planos de saneamento de Belém no período histórico estudado, essa ‘autocrítica’ pode contribuir para que os próximos trabalhos possam ampliar o entendimento sobre as mudanças institucionais nas políticas públicas sobre água e esgoto em municípios brasileiros.

Outra perspectiva de futuros trabalhos científicos propostos no capítulo V sobre intersectorialidade, mas que pode complementar a abordagem acerca do espaço urbano e sua relação com o saneamento, trata-se da inserção metropolitana na concepção de infraestrutura, prestação do serviço e o modelo de gestão. O desafio será compreender como a cidade informal resiste fora do escopo de atendimento dos planos normativos de desenvolvimento urbano e de acessos aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Sugere-se ainda que os próximos trabalhos (especialmente a serem realizados em Belém) possam enfatizar o conceito de integralidade do saneamento. Para além das políticas de água e esgoto, a complexidade que envolve a gestão dos resíduos sólidos na região metropolitana propiciaria a utilização de uma categoria de pesquisa que foi pouco explorada na tese defendida, que aborda a racionalidade insurgente do planejamento (ver página 61). Em função dos impasses da desativação do “lixão” do Aurá e o consequente impacto na vida de centenas de catadores, assim como a instalação de “Aterro Sanitário” de uma empresa no município de Marituba (região metropolitana de Belém), vários grupos políticos se rearticularam e resistiram contra a operação de novo aterro sanitário (que causou diversos problemas socioambientais em âmbito regional) e forçaram uma intervenção estadual e prazo para sua alternativa locacional. Por outro lado, no que se refere ao manejo de águas pluviais, a abordagem metropolitana terá o potencial de agregar a interpretação de como os grandes projetos de macrodrenagem que sua instalação e impacto ultrapassam os limites municipais. Da mesma forma que as cheias dos rios e a precipitação afetam a população ribeirinha e das periferias de Belém, o mesmo ocorre de forma contígua nos municípios de Ananindeua e Marituba, por exemplo. As malhas viárias e a infraestrutura de abastecimento de água de Belém, e, principalmente os interesses imobiliários, guiam o desenvolvimento urbano (que por sinal é excludente). Portanto, aprofundar a relação entre intersectorialidade, saneamento, espaço urbano metropolitano e as racionalidades tanto em Belém quanto em grandes cidades brasileiras e latino-americanas, tem o potencial de fornecer subsídios para novas concepções de planejamento em contextos democráticos.