

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

GESTÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE
ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO:
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TRÊS MODELOS
INSTITUCIONAIS NO ESPÍRITO SANTO

Marluce Martins de Aguiar

Belo Horizonte

2011

**GESTÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE
ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO:
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TRÊS MODELOS
INSTITUCIONAIS NO ESPÍRITO SANTO**

Marluce Martins de Aguiar

Marluce Martins de Aguiar

**GESTÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE
ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO:
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TRÊS MODELOS
INSTITUCIONAIS NO ESPÍRITO SANTO**

Projeto de 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 de saneamento, meio ambiente e recursos hídricos

Orientador: Prof. Léo Heller

Coorientadora: Profª. Elza Machado de Melo

Belo Horizonte

Escola de Engenharia da UFMG

2011

Página com as assinaturas dos membros da banca examinadora, fornecida pelo Colegiado do Programa

AGRADECIMENTOS

A Deus por sua proteção constante;

à minha mãe pela sua amorosa presença em minha vida, agora experimentada em outra dimensão;

ao meu pai, pelo exemplo e formação;

ao Gelson, marido e companheiro, pelo incentivo e crença na minha capacidade de dar conta dos desafios;

à minha amada filha, Tainá, motivo de inspiração e alegria, pelos bilhetinhos expressando confiança no sucesso deste trabalho: “Tudo vai dar certo, mãe!...”;

aos meus irmãos, Antonio César, Paulo Sérgio, Márcia, Margareth e Noemy, pelo amor que me dedicam e pela torcida com que me impeliam nessa empreitada;

aos meus queridos sobrinhos, Affonsinho, Matheus, Lívia, Luiza, Elisa e Laís;

aos cunhados, Paulo, Fred, Marina, Gelimara e Gelinho;

à minha sogra, Marz, e a Tatá, pela torcida;

à tia Zi, fonte de inspiração e admiração;

ao professor Léo Heller, pela confiança, pela sabedoria nas observações e pela solidariedade sempre;

à professora Elza Melo, pela generosa acolhida nos, ainda em construção, caminhos de Habermas;

à professora Sonaly Rezende, pelas escutas e toques;

ao professor Fernando Guilherme Tenório, pela acolhida na EBAPE/FGV;

ao professor Leandro del Moral Ituarte, pela acolhida na Universidad de Sevilla;

à professora Marta Zorzal e Silva, pela disponibilidade para trocar ideias e pelas boas dicas bibliográficas;

à minha amiga-irmã, Sara Ramos da Silva, pela presença amorosa e solidária de inconfessos anos;

a Marcia Pereira Lima, “madrinha do doutorado”, pela amizade e estímulo imprescindíveis;

à amiga Marli Antunes e a seus filhos, Luísa e Henrique, pela acolhida amorosa e pelo apoio essencial em BH;

a Cleusa, Gilson, Virgínia, pelo apoio e carinho;

à querida Josiane Queiroz, por sua companhia e seu “*hellooo...*” diário, que fizeram meus dias mais felizes em BH;

aos meus mais novos amigos de infância e companheiros de bandeirão, Carol Ventura, Elisângela Camargo, Wesley Schetino;

a Ana Paula Vitor, pela amizade e descoberta de tantas coisas em comum;

à amiga Lau, pelo carinho e amizade;

aos companheiros do DESA, Uende, Rogério, Ana Pitermman, Carol Lanza, Raquel, Isabel, Camila, Sabrina, Bethânia, Susi, Grazielle, Ana Maria, Dona Chica, Yara, Cláudia, Alexandre;

ao Thiago Oliveira, pela parceria no projeto de pesquisa;

aos amigos Amon, Renata e Ludmila, pela acolhida na FACE/UFMG;

aos amigos da SESA, representados pela amiga Maria de Fátima Dettoni;

aos meus companheiros de jornada do IFES, professores e servidores;

a Fernanda Veronez e a Mariângela Dutra, pelo apoio e amizade;

a Hélia Mathias, por compartilhar comigo sala e vivências;

às minhas amigas de sempre, Beth, Elisa e Anete Cremasco;

ao meu querido amigo Fred, pela amizade e acolhimento em Sevilla;

às amigas que deixei em Sevilla, mas que seguirão sempre comigo, Carolina e Consuelo;

aos meus novos amigos “sevillanos”, Antonio, Conchi, Gabriel, Inma, Maria, Manuel, Miriam, Stella, Juanma;

aos queridos irmãos da Igreja Presbiteriana Unida do Brasil;

ao IFES, na pessoa do professor Jadir José Pela, pelo apoio institucional;

ao CNPq, pelo apoio financeiro;

à FUNASA, pelo apoio à pesquisa;

à Equipe da Estratégia da Saúde da Família das Secretarias Municipais de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim, em especial às enfermeiras Michelle Paulini e Grazielle Decothe; de Colatina, Michely Foni, Ivanice, Bárbara, Kadja, Josi; de Vitória, Camila, Kátia e Helena, pelo generoso apoio para realização dos grupos focais;

a todas as pessoas dos órgãos e entidades municipais de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória, pelo apoio no levantamento de dados;

aos participantes dos grupos focais dos bairros Gilson Carone, Paraíso, Maria das Graças, Moacyr Brotas, José de Anchieta, São Judas Tadeu, Ilha das Caieiras, Itararé, Jardim Camburi, Santa Luísa;

a Carminha, pelo apoio nas tarefas do lar;

a todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização desta pesquisa.

Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como metal que soa ou como o sino que tine.

E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.

(BÍBLIA SAGRADA, 1997)

Há tantos diálogos

Diálogo com o ser amado

*o semelhante
o diferente
o indiferente
o oposto
o adversário
o surdo-mudo
o possesso
o irracional
o vegetal
o mineral
o inominado*

Diálogo consigo mesmo

*com a noite
os astros
os mortos
as idéias
o sonho
o passado
o mais que futuro*

Escolhe teu diálogo

e

tua melhor palavra

ou

teu melhor silêncio

*Mesmo no silêncio e com o silêncio
dialogamos.*

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

Este estudo tem como objetivo a avaliação da participação social na gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em três diferentes modelos institucionais, nos Municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória, Estado do Espírito Santo: prestação dos serviços privatizada, municipal e estadual respectivamente. O estudo tem como marco referencial a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas e a partir dela, sua proposta de uma teoria democrática deliberativa. Trata-se de um modelo procedimental de democracia que se entende como institucionalização dos processos discursivos de formação da opinião e da vontade, em que os cidadãos, por meio de debates e em condições de igualdade, mediados pela linguagem e pelo poder do melhor argumento, atuam na solução de problemas e na busca da emancipação. Privilegiou-se o método qualitativo, que se mostra mais adequado quando se trata de buscar as relações entre os diversos atores sociais, quer seja no âmbito das instituições ou dos movimentos sociais, ou ainda em estudos com o foco na avaliação da participação e cidadania. Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisas documentais, entrevistas com atores chaves e grupos focais com a população. Os resultados apontam para uma gestão de saneamento ainda distante da proposta deliberativa com os principais mecanismos de participação ‘colonizados’ pelos meios diretores dinheiro e poder, e uma sociedade civil ainda não participante da política de saneamento.

Palavras chave: Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, participação social, teoria da ação comunicativa, democracia deliberativa.

ABSTRACT

The aim of this work is to evaluate social participation in the management of the water and sanitation services in three different institutional models developed in the municipalities of Cachoeiro de Itapemirim, Colatina and Vitória, in the State of Espírito Santo, a coastal state in the northeast of Brazil. The three models are: privatized services, municipal services and state-administered services. The reference framework of the work is Jürgen Habermas' Communicative Action Theory, in which he proposes a "deliberative democratic theory". Such theory is a procedural model for democracy, which is understood to be the institutionalization of discursive processes of opinion and will formation, in which the citizens, by way of debates, mediated in equal conditions by language and the power of the best argument, act in problem-solving and in the search for emancipation. The qualitative method has been selected due to its adequacy in pinpointing the relationships between the various social players, either within the institutions or in the milieu of the social movements and also in the case of studies focusing on the evaluation of the degree of participation and the quality of citizenship. Methodological procedures were documentary research, interviews with key-players and focus-groups, both including representatives of the community. Results indicate that the current models of sanitation management are still a long way from Habermas' "deliberative" proposal. They also show that the main mechanisms of participation are "colonized" by controlling factors such as money and power, alongside a civil society which is not yet participating in shaping sanitation policies.

Keywords: Water and sanitation management, social participation, communicative action theory, deliberative democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABCON- Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

AESBE - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais

AGERSA - Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim

ARSI – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Serviço Viário do Espírito Santo

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Bando Mundial

BNH - Banco Nacional de Habitação

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CESAN - Companhia Espírito-Santense de Saneamento

CESB - Companhia Estadual de Saneamento Básico

CI - Cachoeiro de Itapemirim

CITÁGUA - Águas de Cachoeiro de Itapemirim S.A.

COEP - Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG

COMDEVIT -Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da RMGV

COMMASA - Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental

COMUSA - Conselho Municipal de Saneamento

CONSAN- Conselho Estadual de Saneamento

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento e Pesquisa

CPV - Conselho Popular de Vitória

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DAE - Departamento de Águas e Esgotos

DEM - Democratas (Partido Político que substituiu o Partido da Frente Liberal - PFL)

DMA -Directiva Marco del Agua

ES - Espírito Santo

ETA - Estação de Tratamento de Água

FACE–UFMG - Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

FAMA - Catálogo General de la Universidad de Sevilla

FAMMOPOCI - Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares de Cachoeiro de Itapemirim

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FNSA - Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental

FNU - Frente Nacional dos Urbanitários

FSESP - Fundação Serviços de Saúde Pública

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

FUNDEVIT - Fundo de Desenvolvimento da RMGV

GRN - Gestão de Recursos Naturais

GESCD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICD - Índice de Qualidade Discursiva

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDS - Índice de Desenvolvimento Social

IEMA-Instituto Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos

Ifes - Instituto Federal do Espírito Santo

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

INECON - Ingenieros y Economistas Consultores S.A.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada

IPU - Igreja Presbiteriana Unida do Brasil

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

MG - Minas Gerais

MPES - Ministério Público do Espírito Santo

MPO - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS- Ministério da Saúde

NAP - Nova Administração Pública

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OMS - Organização Mundial da Saúde

OP - Orçamento Participativo

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PFL - Partido da Frente Liberal
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMS - Política Municipal de Saneamento
PMSS - Programa de Modernização do Setor Saneamento
PNQS - Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento
PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNUD - Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP- Parceria Público-Privada
PROCON - Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor
PRODESAN - Programa de Despoluição e Saneamento do Espírito Santo
PRODESPOL - Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos do Espírito Santo
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSF - Programa Saúde da Família
PT- Partido dos Trabalhadores
RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória
SAA - Sistema de Abastecimento de Água
SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAC - Serviço de Atendimento ao Cliente
SAMEAL - Serviço Autônomo de Meio Ambiente e Limpeza Urbana
SANEAR - Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental
SEDES - Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social
SEPURB - Secretaria Nacional de Política Urbana
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SFS - Serviço Financeiro de Saneamento
SIG - Sistema de Informação Geográfica
SIMMASA - Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental
SIMSA- Sistema Municipal de Saneamento
SMARH - Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos
- UFMG

SMMADS - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SUS - Sistema Único de Saúde

TAC- Teoria da Ação Comunicativa

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UNASCOL- União das Associações de Moradores e dos Movimentos Comunitários de Colatina

VIGIÁGUA - Programa de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Localização do município de Cachoeiro de Cachoeiro de Itapemirim no	116
FIGURA 2 (a) e (b) - Imagens de lançamento de esgoto “in natura” no Rio Itapemirim no centro da cidade.....	132
FIGURA 3- Localização do município de Colatina no Estado do Espírito Santo	142
FIGURA 4 - O rio não está para peixe – Lançamento de esgoto “in natura” no rio Santa ...	156
FIGURA 5 – Lançamento de esgoto “in natura no córrego São Silvano.....	156
FIGURA 6- Localização do município de Vitória no Estado do Espírito Santo.....	163
FIGURA 7 (a) e (b) - Obras do Projeto Águas Limpas em Vitória	172
FIGURA 8 (a) e (b) – Lançamento de esgoto sem prévio tratamento em Camburi e no Parque Noroeste.....	173

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Perfil dos participantes dos grupos focais	107
TABELA 2 - Resumo operacional dos SAA de Cachoeiro de Itapemirim	126
TABELA 3- População abastecida com SAA.....	126
TABELA 4 - População atendida com sistema de esgotamento sanitário	127
TABELA 5 - Cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.....	127
TABELA 6- Tarifas de água e esgoto- Serviço medido - Vigente a partir de 1.º/02/2010....	135
TABELA 7 – Cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Colatina - ano 2007	153
TABELA 8 - Tarifas de água - Serviço medido - em 08/09/2010	157
TABELA 9 - Tarifas de água e esgoto- Serviço medido - em 1.º/07/2010.....	175

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Dimensões do público e do privado no sistema e mundo da vida	28
QUADRO 2 - Saneamento básico no Brasil: Concessões privadas em operação no ano de 2007	92
QUADRO 3 - Seleção dos atores para entrevista individual por instituição no município de Cachoeiro de Itapemirim	102
QUADRO 4 - Seleção dos atores para entrevista individual por instituição no município de Colatina.....	102
QUADRO 5 - Seleção dos atores para entrevista individual por instituição no município de Vitória.....	102
QUADRO 6 - Participantes dos grupos focais por bairro	105
QUADRO 7- Informações, documentos e fontes	109
QUADRO 8 - Siglas dos entrevistados	113
QUADRO 9- Siglas dos participantes dos grupos focais	114
QUADRO 10 - Histórico da gestão da qualidade na CITÁGUA.....	140
QUADRO 11 - canais institucionais de participação em saneamento de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória.....	219
QUADRO 12 - Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Cachoeiro de Itapemirim	267
QUADRO 13- Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Colatina.....	269
QUADRO 14- Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Vitória	270
QUADRO 15 - Limites e possibilidades da participação social em saneamento em Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória.....	272

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	OBJETIVOS	4
2.1	OBJETIVO GERAL	4
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
3	REVISÃO DA LITERATURA	5
3.1	PARTICIPAÇÃO.....	5
3.1.1	<i>Aspectos teórico-conceituais</i>	6
3.1.2	<i>Participação: Qual a importância para as políticas públicas?</i>	9
3.1.3	<i>Participação e intersetorialidade</i>	15
3.2	A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA	18
3.2.1	<i>Princípios básicos</i>	20
3.2.2	<i>Os atos de fala e as pretensões de validade</i>	21
3.2.3	<i>A distinção entre ação comunicativa e ação estratégica</i>	24
3.2.4	<i>O mundo da vida e o sistema</i>	26
3.3	DEMOCRACIA DELIBERATIVA: UMA PROPOSTA PARA CRIAR E AMPLIAR A ESFERA PÚBLICA.....	32
3.3.1	<i>As propostas liberal e republicana de democracia- premissas básicas</i>	32
3.3.2	<i>A proposta deliberativa</i>	34
3.3.3	<i>Esfera pública e sociedade civil em Habermas</i>	38
3.3.3.1	<i>Esfera pública</i>	38
3.3.3.2	<i>Sociedade civil</i>	43
3.3.4	<i>Esfera pública: problematização no contexto brasileiro</i>	47
3.3.5	<i>O desenho institucional e a participação</i>	51
3.3.5.1	<i>Conselhos de políticas: Instâncias democráticas?</i>	54
3.4	TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA (TAC) E DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO ESTRUTURA DE ANÁLISE EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
3.5	POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL E AS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO..	66
3.5.1	<i>Um breve percurso histórico do saneamento no Brasil</i>	66
3.5.2	<i>A Reforma Gerencial do Estado no Brasil: as repercussões para a política de saneamento e o seu controle social</i>	74
3.5.3	<i>As repercussões da reforma de Estado na política de saneamento</i>	77
3.5.4	<i>Os movimentos sociais reivindicatórios, de “resistência” e de participação em saneamento</i>	80
3.6	A PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO	85
3.6.1	<i>Considerações gerais sobre a privatização</i>	86
3.6.2	<i>A privatização do setor saneamento no Brasil</i>	91

4	METODOLOGIA.....	96
4.1	A ESTRATÉGIA	96
4.2	NATUREZA DO ESTUDO.....	96
4.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	98
4.3.1	<i>Seleção dos Municípios</i>	98
4.3.2	<i>Coleta de dados</i>	99
4.3.3	<i>Sujeitos da pesquisa</i>	101
4.3.4	<i>Operacionalização das entrevistas individuais</i>	103
4.3.5	<i>Operacionalização dos grupos focais</i>	104
4.3.6	<i>Revisão da literatura</i>	108
4.3.7	<i>Levantamento de documentos</i>	108
4.3.8	<i>Aspectos éticos da pesquisa</i>	110
4.3.9	<i>Análise dos dados</i>	111
4.3.10	<i>Forma de apresentação</i>	113
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	114
5.1	O CASO CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	114
5.1.1	<i>Breve contexto político de Cachoeiro de Itapemirim</i>	117
5.1.2	<i>O desenho institucional do saneamento</i>	119
5.1.3	<i>A CITÁGUA (Foz do Brasil)</i>	122
5.2	O CASO COLATINA.....	140
5.2.1	<i>Breve contexto político de Colatina</i>	143
5.2.2	<i>O desenho institucional do saneamento</i>	145
5.2.3	<i>O SANEAR</i>	146
5.3	O CASO VITÓRIA.....	160
5.3.1	<i>Breve contexto político de Vitória</i>	161
5.3.2	<i>A CESAN</i>	164
5.4	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA E GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	178
5.4.1	<i>Participação: de que estamos falando?</i>	179
5.4.2	<i>Política Municipal de Saneamento: “um jogo de empurra”</i>	188
5.4.3	<i>A intersetorialidade: “Cada um no seu gueto”. Um limite à participação?</i>	193
5.4.4	<i>Participar ou não, eis a questão: quais os fatores limitantes?</i>	198
5.4.4.1	<i>A descrença nos governantes</i>	198
5.4.4.2	<i>Falta de tempo, falta de informação, falta de conhecimento</i>	201
5.4.4.3	<i>Mea culpa: Comodismo, desinteresse ou medo?</i>	206
5.4.4.4	<i>Política centralizadora, interferências “políticas”, “personalismo”...tantos outros “ismos”</i>	208
5.4.5	<i>Canais institucionais de participação em Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória</i>	217

5.4.5.1	<i>O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento- COMMASA de Colatina.....</i>	220
5.4.5.2	<i>O Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA) de Cachoeiro de Itapemirim.....</i>	233
5.4.5.3	<i>O COMUSA e o COMMASA: “caixas de ressonância”?.....</i>	241
5.4.5.4	<i>A AGERSA: agindo por você ou com você?.....</i>	248
5.4.5.5	<i>Ausência de canais de participação em saneamento no município de Vitória.....</i>	254
5.4.5.6	<i>Canais alternativos de participação: Rádio, TV e jornais: A gente se comunica por aqui.....</i>	261
5.5	POSSIBILIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SANEAMENTO NOS TRÊS MODELOS DE GESTÃO.....	263
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	273
	REFERÊNCIAS	284
	ANEXO.....	304
	APÊNDICE	306
	APÊNDICE A	307
	APÊNDICE B.....	309
	APÊNDICE C	312
	APÊNDICE D	315

1 INTRODUÇÃO

As políticas de saneamento no Brasil têm-se caracterizadas por movimentos de alternância entre modelos estatizantes e privatizantes e entre soluções de gestão centralizada e descentralizada. Os vários períodos históricos relativos a tais políticas são marcados por aspectos relacionados às demandas urbanas e sociais, às oscilações de financiamento e às interfaces da política de saneamento com as políticas sociais e econômicas.

Em que pese aos avanços alcançados em relação a alguns indicadores, como cobertura do abastecimento de água, por exemplo, essas políticas ainda não foram capazes de resolver as profundas desigualdades no acesso aos serviços, principalmente quando se avaliam os dados em relação às regiões do Brasil, às faixas de renda, sobretudo os demais serviços, como os de esgotamento sanitário, drenagem pluvial e manejo de resíduos sólidos (BRITTO, 2004; REZENDE; HELLER, 2008).

Quanto ao ideário de uma gestão democrática pode-se constatar que existe no setor o que Rezende e Heller (2008) definem como um “passivo de democratização”, uma vez que a sociedade civil em geral tem estado ausente das decisões e definições das políticas. O *déficit* de participação na política e gestão dos serviços de saneamento no Brasil ainda persiste como demonstra o longo percurso histórico, muitos destes marcados por regimes não democráticos (HELLER; REZENDE; HELLER, 2007). Assim, a realidade brasileira é ainda moldada por um distanciamento entre o Estado e a sociedade civil, com o predomínio de relações autoritárias e conservadoras reveladas tanto no plano da política institucional quanto na fragilidade do tecido associativo (JACOBI; PINHO, 2006).

No que se refere aos modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário adotados na América Latina e encontrados no Brasil, o enfoque na especialização e a tradição hierárquica contribuem para o desenvolvimento de instituições fechadas à avaliação e ao controle do usuário e cidadão. Isso cria um distanciamento em relação a eles, tanto da perspectiva do reconhecimento dos seus direitos, como de seus deveres e responsabilidades (CASTRO; LACABANA, 2005).

Não obstante as constatações das, ainda fragmentárias, experiências de gestão participativa, diversos autores, como Agudo (2006), Brugué (2008), Cordeiro (1995), Gutmann e

Thompson (2007), Hall e Lobina (2006), Heller e Castro (2007), Hoedmann e Kishimoto (2006), Mulas (2006), Santos e Avritzer (2005), Subirats (2006), têm trazido à discussão a importância da superação das barreiras socioinstitucionais e da necessidade da criação de esferas públicas de participação cidadã para a formulação e controle das políticas públicas, especialmente aquelas cujo tema assume relevância social e ambiental como a de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em alguns setores das políticas públicas no Brasil, como, por exemplo, na saúde os mecanismos institucionais de participação já se fazem formalmente presentes, por meio de conselhos federais, estaduais e municipais, desde a década de 1980. Também em relação ao meio ambiente, as audiências públicas para discussão de projetos de significativo impacto, são instrumentos definidos na política ambiental desde 1981. Os conselhos de educação e meio ambiente, os comitês de bacia e os conselhos de planos diretores urbanos, entre outros, são outros exemplos de mecanismos institucionais de participação que, embora ainda necessitem aperfeiçoamento, podem constituir-se em exemplos para a política e gestão do saneamento.

Algumas experiências exitosas de participação na formulação de políticas públicas revelam importantes possibilidades de processos interativos entre a sociedade e o Estado. Um exemplo é o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre. Em relação ao saneamento este processo de participação popular revelou-se importante fator para o alcance da eficiência e relevante *performance* em relação à implementação e universalização dos serviços naquele Município (NAVARRO, 1998, *apud* FARIA, 2006; VIERO, 2003).

Uma possibilidade para ampliação dos debates sobre a democratização do setor surgiu com a aprovação, em janeiro de 2007, da Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Esta lei dispõe, em seus princípios fundamentais, ainda que timidamente, a necessidade do controle social. Esta dimensão sociopolítica ganha especial relevância, uma vez que a referida Lei estabelece a necessidade de os titulares dos serviços apresentarem políticas de saneamento. Tais políticas deverão ser formuladas por meio da elaboração dos planos municipais de saneamento e do estabelecimento de mecanismos de controle social, constituindo-se, assim, em importante oportunidade de se buscarem formas participativas que incluam a população e os demais setores institucionais, em especial os de saúde, nos debates e formulações.

Diversos autores como Avritzer (2005), Baiocchi (2003), Dagnino (2004), Lüchmann (2002, 2007a, 2007b), Santos e Avritzer (2005), Tenório (2007) vêm trabalhando as discussões conceituais e a avaliação da participação social nas políticas públicas do Brasil. Essas reflexões pelo lado conceitual são essenciais, dado o caráter polissêmico adquirido por esta palavra ao longo das últimas décadas, podendo estar associada tanto aos discursos neoliberais (em geral, obediência e respaldo a decisões previamente tomadas) quanto aos que a entendem numa perspectiva de emancipação e de busca da cidadania. De outro lado os estudos que trazem as experiências empíricas de espaços públicos de participação podem contribuir para a análise de suas possibilidades e limites, capazes de apontar direções para políticas públicas mais democráticas.

Assim, o presente estudo tem como objetivo a avaliação da participação social na gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em três diferentes modelos institucionais, prestação dos serviços privatizada, municipal e estadual, respectivamente, nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória, no Espírito Santo, tendo como marco referencial a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas e, a partir dela, um modelo de democracia entendido como a institucionalização dos processos discursivos de formação da opinião e da vontade.

Um modelo de gestão participativa de saneamento pressupõe um processo democrático de cooperação e de caráter pedagógico, de modo que a população ao se conscientizar de seu papel político-deliberativo, possa influenciar de forma ativa na formulação, execução e avaliação das políticas para o setor. Isso, por sua vez, requer relações sociais que possibilitem o envolvimento dos diversos atores nas decisões, que dessa forma se tornam compartilhadas. Assim, pretende-se responder à seguinte questão: Como se dá a participação social na gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos três diferentes modelos institucionais do Espírito Santo? Espera-se, ao final, contribuir para reflexões e proposições de políticas de saneamento que possam dar vez e voz aos diversos atores sociais e à população em especial, na sua construção, implementação e avaliação.

2 OBJETIVOS

2.1 *Objetivo geral*

Avaliar a participação social em três modelos de gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – privatizado, municipal e estadual- nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória no Espírito Santo.

2.2 *Objetivos específicos*

Em relação à gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

- Identificar as características institucionais e técnico-operacionais;
- desenvolver um marco analítico utilizando-se da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas e de sua proposta de democracia deliberativa para avaliação da participação social, nos três modelos institucionais analisados;
- comparar os três modelos institucionais, no que se refere às possibilidades e limites da participação social.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Participação

Se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, ela é capaz de produzir conhecimento na medida em que “participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer ‘com’ e não ‘para, [...]’ é uma prática social (TENÓRIO, 1990, p. 163, *apud* TENÓRIO 2007, p. 116).

Pretende-se neste item introduzir o tema da participação, pois além de constituir o objetivo de estudo do presente trabalho, representa também, de acordo com diversos autores tais como Agudo (2006), Brugué (2008), Cordeiro (1995), Gutmann e Thompson (2007), Hall e Lobina (2006), Heller e Castro (2007), Hoedmann e Kishimoto (2006), Mulas (2006), Santos e Avritzer (2005), Subirats (2006), uma condição essencial para o processo de construção da cidadania.

Habermas (1997, v. 2, p. 286) afirma que “[...] o *status* de cidadão fixa em especialmente os direitos democráticos dos quais o indivíduo pode lançar mão reflexivamente, a fim de modificar sua situação jurídica material”. Assim, o valor da cidadania diz respeito à capacidade de alcançar como direito as condições de uma vida digna, que por sua vez é uma tarefa coletiva. Tomando as palavras de Habermas : “[...] a autonomia política é um fim que ninguém pode realizar sozinho”.

Os processos de participação que funcionam como suporte à tomada de decisão nas políticas públicas tornam-se ainda mais relevantes naquelas cuja abrangência social seja significativa, como no caso do abastecimento de água e dos sistemas de esgotamento sanitário.

No Brasil, ou ainda, nos diversos “Brasis”, dadas as profundas diferenças sociais existentes, com seus centros urbanos e os “refugiados sociais”, como denomina Prata (1994), graças a um desenvolvimento desigual, injusto e aético, ainda é elevado o número de pessoas sem acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário. Essa situação também é vivenciada nas áreas rurais, onde o acesso a esses serviços também é bastante precário (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada - IPEA, 2008).

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, revelam que embora tenha havido avanços em relação ao acesso aos serviços de água, alcançando a média

de 91,3% de cobertura, permanecem as enormes desigualdades, regionais e socioeconômicas. A título de exemplo dessas desigualdades, a referida pesquisa informa:

Dentre os 20% mais pobres residentes em áreas urbanas, o nível de cobertura de água canalizada por rede geral em 2007 é de pouco mais de 83%, enquanto os 20% mais ricos possuem índices de cobertura desses serviços superiores a 95,7%, uma diferença de quase 13 pontos percentuais (IPEA, 2008, p. 5).

Em relação ao esgotamento sanitário adequado, o *deficit* absoluto na área urbana ainda supera os 30 milhões de pessoas e a diferença percentual entre os níveis socioeconômicos chega a 28% (64,6% para os mais pobres, contra 92,8% para o último quinto de renda) (IPEA, 2008).

A participação na definição e implementação da política e gestão de saneamento, embora por si só não garanta a equidade e a universalidade dos serviços, pode contribuir para uma maior transparência na definição de prioridades de investimentos, influência e acompanhamento na decisão sobre o destino dos recursos públicos, bem como na eficiência dos resultados obtidos. A eficiência na implementação desses serviços, por sua vez, tende a gerar maior equidade no atendimento das demandas resultantes do processo participativo, como atestam Agudo (2006), Avritzer (2005), Cortes (2002), Faria (2006), Hall e Lobina (2006), Mulas (2006), Mateos *et al.* (2004) e Subirats (2006).

A participação cidadã como processo, contida na proposta da democracia deliberativa de Habermas (1997, v. 1 e 2), é uma condição para a conquista da autopromoção e para possibilitar o se fazer presente na determinação dos nossos destinos. Habermas (1997, v. 2, p. 109), trazendo reflexões de Cohen e Arato (1992) afirma que: “[...] para os movimentos sociais, é questão de vida ou morte a possibilidade de encontrar formas solidárias de organização e esferas públicas que permitam esgotar e radicalizar direitos e estruturas comunicacionais existentes”. Na definição e implementação da política de saneamento, é um requisito para realização de seus princípios básicos, entre os quais a equidade e o acesso universal desses serviços tão essenciais a todos.

3.1.1 Aspectos teórico-conceituais

Pateman (1992) comenta que, na onda de reivindicações nos últimos anos da década de 1960, quer seja pela abertura de novas áreas de participação por parte de estudantes de nível superior, seja pela implementação de direitos que já existiam na teoria, a palavra “participação” tornou-se parte do vocabulário político popular. O termo era empregado por

diferentes pessoas para se referirem a distintas situações, tal como foi generalizado por meios de comunicação de massa, dando a impressão de que o seu significado preciso praticamente desaparecera (PATEMAN, 1992).

Lavalle e Vera (2010) chamam a atenção para a proliferação de diferentes tipos de instituições participativas com diferentes capacidades de incidir na definição das prioridades e decisões sobre política e gasto público. Os autores alertam para a necessidade de se atentar para o fato de que os processos de participação se têm tornado condição unânime por parte das agências multilaterais de financiamento e ajuda outorgados.

É possível observar inovações com o propósito de fomentar a transparência da gestão pública e garantir o direito cidadão à informação. Na difusão de termos que aparecem de forma semântica como *participação* (direta, deliberativa, popular, cidadã) as mais utilizadas são: “governança”, “transparência”, “controles democráticos”, “prestação de contas” (horizontal, vertical, corporativa, inversa, retrospectiva, prospectiva, eleitoral, social, societal) (LAVALLE; VERA, 2010).

A participação social, em que pese à sua importância no cenário das políticas públicas, principalmente na ampliação e no aprofundamento da democracia, pode “esconder” distintos significados, separados por lógicas diferentes ou até mesmo opostas (DAGNINO, 2004; LAVALLE; VERA, 2010). Assim, é importante a atenção para a necessidade do delineamento do conceito de participação “[...] a fim de retirarmos dele o tom vago que muitas vezes o envolve” (DEMO 1986, p. 18).

Essa preocupação é compartilhada por Valla (1998), que alerta para o fato de que o tom vago e difuso com que a proposta de participação popular se apresenta em textos oficiais e a deficiente normatização, podem acarretar sua transformação em algo centralizado nas mãos de técnicos e na burocracia de governo. O seu uso pode legitimar a dominação com estratégias de manipulação ou ainda, para negar qualquer papel da institucionalidade, nesse caso, na visão de antagonismo das relações sociedade-Estado, que deixa de considerar problemas ou contradições impostas pelo contexto sociopolítico e econômico (TEIXEIRA, 1997).

Compreender os jogos de poder, os significados e os seus impactos na formulação e implementação das políticas públicas é assim necessário, já que o seu conceito está

impregnado de ideologia que pode, dessa forma, servir a interesses diversos. De acordo com Teixeira (1997),

[...] na caracterização da participação política o elemento – poder político – não se confunde com autoridade, nem com o Estado, mas supõe uma relação em que atores, usando recursos que são disponíveis no espaço público, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações (TEIXEIRA, 1997, p. 184).

Bordenave (1994) assinala que a participação não cumpre somente uma função utilitária, ou seja, a busca de resultados, na codireção do desenvolvimento pelo povo e pelo governo, mas exerce uma função educativa relevante. Participando, acrescenta o autor, “[...] a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente dela e próximo dela” (BORDENAVE, 1994, p. 56).

Habermas (1983) chama a atenção para a importância de distinguir se a participação política promove ou não o desenvolvimento de tendências democráticas. O autor afirma que quando se considera a soberania popular, a democracia trabalha a favor da autodeterminação (capacidade de manter a independência em relação ao outro) da humanidade e que, nesse sentido, participação política e autodeterminação coincidem. Ainda de acordo com o autor, “[...] deve-se considerar que a participação política, além de ser um produto, é também um elemento propulsor do difícil e incerto caminho da humanidade em direção à sua própria emancipação” (HABERMAS, 1983, p. 376).

A busca da autodeterminação da sociedade, no entanto, não significa defender uma alternativa ao Estado. Nos moldes da proposta discursiva de Habermas (1995, 1997, v. 1 e 2), associada ao lugar central previsto para o processo de formação da opinião e da vontade comum há que estar a estruturação do Estado de direito.

A esse respeito Teixeira (1997) comenta que a sociedade é concebida em estreita relação com o Estado e o mercado e autolimitada, ou seja, não os substitui em suas funções próprias, estabelecendo para si regras e procedimentos que não conduzam aos interesses corporativos e aos particularismos. Dessa forma a participação é identificada como processo, graças ao qual a população toma parte ativa e de variadas formas nos processos de decisão política. Ou seja,

[...] sem negar que existam critérios capazes de justificar a necessidade de um tipo administrativo de racionalidade, não poderíamos, por outro lado,

negar que a democracia necessita de critérios para uma compatibilização entre essa esfera administrativa e uma outra instância na qual se daria uma discussão política capaz de determinar as orientações do governo e capaz de limitar o exercício da autoridade (AVRITZER, 1996, p. 113).

Os conceitos de participação popular podem se configurar então, de diferentes formas. Valla (1998) apresenta como definição mais geral aquela que compreende as variadas ações promovidas por diferentes forças sociais para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas e/ou serviços sociais básicos (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico, entre outros).

Pateman (1992), ao abordar a popularidade do conceito de participação, afirma que esta se configura numa boa razão para que seja dedicada alguma atenção a ele, e vai além, colocando uma questão frente a uma então observada intensificação dos movimentos em prol de uma maior participação: “[...] qual o lugar da “participação” numa teoria da democracia moderna viável?” (PATEMAN, 1992, p. 9).

Essa é uma boa provocação para que o tema seja explorado e avaliado, já que hoje tem sido inserido nas propostas de políticas sociais, como, por exemplo, na Política Nacional de Saneamento, que trouxe como um dos princípios o controle social.

Esse trabalho pretende seguir a orientação de participação tal como na proposta de democracia deliberativa de Habermas (1997, v. 1 e 2) que se constitui como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, com o objetivo de decidir o interesse coletivo. Compete aos cidadãos aí reunidos a legitimidade para discutir e deliberar, tendo como princípio um processo cooperativo e dialógico, sobre as prioridades e as resoluções de questões a que estarão submetidos, as quais serão realizadas pelas arenas institucionais do sistema estatal.

3.1.2 Participação: Qual a importância para as políticas públicas?

A ausência do controle social nos processos de formulação e acompanhamento das políticas públicas vem sendo alvo de críticas e apontada por movimentos sociais desde a década de 1970, considerada como exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; ausência de controle social e de avaliação, blindagem dos temas escudados no tecnicismo dos problemas a serem abordados e nas tradições que asseguram o predomínio de poucos sobre a gestão de

serviços que são dirigidos à coletividade (DRAIBE, 1997; FARAH, 2006; SUBIRATS, 2006).

Gutmann e Thompson (2007, p. 39) também manifestam a importância da deliberação¹ nas decisões:

[...] os agentes políticos não podem decidir um assunto prontamente, simplesmente afirmando que sabem que suas políticas preferidas são as certas para seus concidadãos. Eles precisam procurar os pontos de vista daqueles cidadãos que têm que viver com os resultados das políticas.

Esses autores afirmam que, quando as decisões obrigatórias de rotina, são tomadas sem deliberação, o governo está demonstrando falta de respeito pelos cidadãos, e também a ausência de justificativa para a imposição de suas decisões. Além disso,

[...] há uma razão prática para os agentes políticos reconhecerem o valor expressivo da deliberação: eles podem, desse modo, aumentar a probabilidade não apenas de descobrir, mas também de implementar uma boa prática política pública. Se os cidadãos percebem que seus pontos de vista não estão sendo respeitados, estes podem procurar bloquear a implementação de políticas públicas, ainda que boas (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 39).

Assim, ainda segundo os autores, com a participação cidadã deliberativa, as políticas públicas podem lograr melhores resultados do ponto de vista instrumental (alcance dos fins) e ainda contribuir para o processo expressivo de respeito mútuo entre cidadãos livres e iguais.

As relações Estado, mercado e comunidade, de acordo com Offe (1999), são complexas e baseadas nas formas de intervenção humana no mundo social: razão, interesse e paixão respectivamente. A razão sendo a capacidade dos indivíduos para encontrar e reconhecer o que é bom para todos; o mercado, movido pelo interesse dos agentes humanos na aquisição de bens individuais sem a preocupação ou controle sobre os resultados positivos ou negativos; por fim, explica o autor, é nas comunidades, “[...] sejam elas famílias, grupos religiosos, ou aquelas definidas por tradições étnicas compartilhadas, que nós derivamos nossa identidade, nosso sentimento de pertencimento e o compromisso com um modelo ético que informa nossos projetos de vida” (OFFE, 1999, p.129).

¹ Deliberação – é o “[...] processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma questão.” (AVRITZER, 2000, p. 25).

Ainda de acordo com o autor, os modelos institucionais não devem ser desenhados de forma monística, com o predomínio de um componente sobre o outro, eliminação de um desses componentes ou mesmo a relação dual: Estado-mercado, Estado-sociedade civil, ou mercado-sociedade civil, pois, assim sendo deixa de considerar as contribuições que cada componente tem a oferecer.

Offe (1999, p. 131) destaca o papel-chave a ser ocupado pelos cidadãos e suas representações cívicas para o desenho e preservação da ordem social:

Em um mundo institucional essencialmente confuso, precisamos de julgamentos públicos informados e engajamento cívico deliberativo, ao invés de conhecimento especializado que apenas exerça autoridade no que diz respeito ao que fazer e ao que não fazer.

Grau (1998) pondera não haver suporte teórico ou normativo que justifique a configuração unilateral das políticas públicas se existem efetivamente graus de reserva para uma definição contextual do interesse público e se, de outro lado, a participação política como princípio democrático, requer a igualdade e o pluralismo político. Dessa perspectiva, sustenta ainda a autora,

[...] as agências governamentais, ao constituir um espaço privilegiado para a definição e implementação das políticas públicas, não poderiam eximir-se do estabelecimento de uma relação participativa com os respectivos sujeitos sociais para efeitos de uma construção plural do interesse público (GRAU, 1998, p. 156).

Avritzer (2005), numa análise dos processos de participação por meio do orçamento participativo das cidades de Belo Horizonte e de Porto Alegre, conclui que esse mecanismo inova no próprio conceito de *accountability*² administrativo, uma vez que o monitoramento passa a ser uma característica permanente desse processo, integrando as formas de participação da população com o nível administrativo.

Destaca ainda o autor que esse mecanismo inova por suprir uma falta recorrente nas burocracias autônomas das democracias da América Latina, pouco acostumada a formas públicas de prestação de contas e à capacidade de controle por parte da população.

² Accountability – processo de responsabilização da ação estatal via mecanismos que garantam o controle daquela mesma ação por parte da sociedade (CARNEIRO, 2004).

A esse respeito também Wampler (2004) comenta que o processo de participação da sociedade civil no OP de Porto Alegre contribui para ampliar a *accountability*, formar coalisões e limitar a autoridade do prefeito. Além disso, permite que a administração de prefeitos que apoiam as demandas dos participantes do OP defenda “a inversão de prioridades” fundamentada na participação de um crescente número de cidadãos. O OP municipal não se assemelha a uma “caixa preta”, como costuma acontecer em outros níveis de governo, e o cuidado na elaboração de um orçamento, comenta o autor, torna-o mais fácil de ser entendido pelos cidadãos que assim, têm maior possibilidade de inserir seus próprios itens.

Ainda de acordo com Wampler (2009, p. 3), “[...] instituições participativas têm o potencial de aprofundar a qualidade da democracia, através da ação de funcionários do governo e dos cidadãos participantes, pela extensão dos direitos e benefícios para os indivíduos que não tinham sequer acesso”.

Outras vantagens decorrentes dos processos de participação são a redução das irregularidades no processo de licitação, a redução da corrupção, a aceleração dos processos de implementação das políticas públicas, além de tornar o processo administrativo de decisão mais eficiente e transparente e ao mesmo tempo induzir os órgãos administrativos a se adaptarem à participação popular em questões técnicas (AVRITZER, 2005; BRUGUÉ, 2008; HALL; LOBINA, 2006; MULAS, 2006; SUBIRATS, 2006).

Mecanismos de participação nos processos decisórios permitem “[...] um formato mais democrático e menos particularista ao problema da ligação entre instâncias técnicas e administrativas” (AVRITZER, 2005, p. 590). Organismos de controle participativo possibilitam ainda a geração de grupos de participantes ativos com aquisição de conhecimentos consideráveis sobre questões técnicas e, com esses, a capacidade de esclarecê-las ao público e de discuti-las com o pessoal técnico, ao contrário da concepção elitista hegemônica, que atribui somente ao pessoal técnico especializado a função de lidar com estas questões (AVRITZER, 2005).

Habermas (2006, p. 413) advoga que os processos políticos deliberativos desenvolvem um potencial de busca pela verdade e a inserção de “[...] uma dimensão epistêmica na formação da vontade política e nos processos de tomada de decisão”. Afirmar ainda que existem estudos que interpretam tais processos como um mecanismo destinado ao aperfeiçoamento do aprendizado cooperativo e da busca coletiva de soluções para problemas que são de interesse

comum. A participação como possibilidade de promoção do conhecimento foi também apontada por Pateman (1992) que a reconhece como sendo educativa e promotora de um processo de capacitação e conscientização tanto individual quanto coletiva do desenvolvimento da cidadania.

Considerar a influência da participação da sociedade no processo de formação, implementação e avaliação das políticas públicas é de reconhecida importância, notadamente daquelas cujo alcance a amplas camadas sociais, como é o caso do saneamento, se torna essencial à promoção da qualidade de vida. Heller (2006, p. 841) destaca ser este: “[...] um requisito para o bom êxito do serviço e um imperativo democrático, ou seja, uma demanda legítima de uma sociedade democrática, que determina a abertura de canais para a participação do cidadão”.

Diversos autores têm trazido à reflexão estudos que revelam que a gestão de recursos hídricos e de serviços de saneamento básico, no que diz respeito principalmente às escolhas dos sistemas, sua eficiência e eficácia, está cada vez mais relacionada às forças sociais. Isso significa que a dimensão social está envolta nesses quesitos, tanto ou mais que as dimensões técnicas e científicas. Nesse sentido, a necessidade de se considerar a promoção de processos participativos e parcerias democráticas entre os diversos agentes sociais tem sido enfatizada (AGUILAR; FUENTES, 2007; GLEITSMANN *et al.*, 2007; SINGH *et al.* 2005; VINCENT, 2003).

Não faltam exemplos de ações na área de saneamento, que, por serem definidas e implementadas unilateralmente, sem a participação social, trazem prejuízos não somente econômicos, como sociais ou ambientais. Algumas destas ações revelam-se inadequadas, onerosas do ponto de vista do custo/benefício e que não respeitam aos princípios de equidade e integralidade. Também são comuns, a falta de adesão aos serviços, principalmente em relação à ligação às redes coletoras de esgoto, muitas vezes desconsideradas pelos usuários ou utilizadas de forma inadequada, os desperdícios e uso perdulário da água e as ligações clandestinas de água e esgoto.

Existem estudos que demonstram como a adoção de soluções técnicas sem o necessário envolvimento da população-alvo nas discussões pode resultar em fracasso na fase de operação e manutenção. Essas soluções, por não levarem em conta hábitos e culturas locais, muitas vezes podem mostrar-se inadequadas e assim não contar com adesão da comunidade onde

foram implantadas (ALISSON, 2002; GLEITSMANN *et al.*, 2007; SINGH *et al.* 2005; VINCENT, 2003). A esse respeito Gutmann e Thompson (2007, p. 39) comentam que “[...] se os cidadãos percebem que seus pontos de vista não estão sendo respeitados, estes podem procurar bloquear a implementação de políticas públicas, ainda que boas”.

Também a falta de transparência em relação aos financiamentos, às concessões a empresas privadas, à aplicação dos recursos, à definição de prioridades de ação e, sobretudo, as denúncias de corrupção, de operações fraudulentas, de desvios de verbas e “permeabilidade” de empreiteiros são questões que apontam para a necessidade de maior controle e acompanhamento por parte dos cidadãos (CABALLERO, 2008; HALL; LOBINA, 2006, MARQUES, 2000; MULAS, 2006). Questões como assimetrias de informação ou a falta de acesso a essas, por parte de governos e comunidades, comprometem a capacidade de monitoramento e regulação dos serviços (HALL; LOBINA, 2006).

O estudo de Silva (2007) traz novas questões para a gestão do saneamento, como a desarticulação entre empresas prestadoras de serviços de saneamento, o setor saúde e os usuários. O estudo apontou ainda a falta de envolvimento das pessoas pesquisadas em relação à gestão do saneamento, as desigualdades no acesso aos serviços e a falta de entendimento da população entrevistada sobre de quem é a responsabilidade pelos serviços, por parte.

Assim, o acesso à água potável significa mais que somente prover o seu abastecimento de forma eficaz e ao menor custo, como costumam reivindicar as agências e instituições de desenvolvimento. Antes, está relacionada principalmente com questões que atingem o núcleo de qualquer regime democrático, tais como: “Quem deverá tomar as decisões acerca de como e onde se disp onibilizará o abastecimento de água, em que quantidade, com que qualidade e a que preço? Serão os órgãos democraticamente legitimados, ou deixarão estes poderes de decisão a acionistas empresariais?” (SPILLER, 2006, p.143).

Hall e Lobina (2006) ressaltam a importância da participação pública na definição de serviços básicos como os de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

A evidência empírica sugere que a democracia e a cidadania efetiva (por exemplo, uma democracia representativa), de preferência fortalecida por uma participação pública efetiva, fornecem um marco mais avançado para adotar decisões sobre o desenvolvimento de serviços básicos, como o abastecimento de água e o saneamento. Como são serviços essenciais, afetam muitos aspectos e interesses da comunidade. Sociais, econômicos, ambientais e políticos. Uma democracia efetiva e a participação pública

surtem como os canais preferenciais para sintetizar a mais ampla variedade de interesses (muitas vezes propensos ao conflito) rumo a decisões que buscam fortalecer o desenvolvimento sustentável da água (HALL; LOBINA, 2006, p.309).

A participação social no que se refere à organização, regulação, fiscalização e à prestação dos serviços de saneamento está inserida na Lei nº 11.445. Em seu Art. 2º, inc. X, a referida Lei prevê o estabelecimento de mecanismos de controle social, definindo-o em seu Art. 3º, inc. IV, como

“[...] conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”

[...] (BRASIL, 2007).

Buscar o conhecimento dessas práticas de gestão em relação aos mecanismos de participação, constitui-se em requisito necessário e relevante. Analisar os limites e possibilidades da participação na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode contribuir para a formulação e implementação da política de saneamento. Os enfoques de avaliação, ao levar em conta novas possibilidades de análise dentro e fora das organizações, podem contribuir para superar o atual QUADRO de desigualdades do saneamento no Brasil.

Essa contribuição ganha relevância uma vez que a Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007) estabelece a necessidade da formulação do plano municipal de saneamento, momento em que se espera a população tenha “vez” e “voz” para contribuir para sua construção.

3.1.3 Participação e intersectorialidade

Sendo a realidade social em sua totalidade cada vez mais complexa, tratar as políticas públicas de forma setorizada tem se revelado uma forma deficiente de abordagem e de dar resposta às demandas sociais, quer seja em sua formulação, implementação ou avaliação. Assim, autores como Junqueira (2005), têm discutido a relevância da intersectorialidade, que “[...] não é um fim e nem irá, por si, promover o desenvolvimento e a inclusão social, mas é um fator de sua viabilização enquanto ação do Estado” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24).

De acordo com Suassuna e Almeida (2006, p. 22) “[...] as políticas públicas no Brasil ainda são estabelecidas dentro de modelos focais, não havendo o estabelecimento de diálogo entre órgãos governamentais de forma horizontal e, tampouco, de forma a abranger outras esferas de governo (vertical)”.

De forma geral, a visão fragmentada e setorializada das políticas públicas tem sido apontada por diversos autores, como Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p.22) para os quais as estruturas setorializadas “[...] conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras”. Segundo esses autores os problemas tratados dessa forma, correm o risco de não ser superados, uma vez que as interpelações deixam de ser consideradas. Ainda de acordo com esses autores,

[...] a intersetorialidade transcende um único setor social: é a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social. É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, ao considerar o cidadão na sua totalidade. Isso passa pelas relações homem/natureza e homem/homem que determinam a construção social da cidade (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 1).

A lógica da intersetorialidade nas políticas públicas torna-as mais permeáveis à participação do cidadão, já que, no seu mundo real, suas necessidades se apresentam intrinsecamente ligadas, contribuindo dessa forma para a reformulação da relação Estado e sociedade e a materialização da cidadania (JUNQUEIRA, 2004, JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997; YAAKOUB, 2005). Yaakoub (2005) argumenta que as políticas públicas tratadas de forma integrada facilitam o controle democrático e a participação aos diversos atores sociais.

O papel da intersetorialidade na abordagem e enfrentamento das desigualdades é outro aspecto considerado por Almeida (2008), segundo a qual os direitos sociais são resultados consequentes dos direitos democráticos, conforme definidos por Habermas (1997, v. 1 e 2). A autora esclarece:

Em países em que há um avanço no processo democrático e em que existe profunda desigualdade social, a construção da intersetorialidade como novo arranjo para intervenção tem o potencial de se converter em estratégia democratizadora, que possibilita a abertura de novos espaços de participação (ALMEIDA, 2008, f.10-11).

Assim, a intersetorialidade significa tratar as necessidades e demandas próprias dos indivíduos que ocupam um território, como constituindo uma totalidade. Para Junqueira (2004, p. 34), dessa forma,

[...] ao invés de estabelecer parcerias isoladas por políticas, muda-se a lógica, ou seja, identificam-se os problemas sociais, integrando saberes e experiências das diversas políticas, passando a população também a desempenhar um papel ativo e criativo nesse processo.

Dessa forma, a cidadania será exercida em sua totalidade, nas diversas dimensões da vida social, assegurando a melhor qualidade de vida e melhor eficiência na alocação de recursos e nos resultados das ações, uma vez que esse enfoque permite maior proximidade com o cidadão e facilita a percepção dos problemas e a forma como eles se apresentam no cotidiano do seu *mundo da vida*.

No que concerne ao saneamento, especificamente, é notória a sua relação com a saúde e o meio ambiente, já revelada em diversos estudos que definem associações entre a ocorrência de doenças infecto-parasitárias e a ausência de saneamento, relativa, por exemplo, à disponibilidade de água tratada, aos sistemas de esgotamento sanitário e de coleta e tratamento de resíduos sólidos. Heller (1998, p. 74) considera:

O resultado dessa aproximação para a área da saúde seria a de valorizar o ambiente como fator determinante de agravos à saúde, enquanto que para a área ambiental, visualizar efeitos das alterações ambientais sobre a saúde humana traria significativa contribuição de resgatar o impacto sobre o homem nas preocupações do enfoque ambiental, avançando da clássica supervalorização dos impactos sobre o meio físico.

Também as associações do saneamento com o planejamento urbano e recursos hídricos são fundamentais (NASCIMENTO, 2004; NASCIMENTO; HELLER, 2005; REZENDE; HELLER, 2008). Nascimento (2004) avaliou programas de intervenção em Saneamento Básico em Áreas Pobres de Municípios da Região Sul do Brasil (SBAUP) e concluiu que a abordagem interdisciplinar é tão necessária quanto oportuna para a transformação de realidades complexas. Isto requer a interação e diálogos entre técnicos das diferentes áreas de formação e a população. O autor opina:

Considera-se assim que os setores de planejamento e gestão das cidades precisam ter planos e critérios objetivos para lidar com suas áreas pobres segundo conceitos claros relacionados ao plano urbano, ambiental, de saúde pública e do perfil sócio-econômico sustentável para suas populações. Sem esses pressupostos imperativos, ficam certamente prejudicados também os trabalhos sérios de planejamento e gestão de programas de SBAUP em nossas cidades (NASCIMENTO, 2004, p. 198).

A abordagem intersetorial da política de saneamento é, dessa forma, fundamental. Tal importância aparece refletida como um dos princípios fundamentais da Lei n.º 11.445/07, que prevê no Cap. I, Art.2º, Inc. VI:

[...]

Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, *de promoção da saúde* e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

[...] (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Autores como Aguilar e Fuentes (2007), propõem, face à multifacetada natureza das barreiras para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³ em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário em Cancún- México, a promoção da conscientização ambiental e o incentivo para que atores sociais locais participem na resolução destes problemas na cidade. Propõem ainda a articulação entre os diversos atores sociais envolvidos na questão, provedores e usuários destes serviços, promovendo a definição, a coordenação e a monitorização de objetivos comuns.

De acordo com Cordeiro (2002, p.17), “ [...] acredita-se que uma ação mobilizadora, pautada na intersetorialidade e centrada na regulação pública e no controle social é fundamental para promover o encontro das agendas social e ambiental rumo à sustentabilidade do saneamento”.

3.2 A Teoria da Ação Comunicativa

Apesar de sua abrangência impressionante, a Teoria da Ação Comunicativa não é, portanto, nenhuma doutrina integral, mas provê abordagens antes rudimentares e programáticas justamente também nos pontos cruciais de articulação. O próprio Habermas certamente aceitaria de bom grado se a caracterizássemos não como palácio da república dos sábios, mas como projeto de saneamento da parte antiga da cidade (REESE-SCHÄFER, 2009, p. 63).

³ ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Declaração do Milênio foi aprovada pelas Nações Unidas em setembro de 2000. O Brasil, em conjunto com 191 países-membros da ONU, assinou o pacto e estabeleceu um compromisso compartilhado com a sustentabilidade do Planeta. Compõe-se de um conjunto de 8 macro-objetivos, a serem atingidos pelos países até o ano de 2015, por meio de ações concretas dos governos e da sociedade. Os objetivos do saneamento estão definidos no macro-objeto 7: Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura e esgotamento sanitário. (PNUD, 2000).

Pretende-se neste item apresentar alguns dos principais conceitos, dentre inúmeros outros, desenvolvidos por Jürgen Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa a partir da qual ele propõe a democracia deliberativa, que se traduz em um processo discursivo da formação da opinião e da vontade, de forma igualitária e plural em que estão em jogo apenas a força da argumentação, sem qualquer tipo de coerção. Estes conceitos servirão de base para análise das possibilidades e limites da participação nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos três modelos de gestão estudados.

Jürgen Habermas (1929 -) é considerado um dos mais importantes filósofos e sociólogos da atualidade. Pertencente à Escola de Frankfurt da qual faziam parte nomes como Adorno (1903-1969), Marcuse (1898-1979), Horkheimer (1895-1973), e Benjamin (1892-1940). Embora com diferentes formas de pensamento, esses teóricos têm em comum a crítica à sociedade capitalista moderna e a rejeição do seu projeto de modernidade que se identifica com a razão instrumental⁴.

Habermas busca refletir sobre a crise da civilização contemporânea, critica a racionalização da sociedade centrada no mercado e procura apontar caminhos alternativos para a construção de uma nova sociedade, mais humana e emancipada. Para essa empreitada, Habermas (1987a, v. 1 e 2, 2002, 2003) propõe o conceito de racionalidade comunicativa, pensado a partir do paradigma da linguagem com o qual postula que a racionalidade instrumental não é absoluta nem única expressão da razão humana.

Com o paradigma da linguagem, torna-se possível a postulação de um outro tipo de ação social, a ação comunicativa que, à diferença da ação orientada ao êxito (instrumental e estratégica), orienta-se para o entendimento. Habermas (1987a, v. 1 e 2) define como ação comunicativa exclusivamente aquela mediada pelo entendimento linguístico, pelo qual pessoas que pertençam ao mesmo mundo sociocultural se entendem uns com os outros sobre algo, num processo de argumentação em que não haja qualquer forma de coação entre os participantes, senão a força das razões (ARAGÃO, 1992).

⁴ Razão instrumental - tem raízes no pensamento de Weber sobre a racionalidade e, definida como associação entre meios e fins, é subjacente ao tipo de ação social medida pelo êxito das intervenções, ou seja, aquela “que se orienta exclusivamente por meios considerados (subjetivamente) como adequados para conseguir uns fins definidos de forma (subjetivamente) unívoca” (HABERMAS, 1987a, v. 1, p. 435).

A obra de Habermas, de acordo com McCarthy (1995, p. 10) “[...] pode considerar-se em conjunto como um sustentado esforço por repensar- a fundo- a idéia de razão e a teoria de uma sociedade democrática baseada nela”. E é por entender a importância do seu pensamento crítico da sociedade e sua proposta da Teoria da Ação Comunicativa como base para um modelo efetivo de democracia, que se buscou utilizá-lo como referencial teórico para essa pesquisa. Segundo McCarthy (1995, p. 10), “[...] na época de confusão que nos é dado viver, a teoria crítica de Habermas pode servir para proporcionar a nosso pensamento alguma direção, da qual tão necessitados estamos”.

3.2.1 Princípios básicos

Habermas (1987, v. 1 e 2), com a sua Teoria da Ação Comunicativa, desafia o entendimento de que no processo de racionalização da sociedade se tenha sobressaído apenas a expressão da racionalidade instrumental, ou seja, aquela em que se busca os melhores meios para alcançar fins, indiferente às necessidades, interesses e valores coletivos, portanto de caráter egocêntrico e coercitivo. Assim, ele desenvolve em parte de sua grande obra científica a ideia alternativa de racionalidade comunicativa (HABERMAS, 1987a, v. 1 e 2).

De acordo com este entendimento, Habermas (1987a, v. 1 e 2) promove uma guinada do que chama filosofia da consciência para a intersubjetividade mediada pela linguagem. A filosofia da consciência é problemática por diversas questões. Ressalta-se aqui o fato de que concebe as relações como relações entre sujeito e objeto, seja o objeto uma pessoa ou uma coisa. As pessoas tornam-se objetos a serem controlados e manipulados para os fins eleitos (THOMASSEN, 2010).

Distintamente, para a racionalidade comunicativa a relação não é aquela própria de uma ação em que um sujeito se põe frente a algo no mundo objetivo que pode ser representado e manipulado, mas, aquele subjacente à relação entre sujeitos que buscam através de sua fala se entenderem uns com os outros sobre algo no mundo. Nesse caso, os atores valem-se de interpretações transmitidas culturalmente e se referem não somente ao mundo objetivo, mas também ao mundo social e subjetivo (HABERMAS, 1987a, v. 1).

Para Habermas (1987a, v.1, p. 24) “[...] a racionalidade tem menos a ver com o conhecimento ou com a aquisição de conhecimento do que com a forma como os sujeitos capazes de linguagem e de ação fazem uso do conhecimento” e exemplifica:

podemos chamar de racionais aos homens, às mulheres, às crianças e aos adultos, aos ministros e aos cobradores de ônibus, porém não aos peixes, as montanhas, às ruas ou às cadeiras. Podemos chamar irracionais às desculpas, aos atrasos, às intervenções cirúrgicas, às declarações de guerra, às reparações, aos planos de construção ou às resoluções tomadas em uma reunião, porém não ao mau tempo, a um acidente, a um prêmio de loteria ou a uma enfermidade (HABERMAS, 1987a, v. 1, p. 24).

Tenório (2000) explica que, ao se dizer que alguém age racionalmente ou que algo declarado é racional, equivale dizer que a ação ou a declaração pode ser criticada ou defendida por uma pessoa ou pessoas envolvidas, de maneira que possam justificá-las ou fundamentá-las.

O cerne da Teoria da Ação Comunicativa está no entendimento de que a invasão da racionalidade econômica e burocrática em esferas do *mundo da vida* (cultura e linguagem) é responsável pelo que Habermas denomina de patologias da Modernidade, já que estas formas de racionalidade não são adequadas ao *mundo da vida* e podem levar à perda de liberdade e de sentido. Com o agir comunicativo, Habermas (1987a, v. 1 e 2), vislumbra então oportunidades para um entendimento em sentido abrangente e sem restrições (REESE-SCHÄFER, 2009).

3.2.2 Os atos de fala e as pretensões de validade

Com a chamada pragmática universal, Habermas (1987a, v. 1 e 2) propõe-se a tarefa de reconstruir as pressuposições universais do entendimento linguístico e seu ponto de partida são as ações linguísticas ou atos de fala explícitos, próprios do uso da linguagem na prática comunicativa cotidiana, ou seja, a forma “[...] como a linguagem é usada na vida real dos agentes e em como nós podemos fazer coisas falando” (THOMASSEN, 2010, p. 63).

Aos atos de fala, Habermas (1987a, v.1, 2003) vincula as pretensões de validade, que por sua vez estão vinculadas aos diferentes aspectos do mundo. Falantes e ouvintes reivindicam em seus atos de fala quatro pretensões de validade, condição necessária para que aconteça o entendimento, embora, como comenta Thomassen (2010), uma dessas possa predominar em um ato de fala particular: *verdade* - o enunciado que faz é verdadeiro, refere-se ao mundo objetivo (como totalidade dos estados de coisas existentes), *correção* – o ato de fala é correto em relação ao contexto normativo, refere-se a algo no mundo social comum (como totalidade

das relações interpessoais legitimamente reguladas de um grupo social), *sinceridade* – aquilo que expressa coincide realmente como o que pensa, refere-se ao mundo subjetivo próprio (enquanto totalidade das vivências a que têm acesso privilegiado), por fim, *inteligibilidade* – que tem a ver com a correção da expressão linguística e com o seu uso inteligível suscetível de entendimento pelos demais.

Nos processos de entendimento mediados pelos atos de fala, os participantes podem posicionar-se com um sim ou com um não frente a uma pretensão de validade, que, em princípio é suscetível de crítica, ou seja, o ouvinte pode reconhecê-la ou rejeitá-la (HABERMAS, 1987a, v. 1). O entendimento linguístico é o processo de obtenção do acordo entre falantes e ouvintes sobre a base do reconhecimento dessas quatro pretensões de validade, que, por sua vez, implica a convicção comum de que tais pretensões já estejam resolvidas ou possam vir a ser, caso necessário, pela argumentação (HABERMAS, 1987a, v. 1).

Assim é que o entendimento linguístico é um acordo racional, nenhum elemento coercitivo entra em jogo, falantes e ouvintes têm razões para dizer o que dizem e fazer o que fazem e, se necessário for, podem apresentar essas razões, podem argumentar. O resultado desse acordo racional será o consenso ao qual todos os possíveis implicados poderiam reivindicar a participação.

A ação comunicativa é a interação *exclusivamente* mediada pelo entendimento linguístico (HABERMAS, 1987a, v. 1), ou seja, o entendimento linguístico, como acordo racional é o elemento que coordena e harmoniza os diferentes planos de ação e fins perseguidos pelos atores envolvidos. Em resumo, a busca e realização dos fins pelos atores envolvidos são feitas de maneira cooperativa, sem o quê, não há ação possível.

Dessa forma, a ação comunicativa envolve dois aspectos: um deles, o entendimento, pelo qual os participantes interpretam consensualmente a situação da ação e realizam seus planos cooperativamente; o outro, o aspecto teleológico, relativo aos planos de cada um desses participantes: “As atividades orientadas para um fim, dos participantes da interação, estão jungidas umas às outras através do meio que é a linguagem” (HABERMAS, 2002, p. 74).

Pretensões problematizadas precisam ser fundamentadas, o que pode ser feito dentro do próprio contexto a partir das experiências dos atores envolvidos. Se isso não for suficiente

para resolver os desacordos e se ainda persistirem as dúvidas, pode-se passar ao discurso, processo rigoroso de argumentação, em que são apresentadas as razões que buscam o resgate ou rejeição das pretensões e que tem como pressuposições, *ainda que de forma contrafactual*, aquelas mesmas pressuposições de uma situação ideal de discurso (discurso racional), na qual todos têm condições iguais de participação e onde prevalece somente a força do melhor argumento, sem nenhuma outra coerção (MELO *et al.* 2004, grifo dos autores). Habermas mais tarde transporta essas formulações para a teoria da democracia deliberativa (THOMASSEN, 2010).

A passagem da ação comunicativa para o discurso implica necessariamente uma interrupção, pois nem a ação pode prosseguir sem a obtenção do entendimento, nem o discurso, com suas pressuposições pode se ater às restrições da ação. Apesar disso, Habermas considera o discurso como uma forma de continuação da ação comunicativa por meios reflexivos, ou, em outras palavras, o discurso seria, segundo ele, a forma reflexiva da ação comunicativa (HABERMAS, 2003).

Existe um movimento da ação comunicativa, para o discurso, explica Thomassen (2010). Se a ação comunicativa acontece num consenso do *mundo da vida*, onde normas e saberes já estão presentes de forma compartilhada e são tidos como dados; se os elementos constitutivos do *mundo da vida* (linguagem e cultura) têm que ser desde sempre pressupostos uma vez que são o próprio sistema de referência do entendimento - como comenta Reese-Schäfer (2009, p. 55): “[...] estamos sobre os ombros daqueles que se entenderam antes de nós” - também é verdade que, nesse nível, já estão presentes os processos argumentativos pautados, nesse caso, pelas experiências dos envolvidos. Mesmo as mais simples ofertas dos atos de fala, as mais convencionais respostas sim/não, repousam sobre razões (HABERMAS, 1987a, v. 1) - e já estão presentes e atuantes em todo entendimento linguístico, até mesmo na mais simples e trivial interação, as pressuposições performativas do discurso.

É, no dizer de Habermas, a dupla face de Janus das pretensões de validade, ou seja, “[...] de um lado, elas são erguidas em contextos particulares e informadas por interesses particulares, por outro lado, elas apontam para além de qualquer contexto específico para uma comunidade de comunicação potencialmente universal” (THOMASSEN, 2010, p. 88), que reconhecidas aqui e agora, produzem entendimento, coordenam a ação e ao mesmo tempo, remetem ao procedimento discursivo que implica romper fronteiras e ganhar universalidade (HABERMAS, 1987a, v. 1).

Além da ação comunicativa e do discurso, se o ouvinte rejeita as pretensões de validade, abrem-se ainda duas outras possibilidades, ou o abandono da comunicação, ou a passagem da ação comunicativa para outro tipo de ação, a estratégica.

3.2.3 A distinção entre ação comunicativa e ação estratégica

Habermas (1987a, v. 1 e 2) organiza em quatro os conceitos de ação empregados na teoria sociológica: ação teleológica, regulada por normas, dramaturgic e comunicativa. A ação teleológica é aquela que se orienta para a realização de um fim, e para isso o ator elege os meios adequados. Quando o cálculo da ação teleológica envolve as expectativas de outros atores, tem-se a ação estratégica. A ação regulada por normas refere-se aos membros de um grupo que agem segundo valores compartilhados, havendo, portanto, entre eles, uma expectativa recíproca de comportamento. Na ação dramaturgic, cada ator expressa aos demais algo a que só ele tem acesso, o seu mundo subjetivo e, dessa forma, cada um tem um público constituído pelos demais. Por fim, a ação comunicativa refere-se a uma interação mediada pela linguagem, na qual os atores se entendem uns com os outros para coordenar suas ações.

Segundo Habermas (1987a, v. 1), todas essas ações comportam relações com o mundo, racionais, porque passíveis de julgamento objetivo e, da primeira para a última, com ingredientes crescentes de complexidade e racionalidade. Assim é que, na primeira, a ação teleológica, o ator faz referência ao mundo objetivo; nas duas seguintes, na ação regulada por normas, a dois mundos, ao objetivo e ao social; na ação dramaturgic, aos mundos objetivo e subjetivo; finalmente, na ação comunicativa, os atores estabelecem relações com os três mundos, o objetivo, o social e o subjetivo (HABERMAS, 1987a, v. 1).

Pela reinterpretação da teoria de ação de Weber e seu conceito de racionalidade, (HABERMAS, 1987, v.1) reorganiza todos os tipos de ações concretas levando em consideração o tipo de orientação, se orientada ao êxito ou ao entendimento, sintetizando, no conjunto, três tipos de ação: ação instrumental, que envolve um ator solitário e é orientada ao êxito, a ação estratégica, social e orientada ao êxito e, ação comunicativa, social e orientada ao entendimento (HABERMAS, 1987a, v.1 e 2).

Essas ações comportam racionalidades diferentes; as duas primeiras, orientadas ao êxito, a racionalidade cognitivo-instrumental; a terceira ação, orientada ao entendimento, a

racionalidade comunicativa. A distinção entre a ação instrumental e as duas outras é evidente. O que vai tornar-se decisivo é a diferenciação entre ação comunicativa e ação estratégica. Sem essa diferenciação a teoria inteira proposta por Habermas deixaria de existir.

Na ação comunicativa – e é isso o que a distingue da ação estratégica – o acordo alcançado e que coordena fins e planos de ação dos atores, propiciando uma ação coletiva, “[...] não pode vir imposto por nenhuma das partes, quer seja instrumentalmente, mercê de uma intervenção direta na situação da ação, quer seja estrategicamente por meio de um fluxo calculado sobre as decisões de um oponente” (HABERMAS, 2003, p. 368-369). Se a base essencial da ação comunicativa é o entendimento linguístico, então todas as exigências desse último devem ser mantidas, o acordo alcançado deve ser isento de coerções – é acordo racional – e sem ele ou cessa a interação ou passa-se para a ação orientada ao êxito.

É importante destacar que as ações estratégicas podem vir mediadas pela linguagem. Dessa forma Habermas (1987a, v.1 e 2) necessitou demonstrar que o entendimento é o modo originário da linguagem e que os usos manipulativos da linguagem são derivativos ou mesmo, como ele denomina, parasitários.

Para tanto, ele se utiliza da distinção entre atos de fala ilocucionários e perlocucionários, tais como propostos por Austin:⁵ com os atos ilocucionários, o agente realiza uma ação dizendo algo (exemplo, “eu prometo estar no horário na próxima semana”), sendo o papel ilocucionário aquele que permite o entendimento de como a oração está sendo proferida; dessa forma, o ato de fala é autossuficiente no sentido de mostrar com seu significado o objetivo do falante; é, pois, transparente e reflete a atitude comunicativa do falante, que propicia aos ouvintes entenderem e aceitarem a oferta contida no seu proferimento (HABERMAS, 1987a, v. 1); com os atos perlocucionários, o falante busca causar um efeito sobre seu ouvinte (exemplo, “se você não chegar na hora, eu não esperarei por você”); trata-se de uso dos atos ilocucionários na consecução de uma ação orientada ao êxito e, nesse caso, guardam fins que, se o falante quiser atingir, não podem ser conhecidos. “As ilocuções são emitidas abertamente, as perlocuções não podem ser confessadas” (HABERMAS, 1987a, v.1, p. 374).

⁵ Austin, J. L. *Como hacer cosas con palabras*. 3 ed. Barcelona: Paidós, 2004. 224 p.

No entanto, para que as perlocuções tenham êxito é necessário que sejam aceitas como ilocuções, o ouvinte tem de entender o que foi dito. Logo, o êxito do agente depende do sucesso ilocucionário, seu uso é parasitário. Resultante disso é que as perlocuções implicam reservas; pelo menos um participante da interação age de forma estratégica enganando os demais participantes; representam uma forma de interação estratégica e incorporam sempre relações assimétricas.

Na ação comunicativa, por seu turno, os participantes coordenam seus planos de ação pelo entendimento linguístico e “[...] buscam, *sem reserva alguma*, seus fins ilocucionários” (HABERMAS, 1987a, v.1, p. 375). Em síntese, são ações comunicativas aquelas em que seus participantes buscam apenas fins ilocucionários; se pelo menos um participante usar a linguagem para obter efeitos perlocucionários, então, nesse caso, tem-se a ação estratégica.

Conclui-se que, no entendimento de Habermas, os aspectos ilocucionários da linguagem, orientados ao entendimento mútuo, suplantam os demais, uma vez que, para um uso perlocucionário, ou orientado ao êxito, é necessário dominar a linguagem no sentido ilocucionário para estar apto a comunicar o significado aos outros. Isso assume relevância visto que Habermas deseja localizar na linguagem a força normativa (razão e emancipação), especificamente no seu uso ilocucionário; ele “[...] deseja mostrar que essa força normativa é universal e necessária, não algo que se pode escolher” (THOMASSEN, 2010, p. 64).

3.2.4 O mundo da vida e o sistema

E aprendi que se depende sempre
De tanta muita diferente gente,
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas...
(*Luis Gonzaga Jr.*)

Habermas apresenta como conceito complementar de ação comunicativa o conceito de *mundo da vida*. Assim é que a ação comunicativa se desenrola dentro do *mundo da vida*, definido por Habermas como pano de fundo que permite aos participantes se entenderem uns com os outros, seja no mundo objetivo dos fatos, seja no mundo social das normas ou no mundo das experiências internas subjetivas. Ele forma, por assim dizer, o contexto em que esses procedimentos acontecem (HABERMAS, 1987a, v. 1) e, assim sendo, o *mundo da vida* se reproduz por meio da ação comunicativa numa relação circular.

Algumas características relevantes do *mundo da vida* são: primeiro, o seu caráter não problemático – de acordo com Habermas (1987a, v. 2, p. 182), “[...] a interpretação da situação se baseia no acervo de saber do qual o ator já dispõe sempre em seu *mundo da vida* [...]” e pode eventualmente desmoronar –; segundo, os membros de uma coletividade consideram-se como pertencentes ao *mundo da vida* não na primeira pessoa do singular, mas em forma de “nós”, e isso se deve ao fato de que partilham um estoque de conhecimento cultural, um conhecimento consensual; terceiro, embora as situações se alterem, os limites do *mundo da vida* não são transponíveis – “[...] o mundo da vida delimita as situações de ação à maneira de um contexto já sempre entendido porém não tematizado” (HABERMAS, 1987a, v. 2, p.188).

O conceito de *mundo da vida* foi desenvolvido por Habermas (1987a, v. 1 e 2) na sua Teoria da Ação Comunicativa. O *mundo da vida* constitui-se no espaço social que permite a realização da razão comunicativa, fundada no diálogo e na força do melhor argumento em contextos interativos, livres de coação (FREITAG, 1993). O *mundo da vida*, de acordo com Habermas (1987a, v. 1, 2002), é constituído pelos seguintes componentes: a cultura, a sociedade e as estruturas da personalidade, assim definidos:

Cultura é o armazém de saber, do qual os participantes da comunicação extraem interpretações no momento em que se entendem mutuamente sobre algo. A *sociedade* compõe-se de ordens legítimas através das quais os participantes da comunicação regulam sua pertença a grupos sociais e garantem solidariedade. Conto entre as *estruturas da personalidade* todos os motivos e habilidades que colocam um sujeito em condições de falar e agir, bem como de garantir sua identidade própria (HABERMAS, 1987a, v. 1, p. 196, 2002, p. 96).

Quando os participantes da interação comunicativa orientam suas ações tendo como fio condutor o entendimento linguístico, eles reproduzem o *mundo da vida* e assim contribuem para a tradição e renovação do saber cultural, para a solidariedade e integração social e para a formação de identidades pessoais: a esses processos correspondem os componentes que são a cultura, a sociedade e a personalidade (HABERMAS, 1987a, v. 2).

Mas o *mundo da vida* não esgota todos os aspectos da sociedade, que também precisa da reprodução material, desempenhada por outro âmbito da sociedade, a saber, o *sistema*, cujo mecanismo de regulação não é mais a integração social, e sim a autorregulação (como o mercado e/ou a burocracia) – integração sistêmica – independente de todos, resultante do

agregado das consequências das ações de cada ator social isolado (HABERMAS, 1987a, v. 1 e 2).

Assim, o *mundo da vida* é o mundo sociocultural, constituído pela esfera pública e pela vida privada, e o *sistema* é constituído pelo Estado e a economia. O *sistema* e o *mundo da vida* não estão em oposição, são complementares, o primeiro garantindo a reprodução material, e o segundo, a integração social, a socialização e a reprodução cultural.

Vieira (2001b) ressalta que as dimensões do público e do privado perpassam tanto o *sistema* quanto o *mundo da vida*. No *sistema*, o público é o Estado e o privado é a economia. No *mundo da vida*, o público é a participação política dos cidadãos, e o privado é a família, conforme mostra o QUADRO 1.

QUADRO 1 - Dimensões do público e do privado no sistema e mundo da vida

Dimensões	Sistema	Mundo da Vida
Público	Estado	Participação Opinião Pública
Privado	Economia	Família

Fonte: VIEIRA, 2001b, p. 56.

Tenório (2000) comenta a esse respeito que cada categoria dessas pressupõe a outra, ou seja, não é possível entender o *mundo da vida* sem que se compreendam os sistemas sociais que o configuram. Do mesmo modo não se pode entender os sistemas sociais sem entender como atuam seus agentes sociais.

Assim Habermas (1987a, v. 2) oferece uma perspectiva dual e complementar da sociedade, como *mundo da vida* e *sistema*. Esta dialética é importante do ponto de vista metodológico para compreensão das sociedades modernas, tornando possível a pesquisa das estruturas e racionalidades contidas nessas duas dimensões da sociedade e de suas patologias (REESE-SCHÄFER, 2009; SIEBENEICHLER, 1989; THOMASSEN, 2010).

A evolução social se faz, então, como racionalização do *mundo da vida* e como aumento de complexidade sistêmica. Nas sociedades atuais do capitalismo tardio⁶, há uma separação entre

⁶ Capitalismo tardio - Enfoque de análise do capitalismo a partir da intensificação dos processos de automação que combina as transformações no campo econômico, a evolução no plano tecnológico e os eventos políticos que se teria iniciado por volta de 1940 nos Estados Unidos e em outros países capitalistas desenvolvidos, graças ao maciço emprego da eletrônica e da energia nuclear nos processos produtivos (MANDEL, 1985).

o *mundo da vida* e o *sistema*, e a racionalidade comunicativa fica limitada ao *mundo da vida*, abrindo espaço para que o *sistema* passe a ser coordenado pelos meios dinheiro e poder em substituição à linguagem. Com essa separação, “[...] a economia e o Estado asseguram a reprodução material e institucional da sociedade moderna sem, contudo, admitir o questionamento dos princípios que regem o seu funcionamento” (FREITAG, 1993, p. 27).

Assim, a economia e o Estado passam a funcionar com autonomia, no sentido de uma racionalidade instrumental, uma vez que a eficácia em termos de menores custos para obtenção de maiores benefícios passa a ser um fim último. As decisões são tomadas sem permitir a negociação coletiva, deixando de considerar os envolvidos e atingidos, e sem a institucionalização de mecanismos que possibilitariam o questionamento do seu funcionamento (FREITAG, 1993).

O predomínio dos imperativos sistêmicos nos subsistemas economia e poder levou estes últimos a invadir cada vez mais esferas de ação opostas à mudança para os meios dinheiro e poder e especializados em tradição cultural, integração social e educação, e permanecem com suas ações submetidas à coordenação por mecanismos de entendimento, próprios do *mundo da vida* (HABERMAS, 1987a, v.1).

Essa invasão dos mecanismos sistêmicos no *mundo da vida* leva ao que Habermas denomina *colonização do mundo da vida* pelo sistema: a substituição dos processos comunicativos que coordenam a ação dos atores e garantem a reprodução do *mundo da vida* por mecanismos sistêmicos de controle, os meios poder e dinheiro. Freitag (1993) comenta a esse respeito:

Esta patologia faz com que os homens modernos submetam suas vidas às leis do mercado e à burocracia estatal como se fossem forças estranhas contra as quais não há nada a fazer. Suas crises são percebidas e aceitas como as catástrofes da natureza (terremotos, erupções vulcânicas, etc.) que escapam ao seu controle. Essa apatia generalizada reforça as tendências da dissociação, permitindo que a economia e o Estado sejam controlados por uma minoria de homens de negócio e burocratas, que determinam as regras do jogo social, sem consultar a maioria (FREITAG, 1993, p. 29).

Com a *colonização do mundo da vida*, este perde força no sentido da dimensão da solidariedade que mantém os potenciais de emancipação. Há uma substituição da racionalidade comunicativa pela sistêmica (teleológica/estratégica). Assim, os espaços onde deveriam prevalecer os princípios de normatividade, verdade e expressividade (racionalidade

comunicativa) passam a funcionar com princípios do lucro e do exercício do poder (FREITAG, 1993).

São diversas as consequências trazidas pela colonização que podem estar associadas a diferentes funções da ação comunicativa, nos diferentes componentes estruturais do *mundo da vida* (cultura, sociedade e personalidade). Além do empobrecimento cultural, há uma diferenciação das culturas de especialistas nas áreas de ciência e tecnologia, moralidade e lei, e arte (HABERMAS, 1987a, v. 1).

Thomassen (2010) comenta que, se de um lado isso pode promover uma autorreflexão da sociedade, também pode resultar na criação de elites que se afastam dos cidadãos comuns. Estes por seu turno podem ser afastados das deliberações competentes em questões como verdade, correção e expressão estética: “considere aqui afirmações como: ‘Eu deixo isto para aqueles que sabem algo sobre isto...’. A criação de cultura de especialistas rouba a esfera pública e o cotidiano dos cidadãos do seu potencial crítico” (THOMASSEN, 2010, p. 79). Assim, como diagnostica (HABERMAS, 1987, v. 1), em sua análise do Estado de Bem Estar Social, os cidadãos são convertidos em clientes ou se tornam passivos frente aos desafios políticos.

No que diz respeito ao componente das normas sociais, pode levar à anomia, que é o rompimento das normas sociais, portanto, da integração social da sociedade. Em relação ao componente da personalidade no contexto da socialização dos indivíduos, pode levar a psicopatologias (THOMASSEN, 2010).

Para superação dessas patologias sociais, Habermas propõe que haja, de um lado, um “reacoplamento” entre o *sistema* e o *mundo da vida*, com primazia do último. As definições das políticas e da economia devem levar em conta os que por ela estão envolvidos e que, por conseguinte, sofrerão as consequências. Dessa forma haverá um fluxo comunicativo livre, que permita a formação da opinião e da vontade, não mais de forma monológica, mas através de processos reflexivos de discussão dos problemas e suas soluções, de forma a influenciar os processos de decisão das instituições democraticamente concebidas (HABERMAS, 1991). Dessa forma é possível alcançar tanto a eficácia quanto a responsabilização dos participantes em relação às decisões tomadas (PINTO, 1996).

Por outro lado, o poder sociointegrador da solidariedade próprio do *mundo da vida* necessita ser capaz de se firmar e formar uma barreira contra a invasão dos outros dois poderes, dinheiro e poder administrativo, impedindo o domínio destes em espaços onde deve prevalecer o *mundo da vida*,

Esferas do *mundo da vida*, especializadas em dar continuidade a valores tradicionais e ao saber cultural, em integrar grupos e sociabilizar jovens, sempre dependem da solidariedade. Das mesmas fontes do agir comunicativo é preciso extrair também uma formação radicalmente democrática de opinião e vontade, que deve exercer sua influência sobre a delimitação e a troca entre, de um lado, as esferas de vida estruturadas comunicativamente e, de outro, o Estado e a economia (HABERMAS, 1991, p. 58).

Afinal, como avalia Habermas (1991), os graves problemas vivenciados pelas sociedades, dentre os quais se poderiam destacar a fome e a miséria dos países periféricos, as desigualdades sociais, o preconceito contra as minorias, os problemas ecológicos, entre outros, não se resolverão somente pelos mecanismos autorregulados (economia e Estado), sem a moralização dos temas públicos.

A dupla conceituação da sociedade comporta conseqüências decisivas para o conceito de democracia, de acordo com Habermas (1999, p. 23):

Uma mudança democrática radical do processo de legitimação visa um novo equilíbrio entre diferentes poderes e o princípio de integração da sociedade, a fim de que a força de integração social da solidariedade – a força produtiva de comunicação- possa se impor contra os poderes de dois outros recursos reguladores, o dinheiro e o poder administrativo, e, assim, fazer valerem as pretensões do mundo vivido orientadas pelo valor de uso.

Os movimentos sociais são um exemplo da reação de atores à reificação e à burocratização, por meio de propostas em defesa das formas de solidariedade, ameaçadas pela racionalização sistêmica. “Esses atores disputam com o Estado e o mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, a reprodução da cultura e a formação de identidade e solidariedade” (VIEIRA, 2001b, p. 57).

Como sugere Costa (2008) em relação ao planejamento territorial, a adoção da representação proposta de Habermas (1987a, v. 1 e 2), de um lado, o *sistema* econômico-administrativo, representado pelo Estado e o seu sistema jurídico administrativo e pelos agentes econômicos e, de outro lado, o *mundo da vida*, onde estão as pessoas com suas experiências de vida, saberes e vivências do seu cotidiano, entende-se que a gestão dos serviços de abastecimento

de água e esgotamento sanitário aconteceria “[...] numa instância mediadora, onde se daria o encontro entre agentes públicos e atores políticos e sociais e onde se construiria a agenda política resultante desse encontro, gerando normas e regras a serem obedecidas e cumpridas por toda a sociedade” (COSTA, 2008, p.122).

3.3 Democracia deliberativa: Uma proposta para criar e ampliar a esfera pública

A percepção do entrelaçamento dos próprios interesses com os interesses dos outros é de muito préstimo. A forma de percepção moral ou ética, além disso, aguça o olhar para aqueles vínculos mais abrangentes, a um só tempo mais modestos e frágeis, que ligam o destino de um indivíduo ao de qualquer outro — e que ainda transformam aquele que nos é mais distante num próximo (HABERMAS, 1991, p. 59).

Como discutido anteriormente, vários são os autores que destacam a importância da participação ativa dos cidadãos para a melhoria da qualidade do governo e gestão, contribuindo para a ampliação dos espaços públicos que possam afirmar o desenvolvimento dos processos democráticos e a construção da cidadania.

Sendo assim o interesse aqui é definir em linhas gerais a proposta alternativa aos modelos republicano e liberal de democracia: a democracia deliberativa trazida por Habermas (1997, v.1 e 2) a partir de suas reflexões sobre a complexidade das sociedades modernas e de sua Teoria da Ação Comunicativa. Habermas (2006, p. 3), afirma:

A deliberação é uma forma de comunicação exigente, ainda que se desenvolva a partir de rotinas diárias invisíveis nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras. No curso das práticas cotidianas, os atores estão sempre expostos a um espaço de razões. Eles não podem fazer outra coisa, senão oferecer mutuamente demandas de validade para seus proferimentos e argumentos, uma vez que o que dizem deveria ser assumido – e, se necessário, provado – como algo verdadeiro, correto ou sincero e, sem dúvida, racional. Uma referência implícita ao discurso racional – ou à competição por melhores razões – é construída dentro da ação comunicativa como uma alternativa onipresente ao comportamento rotineiro.

3.3.1 As propostas liberal e republicana de democracia- premissas básicas

De acordo com Habermas (1995), o que distingue as concepções republicana e liberal de democracia é o papel do processo democrático. Modelo de democracia hegemônico, a concepção liberal representativa é concebida como mecanismo de escolha de lideranças

políticas e a participação se reduz à escolha de representantes através do voto. Esse modelo tem merecido críticas sob os argumentos de sua baixa intensidade, “[...] baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em inclusão política abstrata feita de exclusão social” (AVRITZER, 2002, p. 32).

Ainda de acordo com Macpherson (1978, p. 82), nessa concepção “[...] a participação não é um valor em si mesmo, nem mesmo um valor instrumental para a realização de um mais elevado, mais socialmente consciente conjunto de seres humanos”. O autor afirma que, dessa forma a democracia reduz-se a um mecanismo de mercado em que os votantes são os consumidores, e os políticos, os empresários, restando aos cidadãos a apatia e a manipulação.

Habermas (1995) descreve a perspectiva liberal de democracia dizendo que, nesse caso, o governo é representado pela administração pública, e a sociedade funciona como sistema estruturado como uma economia de mercado, como uma rede de interações entre pessoas privadas e seu trabalho social. À política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) está reservada a função de determinar e unir os interesses sociais privados no aparato estatal especializado.

Embora contribuindo para a formulação da ideia de uma cidadania universal, fundada no princípio de que todos os indivíduos nascem livres e iguais, nesse modelo de democracia a cidadania fica restrita ao *status* legal, que define os direitos dos indivíduos perante o Estado. Assim os cidadãos, como integrantes da vida política, podem controlar em que medida o poder do Estado se exerce para a realização dos seus interesses individuais (HABERMAS, 1995; VIEIRA, 2001b).

A prosperidade individual se torna o objetivo último da cooperação social. Ideias importantes para a transformação social, como consciência pública, atividades cívicas e participação política em comunidades, nas quais todos tenham possibilidades iguais, são estranhas a essa corrente de pensamento (VIEIRA, 2001b).

Na perspectiva republicana, de acordo com Habermas (1995), a política não se encerra no papel de mediação dos interesses privados perante o Estado, mas é um elemento constitutivo para a formação da sociedade como um todo. Nesse modelo, o valor da participação política é

relevante, e a inserção do indivíduo em uma comunidade política assume um papel central (VIEIRA, 2001b).

Junto ao poder administrativo, representado pelo Estado, e ao interesse individual representado pelo mercado, “[...] surge a *solidariedade* e a orientação para o bem comum como uma terceira fonte de integração social” (HABERMAS, 1995, p. 40). O autor destaca a vantagem e a desvantagem desse modelo:

A vantagem, vejo-a em que se atém ao sentido democrata radical de uma auto-organização da sociedade por cidadãos unidos comunicativamente, e em não fazer que os fins coletivos sejam derivados somente de um arranjo entre interesses privados conflitantes. Vejo sua desvantagem no idealismo que há em tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum. [...] *o erro consiste em um estreitamento ético dos discursos políticos* (HABERMAS, 1995, p. 44, grifo do autor).

O autor explica que, diante de situações de pluralismo tanto cultural como social, existe a possibilidade de que interesses aparentemente constitutivos da identidade da comunidade, ou seja, de uma vida compartilhada intersubjetivamente, possam na verdade esconder interesses e orientações valorativas por trás de metas politicamente relevantes.

3.3.2 A proposta deliberativa

Como forma de recuperar a dimensão normativa da democracia que questiona a redução da política a uma lógica individualista e competitiva e que retoma a articulação entre os conceitos de cidadania e de soberania popular, surgem as propostas de uma democracia participativa (LÜCHMANN, 2002). De acordo com Paula (2007) a visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 1960, vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa cujos fundamentos têm recebido importantes contribuições de Habermas.

Na visão de Habermas (1997, v.1 e 2), a democracia deliberativa refere-se a um modelo ou processo de deliberação política fundamentado na ideia de soberania popular, pautado no debate público entre cidadãos livres e com condições iguais de participação. Trata-se assim, de um processo de intercâmbio comunicativo, sustentado pelo poder do melhor argumento, para regulação da vida coletiva.

A proposta de democracia deliberativa Habermasiana, nos moldes da sua teoria do discurso, toma elementos das duas propostas, liberal e republicana, articulando-as de forma nova e

distinta, reconciliando democracia e direitos individuais, sem que haja nenhum tipo de subordinação entre si (HABERMAS, 1995).

Como no modelo republicano, o processo de formação da opinião e da vontade comum tem um lugar central, mas sem deixar em segundo plano a estruturação nos moldes do Estado de Direito. A realização da política deliberativa não está subordinada a uma cidadania coletivamente capaz de ação, um todo social representado pelo Estado como “[...] um sujeito em grande escala com ação voltada para metas”; considera, no entanto, os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como resposta à forma de institucionalização dos “[...] exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático”. Em relação ao modelo liberal, a diferença está em que, no modelo deliberativo, “[...] a sociedade civil, como a base de espaços públicos autônomos se distingue do sistema de ação econômica e da administração pública” (HABERMAS, 1995, p. 47).

A democracia deliberativa Habermasiana é procedimental, consiste numa possibilidade de diálogo normativo como argumentação e justificação que acontecem em espaços públicos autônomos, constituído por meio da linguagem e com base no Direito. Dessa forma, a força de integração social da solidariedade – “a força produtiva de comunicação” - deve ser capaz de confrontar os outros dois poderes: o dinheiro e o poder administrativo e, dessa forma, fazer valerem as pretensões do *mundo da vida* orientadas pelo valor de uso (HABERMAS, 1995, 1999).

Lüchmann (2002, p. 38) apresenta a definição de democracia deliberativa como

[...] um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.

Entre as várias definições existentes, Della Porta (2005, p. 340) apresenta uma síntese sugerindo que se tem uma democracia deliberativa, “[...] quando, sob condições de igualdade, inclusão e transparência, um processo comunicativo baseado na razão (a força do melhor argumento) é capaz de transformar preferências individuais e alcançar decisões orientadas pelo bem público”.

Na democracia deliberativa, uma forma importante de participação dos agentes consiste em apresentar ou dar razões, ou em exigir que os governantes o façam, com o objetivo de justificar as leis que regulam a convivência mútua. Esses motivos devem ser apresentados de forma compreensível e serem acessíveis a todos os cidadãos aos quais estão sendo endereçados. Outra característica é que, na democracia deliberativa, os participantes têm a pretensão de que a sua deliberação influencie na decisão que o governo tomará (GUTMANN; THOMPSON, 2007).

Gutmann e Thompson (2007) destacam ainda uma importante característica da democracia deliberativa, que, na opinião deles, é negligenciada mesmo por grande parte dos proponentes. Esta diz respeito ao caráter dinâmico e provisório das decisões para estarem sempre abertas a futuros questionamentos e diálogo constante, de modo que os cidadãos possam criticá-las, ainda que devam durar por um determinado tempo. Essa importância, prosseguem os autores, deve-se ao fato de que as decisões e entendimentos humanos são imperfeitos e assim podem-se mostrar inadequados ao longo do tempo. Ainda, como a maioria das decisões não é consensual, isso permite a continuidade para novas oportunidades de argumentação por aqueles que discordaram da decisão original, o que pode facilitar a sua aceitação.

Em síntese, a democracia deliberativa, apresenta como seu ponto central de referência empírica, um processo democrático que, por suposição, deveria gerar a legitimidade, por meio de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante

(a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade para a participação, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos (principalmente em vista do impacto dos argumentos nas mudanças racionais de preferências) (BOHMAN, 1996, BOHMAN; REHG, 1997, *apud* HABERMAS, 2006, p.413).

Uma conclusão importante a esse respeito é apresentada por Habermas:

A pretensão de alcançar resultados fundados na troca de razões permanece, por sua vez, ligada à hipótese de que discursos institucionalizados mobilizam tópicos e demandas relevantes, promovem a avaliação crítica das contribuições e conduzem a reações favoráveis ou contrárias, racionalmente motivadas (HABERMAS, 2006, p. 413).

Assim, a democracia deliberativa legitima suas decisões políticas tendo, como origem um processo de discussão que envolve princípios de inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia na busca do bem comum (TENÓRIO, 2007).

Thompson (2008), citando Cohen (2007), Knight and Johnson (1997) e Thompson (2008), comenta que a igualdade é uma ideia complexa e que existe uma discordância entre autores a respeito de qual tipo de igualdade eles pensam que seja de maior importância e relevância para a deliberação. Porém existe uma concordância entre a maioria desses autores de que quanto mais a deliberação esteja influenciada pela desigualdade de recursos econômicos e pelo status social, mais deficiente é.

Isso porque a democracia deliberativa é baseado em um princípio moral de reciprocidade, uma forma de respeito mútuo que exige tratar os cidadãos como iguais (mesmo quando, ou especialmente se, eles não são iguais no poder) (THOMPSON, 2008, p. 10).

A democracia deliberativa tem como aspiração que a massa do público possa influenciar os formuladores das políticas por meio de discussão pública, embora muitos autores argumentem que o cidadão comum não tem capacidade para lidar com questões políticas complexas, ou, ainda que as deliberações são distorcidas por desigualdades de gênero ou classe e que serão inevitavelmente polarizadas (FISHKIN *et al.*, 2010). Os autores argumentam que existe um dilema a ser enfrentado quando se tenta estabelecer consulta pública: “[...] o que, com a maioria das pessoas não conhecendo muito sobre a maioria das escolhas políticas, a consulta direta colherá na maioria da opinião não informada”, porém, acrescentam os autores, “[...] se os formuladores de política consultam somente as elites políticas, que são mais conhecedoras, a consulta dificilmente produziria uma voz pública” (FISHKIN *et al.*, 2010, p. 1).

Entende-se que a gestão democrática dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos moldes da proposta habermasiana, se torna condição necessária para possibilitar e valorizar a “voz” dos diversos atores envolvidos em todas as etapas do processo, desde a formulação da política à avaliação dos resultados. Nos processos de discussão, os cidadãos encontrarão oportunidades para expor seus pontos de vista, reconhecer os mal-entendidos tanto individuais como coletivos, expressar suas aspirações e necessidades, repensar valores e normas, expandir seu conhecimento a respeito tanto de si quanto do que pode ser melhor para seus concidadãos, contribuir com sua cultura e conhecimentos para um mútuo aprendizado e buscar soluções que possam melhorar as suas condições de vida.

3.3.3 Esfera pública e sociedade civil em Habermas

Os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 97).

A proposta discursiva da democracia de Habermas tem como elementos centrais os conceitos de sociedade civil e o de esfera pública. A ideia de esfera pública tem merecido destaque quando se trata de pensar uma dimensão decisiva da relação entre sociedade civil e sociedade política, qual seja, a luta conduzida pela cidadania para controlar com conhecimento a esfera onde se produz a decisão política.

3.3.3.1 Esfera pública

Para a teoria da ação social de Habermas, a esfera pública constitui-se na categoria-chave do modelo de democracia fundado na ação comunicativa e permite compreender a relação entre sociedade civil e Estado (LUBENOW, 2007).

Habermas ao conceituar a “esfera pública”, adverte que essa categoria

[...] não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertencimento a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 92).

A esfera pública tal como pensada por Habermas,

[...] pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixada em temas específicos (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 92).

Ela se constitui como espaço social compartilhado, gerado pelo encontro de pessoas que interagem por meio do entendimento linguístico - a ação comunicativa – e que se mantém aberto à participação e por isso se expande permanentemente para além das fronteiras locais, tornando-se cada vez mais amplo, mais abstrato, à medida que se estende para espaços virtuais, a mídia, a literatura, a internet (HABERMAS, 1997, v. 2).

Como se vê, a esfera pública, do mesmo modo que toda estrutura do *mundo da vida*, reproduz-se pela ação comunicativa, não como as funções de reprodução cultural, integração social e socialização, mas na forma de constituição de espaço público, formado pela rede de informações e opiniões referentes a questões politicamente relevantes. Este espaço público é descrito por Habermas (1997, v. 2) como uma caixa de ressonância, em que os problemas provindos do *mundo da vida* e elaborados politicamente encontram eco.

A esfera pública não se confunde com a interpretação clássica da sociedade civil como “reino de necessidades” oposto ao Estado. Ela passa a designar um “terceiro momento” das sociedades modernas, o qual não se confunde nem com o mercado nem com o Estado (SOUZA, 2000).

Partindo da arquitetura conceitual de *sistema/mundo da vida*, esboçado na Teoria da Ação Comunicativa, Habermas propõe uma formação discursiva da vontade de um público de cidadãos, organizados pela “força integradora da solidariedade,” gerada pela ação comunicativa e desenvolvida mais amplamente pela esfera pública, que se contrapõe aos demais imperativos sistêmicos, ou seja, dos controles da tecnoburocracia do Estado e das imposições econômicas do mercado (HABERMAS, 1995). A ação social, desta forma, é central, na teoria discursiva de Habermas, que é privilegiada antes que os aspectos individuais, sendo a política uma instância que transcende os interesses privados (VIEIRA, 2001b).

Habermas (1999, p. 20) postula, com o seu modelo discursivo e com a sua noção de esfera pública,

[...] não é mais entre os poderes de Estado, mas entre diferentes recursos de integração social que um novo equilíbrio deve ser estabelecido. O objetivo não é mais simplesmente a abolição de um sistema econômico tornado autônomo sob sua forma capitalista e um sistema de dominação tornado autônomo sob sua forma burocrática, mas, antes a domesticação democrática do processo de *colonização do mundo da vida* pelos imperativos do *sistema* (HABERMAS, 1999, p. 20, grifo do autor).

Trata-se, então, de acordo com Habermas (1999), de uma mudança democrática radical do processo de legitimação, proposta que visa um novo equilíbrio entre diferentes poderes e o princípio de integração social, fundada no poder da ação comunicativa, que se impõe ante aos outros dois recursos reguladores: dinheiro e poder administrativo. Prevalecem, então, as pretensões do *mundo da vida* orientadas pelo valor de uso.

É esse o processo que, produzido dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o *mundo da vida* e o sistema político permitindo que “[...] os impulsos vindos do *mundo da vida* cheguem até as instâncias de tomadas de decisão instituídos pela ordem democrática” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 69).

Habermas (1999, 1997, v.1 e 2), ao mesmo tempo em que apresenta esse modelo discursivo de democracia traduzido pela esfera pública, concebe a sua formulação na necessidade de autolimitação dos atores da sociedade civil, afirmando que na esfera pública, luta-se por influência, pois é nela que ela se forma, no entanto,

[...] as discussões não “governam”. Elas geram um poder comunicativo, que não pode substituir, mas simplesmente influenciar o poder administrativo. Essa influência se limita ao reconhecimento ou à privação de legitimidade. Esse poder comunicativo não pode substituir a obstinação sistemática própria às burocracias públicas sobre as quais ele age “como um cerco” (HABERMAS, 1999, p. 25).

O modelo habermasiano de esfera pública é de uma “sociedade descentrada” em que a política se inicia fora do sistema político e as estruturas de tal esfera pluralista formam-se de modo mais ou menos espontâneo. Tem como base predominante a conjunção entre a formação política da vontade estabelecida institucionalmente e os fluxos de comunicação espontâneos não penetrados pelo poder, próprios de um espaço público que não é programado para a decisão, mas para a exploração e a resolução de problemas e que é, então, nesse sentido, não organizado (HABERMAS, 1999).

Esta autolimitação apontada por Habermas, é comentada por Avritzer e Costa (2004), como se referindo a dois aspectos: o primeiro diz respeito ao risco de que a sociedade civil se transforme em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos, distanciando-se da base catalizadora e rendendo-se aos imperativos organizacionais dos processos espontâneos de formação da opinião, passíveis de manipulações dos atores sistêmicos; o segundo, diz respeito à questão do poder, procurando-se afastar a ideia de que a sociedade civil possa assumir funções próprias do Estado.

A informalidade, ou a não institucionalização da esfera pública proposta por Habermas, constitui-se num dos principais aspectos de divergência entre os democratas deliberativos, que veem nessa falta de institucionalização um enfraquecimento na capacidade de efetiva influência. Ribeiro (2007, p. 41), comenta que a crítica de Cohen a esse modelo “[...] concentra-se na incerteza de que as influências geradas pelos fluxos comunicativos na esfera

pública venham de fato a ser transformadas em poder político, afetando assim as decisões tomadas pelo sistema político”.

Outras críticas ao modelo de esfera pública de Habermas, que vêm de autores como Fraser (1992)⁷ e Gilroy (1993)⁸, comentados por Avritzer e Costa (2004), Lubenow (2007), Lüchmann (2002), Ribeiro (2007), estão relacionadas às limitações ou desigualdades de acesso de públicos específicos, tradicionalmente excluídos, como os negros, as mulheres, as minorias étnicas, pois a ideia de uma esfera abrangente deixa de considerar as relações assimétricas de poder observadas historicamente nos processos de constituição das esferas públicas contemporâneas.

Habermas está atento a essas possibilidades e reconhece as desvantagens da informalidade da esfera pública, destacando que dessa forma ela está muito mais vulnerável

“[...] aos efeitos de repressão e de exclusão do poder social – distribuído desigualmente – da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos” (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 33).

No entanto, a vantagem dessa não institucionalização está no fato de abrir à possibilidade de “captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades” (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 33).

Sobre a possível *perda de autonomia*, em virtude da autolimitação da sociedade civil, Habermas pondera que ela não acontece, pois, ainda que a sociedade civil esteja em posição assimétrica em relação às possibilidades de intervenção e apesar das limitadas capacidades de elaboração, “[...] tem chance de mobilizar um saber alternativo e de preparar traduções *próprias*, apoiando-se em *avaliações técnicas especializadas*” (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 106, grifo do autor).

⁷ FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (Org.). Habermas and the public sphere. Cambridge: MIT Press, 1992. In: AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: Concepções e usos na América Latina. *Revista das Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

⁸ GILROY, P. The Black Atlantic: modernity and Double Consciouness. Cambridge: Harvard University Press, 1993. In: AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Revista das Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

Mesmo que o público seja composto por leigos e a comunicação pública aconteça numa linguagem que seja compreensível a todos, as questões essenciais ou as razões que geram as decisões não são ignoradas. Isso pode servir, no entanto, de pretexto para o enfraquecimento da autonomia da esfera pública, por parte da tecnocracia, entendendo que “[...] as iniciativas da sociedade civil não conseguem fornecer um saber especializado suficiente para regular as questões discutidas publicamente, nem traduções adequadas” (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 106).

Como já comentado, a resposta dada na proposta de Habermas relativa à formulação de um espaço público que não seja invadido pelas restrições e constrangimentos do poder administrativo opõe ao “poder administrativo” o “poder comunicativo”. Este último é efetivado em um espaço público que funciona de forma autônoma, como um conceito normativo público. Nesse espaço, a função chave não se restringe à percepção e identificação dos problemas que afetam à sociedade como um todo, mas envolve a discussão de forma convincente e decisiva, a apresentação de contribuições e a dramatização dos problemas de forma que possam ser assumidos e processados pelo sistema político (HABERMAS, 1997, v.2).

A implantação da circulação de poder regulado pelo Estado de direito propiciando um papel mais amplo e mais ativo da esfera pública junto aos processos formais mediados institucionalmente, é proposta por Habermas em forma de uma articulação entre centro e periferia, estruturados por meio de um “sistema de comportas”. O centro do sistema político, que funciona como comporta regulando o acesso dos fluxos comunicativos provindos da periferia é descrito por Habermas (1997, v. 2, p. 87) como sendo formado

“[...] pelos complexos institucionalizados dos poderes do Estado: administração (incluindo o governo), o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (incluindo as corporações parlamentares, eleições políticas, concorrências entre os partidos, etc.)”.

A “capacidade de ação” deste núcleo varia; sendo que o complexo parlamentar constitui-se como aquele com maior capacidade para a percepção e a tematização de problemas sociais, enquanto o executivo possui maior capacidade de elaborar os problemas (ação) (Habermas, 1997, v. 2). Já o legislativo, conforme comenta Souza (2000), é mais sensível à tematização de questões controversas advindas da periferia, porém com baixa capacidade de dar respostas a essas demandas, em comparação com o executivo.

A periferia congrega a sociedade civil dominada pelos meios de comunicação e enraizada no *mundo da vida*, que capta e tematiza os problemas que surgem das experiências de vida situadas na esfera privada. Trata-se então da esfera pública política que funciona como uma “[...] caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados encontram eco” (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 91). Nesse sentido ela se torna para Habermas, uma instituição constitutiva do mundo moderno (SOUZA, 2000). Como comenta Lubenow:

“Ela continua sendo uma estrutura de mediação, mas que prioriza as esferas informais do *mundo da vida*, as tematiza e as encaminha, via processos deliberativos, para instâncias formais do sistema político e administrativo” (LUBENOW, 2007, p. 32, grifo nosso).

Souza (2000, p. 90) comenta que a “[...] manutenção dos fluxos comunicativos por meio de um ‘sistema de comportas’ entre a periferia e o centro é fundamental para a legitimidade das decisões impositivas”. Ao submeter à argumentação e julgamento um determinado tema, a esfera pública dá visibilidade e a situação ganha publicidade. Estes temas podem converter-se numa legislação racionalmente motivada. Em suma a esfera pública, conforme a concebe Habermas (1997, v. 1 e 2), com atuação política se constitui numa instância de mediação entre a sociedade e o Estado.

O modelo habermasiano de esfera pública constitui-se numa possibilidade de ativação do debate em torno de temas, oriundos do *mundo da vida*, que em dado momento se constituam num problema ou interesse da sociedade, momento que, por se constituir em um processo reflexivo, gera aprendizado, contribuições para resolução de problemas e construção de cidadania.

3.3.3.2 Sociedade civil

Dada a centralidade que assume a sociedade civil para a democracia deliberativa e o caráter polissêmico que tem assumido este termo ao longo das últimas décadas, pretende-se trazer aqui algumas reflexões sobre o seu conceito uma vez que a imprecisão do seu uso e a forma como tem se disseminado na linguagem da mídia, do senso comum e do imaginário político das sociedades contemporâneas permitem que vários interlocutores a usem, referindo-se, no entanto, a coisas distintas (NOGUEIRA, 2003).

Assim, o termo sociedade civil pode ser usado para diversos fins, desde estratégias de convivência com o mercado, a proposição de programas democráticos radicais ou para legitimação de propostas de reforma gerencial no âmbito das políticas públicas.

Em suma, o apelo a essa figura conceitual serve tanto para que se defenda a autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, como para que se justifiquem programas de ajuste e desestatização, nos quais a sociedade civil é chamada para compartilhar encargos até então eminentemente estatais (NOGUEIRA, 2003, p. 186).

O conceito contemporâneo de sociedade civil ressurge associado à expressão teórica das lutas dos movimentos sociais contra a ditadura e o autoritarismo comunista em vários países da Europa Oriental e da América Latina (TESSMANN, 2007). Nesse sentido, a autora afirma que este conceito não tem sido suficiente para avaliar as disfunções e injustiças da sociedade nas democracias liberais do ocidente já que lhe falta um potencial crítico. Porém seu uso vem sendo cada vez mais utilizado para designar o território social ameaçado pelos mecanismos econômicos e político-administrativos assim como para indicar o local central para a potencial ampliação da democracia nos regimes democrático-liberais do Ocidente (TESSMANN, 2007).

Sem a pretensão de esgotar esse complexo conceito e seus antecedentes históricos, a síntese das três principais perspectivas de sociedade civil realizada por Vieira (2001a) é interessante para uma visão geral do tema.

Vieira (2001a) ressalta a importância de se compararem as teorias políticas com os tipos particulares de regimes para a busca da relação entre cidadania e sociedade civil. No caso do liberalismo, teoria dominante no mundo industrializado, a cidadania está vinculada aos direitos individuais, e é considerada essencial para a liberdade de ação do indivíduo. Já os direitos sociais ou aqueles pertinentes a grupos representam uma violação aos princípios liberais, portanto, devem ser evitados. Na visão liberal, a cidadania adquire um caráter de *status* em que os direitos inalienáveis são dados como contrapartida de tarefas políticas mínimas, como, por exemplo, o voto periódico e o serviço militar. Assim, a cidadania reduz-se a um acessório, não é um valor em si mesmo.

As maiores críticas ao liberalismo devem-se ao seu acentuado individualismo. “O declínio da solidariedade entre os cidadãos e a ausência do senso de destino único estariam na raiz de grandes males da modernidade” (VIEIRA, 2001a, p. 40).

Habermas (1995) compara a estrutura de escolha de representantes pelo voto, que expressa as preferências dos eleitores, com a estrutura de escolha orientada para o êxito dos que participam de um mercado, tendo em vista a aquisição ou manutenção do poder. Às pessoas resta apenas o exercício do voto nas eleições, ao contrário dos processos deliberativos, em que prevalece a cooperação; nos modelos representativos sobressai a interação estratégica que tem por fim a coordenação mais que a cooperação.

Em última análise o que se exige das pessoas é que não leve em conta nada que não seja seu interesse próprio. Seu meio é a barganha não o argumento. Seus instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões mas ofertas condicionais de serviços e abstenção (HABERMAS, 1995, p. 42).

Na perspectiva republicana, também conhecida como “comunitarista”, os interesses individuais, substituídos pela “[...] solidariedade e a orientação em direção ao bem comum, aparecem como uma terceira fonte de *integração social*” (HABERMAS, 2004, p. 198, *apud* TENÓRIO, 2007, p. 57). Aqui, a sociedade é sustentada pela ação e pelo apoio dos grupos em mútua dependência, e a cidadania deve ser vista como uma atividade ou uma prática, não como um *status* de pertença, como no modelo liberal (VIEIRA, 2001a).

A principal crítica ao modelo republicano é que, por ele, se atribui à cidadania o caráter de virtude. Habermas (1999, p. 21) faz crítica a esse respeito, referindo-se a ele como “[...] a ‘democracia de opinião não-pública’ de Rousseau, que concebia a vontade geral antes como um ‘consenso de corações que como consenso de argumentos’”. Assim, a moral que é exigida dos cidadãos, sustentada por motivações, e as virtudes dos indivíduos devem ser, segundo o autor, apoiadas no processo de comunicação pública. A esse respeito, Habermas traz o conceito de Manin:

É necessário modificar radicalmente a perspectiva ao mesmo tempo comum às teorias liberais e ao pensamento democrático a fonte de legitimidade não é a vontade pré-determinada dos indivíduos, mas antes o processo de sua formação, isto é, a própria deliberação...Uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas constitui o resultado de uma deliberação de todos. É o processo pelo qual se constitui a vontade de cada um que confere sua legitimidade ao resultado antes que a soma das vontades já determinadas. O princípio deliberativo é ao mesmo tempo individualista e democrático...Nós devemos afirmar, com o risco de contradizer uma longa tradição, que a lei legítima é o resultado da deliberação geral e não a expressão da vontade geral (MANIN, s.d., *apud* HABERMAS, 1999, p. 21).

Como visto, Habermas (1995, 1997, v.1 e 2) apresenta um modelo alternativo de democracia, que incorpora elementos dos modelos liberal e republicano. De acordo com o autor, a

“sociedade civil” foi redescoberta recentemente e o seu significado atual é distinto da tradição liberal clássica como o “sistema das necessidades”, ou seja, como sistema do trabalho social e do comércio de mercadorias numa economia de mercado. O núcleo institucional da sociedade civil é constituído por associações e organizações livres (incluem-se os fóruns, os sindicatos, instituições alternativas, associações culturais e outras) diferentes do Estado e da economia, que ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do *mundo da vida*.

Nesse núcleo, os sinais dos problemas sociais são captados e ressoam nas esferas privadas, são sintetizados e transmitidos em seguida às esferas políticas (HABERMAS, 1997, v. 2, 1999).

Tais associações são especializadas na geração e propagação de convicções práticas, ou seja, em descobrir temas de relevância para o conjunto da sociedade, em contribuir com possíveis soluções para os problemas, em interpretar valores, produzir bons fundamentos, desqualificar outros (HABERMAS, 1990, p. 110).

Na democracia discursiva ou deliberativa habermasiana então, a sociedade civil é a base social de espaços públicos autônomos, distinguindo-se das ações coordenadas pelo dinheiro e pelo poder – sistemas de ação econômica e da administração pública, respectivamente –, desenvolvendo-se pelas forças de integração da solidariedade (*o mundo da vida*), em espaços públicos amplamente diversificados de formação democrática da opinião e da vontade política, mediada pelo Direito e capaz de sobrepor-se aos subsistemas coordenados pelo dinheiro e pelo poder administrativo (HABERMAS, 1995).

Nessa direção compartilha-se com a concepção de Toribio (2005) de que a sociedade civil é a cidadania organizada; portanto não basta sua formalidade:

A forma mais eficaz de fazê-lo é mediante a participação em organizações sociais que se formam em torno de distintos assuntos que interessam ou afetam aos cidadãos. Estamos em presença da cidadania quando o cidadão assume plenamente seus direitos e os exerce, fundamentalmente, através de organizações sociais. Os cidadãos, assumindo plenamente a cidadania, se organizam em torno de determinados interesses, dando lugar ao surgimento dos sujeitos sociais. O conjunto destes sujeitos constitui a sociedade civil. (TORIBIO, 2005, p. 4).

3.3.4 Esfera pública: problematização no contexto brasileiro

A importância da formação e ampliação de espaços públicos que possam enfrentar o avanço da esfera administrativa sobre campos privados, como a saúde, a educação, o planejamento urbano e outros, vem sendo debatido por diversos autores como Avritzer (2005), Avritzer e Costa (2004), Costa (2008), Pinto (1996), Tenório (2007), Tenório e Marques Filho (2006), Vizeu e Bin (2008), Yaakoub (2005). Esse processo pode levar à atomização dos cidadãos, uma apatia política, e à redução do seu mundo social aos papéis passivos de cliente, consumidor e paciente, ou usuário, como é comumente tratado na área de saneamento (COSTA, 1994; TENÓRIO, 2007; VIEIRA, 2001a). Apelar dessa forma aos sujeitos, não como sujeitos políticos, “[...] limita sua capacidade para exercer uma função de crítica e controle que transcenda a interesses particulares”(GRAU, 1998, p. 154).

Vieira (2001a) discute que aumentar a eficácia do Estado não se resume ao aumento da eficiência da máquina burocrática e ao aperfeiçoamento dos mecanismos técnicos de governabilidade, mas antes, à melhora das condições de governabilidade do sistema estatal, a partir de canais de negociação sociedade-Estado.

Na América Latina, e em particular no Brasil, com um modelo de desenvolvimento excludente, que não conseguiu reduzir as desigualdades sociais, verifica-se um esvaziamento do poder público, inércia na prestação de serviços, ausência de canais para a expressão de direitos, e a omissão do Estado em atender necessidades fundamentais a partir de políticas públicas sociais, aponta Vieira (2001 b).

Embora uma década tenha se passado desde esta constatação do autor, o Relatório Regional sobre Desenvolvimento Humano para a América Latina e o Caribe 2010, do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), revela que, apesar dos avanços expressivos na incidência do gasto público social e no crescimento econômico em países da América Latina, com destaque para o Brasil, permanecem as acentuadas desigualdades sociais. O Relatório alerta: "Ainda que sejam evidentes os avanços no desenvolvimento humano e na diminuição da pobreza em diversos países da região, os valores agregados escondem importantes desigualdade". E propõe:

[...] políticas públicas que tenham alcance (que cheguem às pessoas que precisam), amplitude (que contemplem o conjunto de fatores que perpetuam o problema) e **apropriação (as pessoas devem sentir-se e ser agentes de seu próprio desenvolvimento)**. As intervenções públicas, sustenta o

documento, devem fundamentar-se “numa clara definição das coalizões políticas que as tornem viáveis”, devem fazer uma análise detalhada das restrições que enfrentarão (limitação de recursos, por exemplo) e devem reforçar a cidadania, adotar regras de transparência e prestação de contas (PNUD, 2010, grifo nosso)⁹.

Fica evidenciada, assim, a importância da participação ativa dos cidadãos, irrigando com suas reivindicações a esfera pública, em contraposição ao poder da mídia, do governo e do mercado (VIEIRA, 2001a).

Considerando, no entanto, as constituições distintas do Estado na América Latina, em particular no Brasil, cuja formação das políticas públicas e prestação de serviços são ainda dominadas pelo patrimonialismo, clientelismo e corporativismo (FAORO, 2008) e, ainda, das especificidades da formação da sociedade civil, autores como Avritzer (2000), Costa (1994), Grau (1998), aludem à necessidade de se contextualizar a esfera pública, para que não sejam abolidos seus traços constitutivos. É o próprio Habermas quem adverte:

A esfera pública necessita contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social. Para desenvolver-se plenamente, o potencial de um pluralismo cultural sem fronteiras necessita desta base, que brotou por entre barreiras de classe, lançando fora os grilhões milenares da estratificação social e da exploração, e se configurou como um potencial que, apesar de seus inúmeros conflitos, produz formas de vida capazes de gerar novos significados (HABERMAS, 1997, v.2, p. 33).

Pois é essencialmente nesse ambiente, onde as iniquidades socioeconômicas que resultam de uma herdada cultura política autoritária, em particular na história dos países latinos, que se faz premente a formação e ampliação de espaços de deliberação, que incluam os tradicionalmente excluídos do poder e rompam o “[...] círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia” (FLEURY, 2003, p. 6).

No Brasil tem sido revelado um conjunto de experiências inovadoras que traduzem um papel mais ativo da sociedade civil, a partir principalmente de novos desenhos institucionais que têm possibilitado um fortalecimento da democratização da gestão pública. Entre as práticas mais estudadas está a proposta de OP¹⁰ que adquiriu destaque particular principalmente nas

⁹ http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3524&lay=pde#.

¹⁰ “Orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras” (AVRITZER, 2005, p. 576).

experiências de Porto Alegre e de Belo Horizonte, estudados por Avritzer (2005), Baiocchi (2003), Fedozzi (1999), Lüchmann (2002), Santos e Avritzer (2005).

Esses autores ao mesmo tempo que apontam alguns limites dessa esfera pública que se constituiu o OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte, destacam as variadas e importantes possibilidades trazidas por essas experiências. Entre elas estão a construção de novos mecanismos de ampliação e pluralização da participação social, a ativação da cidadania e de um associativismo de bairro, além do seu caráter político-pedagógico no sentido da promoção do conhecimento considerável sobre questões técnicas e administrativas, habilidades e de relações políticas no município.

Também as práticas inseridas nessa forma de participação, no Brasil, reduzem a corrupção e fazem com que as decisões sejam tomadas de forma mais acelerada, restringem outros procedimentos do tipo clientelista e contribuem para subversão da lógica de atuação pautada no clientelismo e no autoritarismo (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2002).

Lüchmann (2002) registra ainda em seu estudo sobre o OP de Porto Alegre, que o saneamento foi um dos principais temas na pauta das reivindicações ao longo dos anos de 1992 a 2001 e que, em consequência, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tiveram sua cobertura significativamente ampliada, melhorando a qualidade de vida da população, benefícios também constatados por Viero (2003).

Esses e outros exemplos que estão ainda a merecer estudos e avaliações corroboram que a democracia deliberativa consubstanciada na esfera pública, como descrita por Habermas (1997, v. 2), pode se traduzir na possibilidade de novos modelos de gestão governamental, capazes de conciliar democracia política com democracia social.

Há que se estar atento, como adverte Costa (1994), para a possibilidade de se incorrer no equívoco do uso dos avanços teóricos em outros continentes, de forma acrítica, na tentativa de reverter o aludido “desencantamento” dos movimentos sociais na América Latina, sacrificando-se, com tal procedimento, os traços específicos.

No Brasil, o problema da construção de uma esfera pública tem sido um tema recorrente na reflexão sobre democracia. Alguns autores vêm participando desse debate oferecendo um contraponto crítico ao modelo neoliberal que, no seu discurso e prática, vem, ao longo dos anos, de forma sistemática buscando desqualificar e desconstruir esses espaços conquistados e

construídos pela sociedade civil nas últimas décadas (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA - GESCD, 1999).

Esses discursos e práticas têm como consequência a conversão de políticas públicas promotoras de direitos universais em políticas compensatórias, a disseminação da noção de cidadania reduzida à inserção individual no mercado e ao consumo e a noção de participação como transferência das obrigações sociais do Estado à sociedade (GESCD, 1999).

São muitos os obstáculos e constrangimentos à construção e consolidação de esferas públicas no Brasil. Como já ressaltado, os traços históricos marcados pela falta de diferenciação entre o público e o privado faz com que não apenas o público seja privadamente apropriado, mas também as relações políticas sejam percebidas como extensões das relações privadas, com a superposição do poder pessoal, social e político. Dessa forma, as relações de favor, o clientelismo, o paternalismo, como práticas políticas usuais, configuram a concepção dominante do que é a política (GESCD, 1999).

Uma consequência comum do predomínio dos interesses privados e da ausência de uma noção de interesse público, é que “a política passa a ser vista pelos subalternos como um espaço privado das elites, dos ‘doutores’, dos ‘brancos’”. Isso explica a acentuada distância entre a política e a maior parte da sociedade muitas vezes traduzida por apatia ou passividade da população (GESCD, p. 48).

Em que pese, no entanto, a esses limites, as possibilidades estão dadas, haja vista histórias mais recentes da participação social em que a construção desses espaços têm aberto possibilidades para o exercício de uma cidadania ativa, em que os atores saem da posição de apenas reivindicadores de políticas para assumir responsabilidades na formulação dessas políticas.

A utopia habermasiana parece constituir-se, portanto em referência a uma determinada forma de interação discursiva, levada a termo por *agentes comunicativamente competentes*, que seria capaz de submeter tradições, normas e autoridades a processos comunicativos de questionamento e julgamento discursivo, levando à substituição de um consenso baseado na convenção por um outro pós-convencional e ancorado em processos abertos de comunicação (GESCD, p. 54, grifo do autor).

Os conceitos e as teorias de Habermas têm sido utilizados por diversos autores brasileiros, como Batista (2005), Costa (2008), Tenório (2007), Tenório e Marques Filho (2006), Pinto

(1996), Vizeu e Bin (2008), para desvelar a questão da participação social em processos decisórios no interior de formatos institucionais, como os conselhos setoriais de saúde, educação, planejamento urbano, meio ambiente e os fóruns deliberativos de políticas públicas. Costa (2008, p. 76) acrescenta:

A noção de uma esfera pública, onde se forma a vontade popular, através de mecanismos de comunicação, de conformação de uma opinião pública e da possibilidade de se influenciar o sistema estatal e econômico a partir dessa ação comunicativa tem permitido que se proponham diversas ações participativas e que se construam teorias que permitam compreender, mas também favorecer tais práticas.

Até que ponto será viável a concretização da proposta habermasiana em realidades latino-americanas como a brasileira? Esta pergunta dirigida a Habermas quando proferiu palestra no Rio de Janeiro, em 1989, foi assim respondida: “Depende de vocês, cidadãos brasileiros e latino-americanos. Do quanto estão dispostos a investir em educação” (MERHY *et al.*, 2010, p. 2284).

3.3.5 O desenho institucional e a participação

Nos pressupostos da democracia deliberativa, como assinalados por Lüchmann (2002), é possível destacar:

[...]

a) a esfera pública como intermediária ou causadora de impacto na institucionalidade política com conseqüente ampliação dos temas, espaços e mecanismos de discussão; b) ampliação das responsabilidades de participação, com o novo “status”, de caráter decisório, no sentido de conceber um novo significado à estrutura ou aos mecanismos de ‘comando’ do poder estatal; c) a importância da concepção institucional de arenas ou espaços públicos com efetivo poder de decisão, possibilitando que o uso público da razão seja convertido em poder efetivo e legítimo de deliberação.

Assim, a dimensão institucional se constitui em uma questão relevante seja como suporte da dinâmica política seja na medida em que define as condições de ampliação e de sustentação das experiências de participação.

No modelo habermasiano de democracia deliberativa, a concepção do desenho institucional no mundo empírico necessita encontrar espaço e efetivar-se nas sociedades modernas, “[...] confrontando-se para tanto, com o alto nível de complexidade e a conseqüente reificação ou independência destas sociedades em relação aos processos de autodeterminação dos cidadãos” (BATISTA; MELO, 2011, p. 340).

Habermas (1997, v. 2, p. 91) afirma:

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los problematizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos pelo complexo parlamentar. E a capacidade de elaboração dos próprios problemas que é limitada, tem que ser utilizada para um controle ulterior do tratamento dos problemas no âmbito do sistema político.

Assim, o princípio da democracia, entendido como institucionalização dos processos discursivos de formação da opinião e da vontade, para se efetivar nas sociedades reais como política deliberativa, necessita ser desenvolvido em dois níveis: o institucional, representado pelo complexo representativo, fortemente ancorado na esfera pública; o informal, constituído por uma “[...] *estrutura* comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana” (HABERMAS, 1997, p. 92, grifo do autor).

A incorporação da dimensão institucional, de acordo com Avritzer (2008), encontrou na corrente democrática da segunda metade do século XX um conceito de instituição política limitado, centrado na existência de uma legislação formal acerca do seu funcionamento. O autor comenta que autores como Meyer e Rowan¹¹ (1991, p.41) e Helmk e Levitski¹² (2006) definem privilegiadamente as instituições de forma convencional como um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política, ainda que admitindo regras informais no seu interior.

O autor apresenta dois conjuntos de crítica a esse conceito. O primeiro reporta-se ao fato de existirem no Brasil instituições participativas que, apesar de não estarem formal ou legalmente constituídas, pautam comportamentos e expectativas relevantes dos atores sociais (AVRITZER, 2008). O segundo diz respeito ao fato de que o mesmo, em geral, não trata das práticas de participação, mas somente das instituições que resultam do processo de autorização da representação (PITKIN, 1967, *apud* AVRITZER, 2008). O autor conclui a sua crítica afirmando que essa exclusão das formas de participação do conjunto das instituições gera como consequência uma oposição entre participação e institucionalização incapaz de

¹¹ MEYER, JW, ROWAN, B. *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press, 1991.

¹² HELMEK; GRETCHEN; LEVTSKY (Ed.). *Informal Institutions & Democracy*. Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins, UP, 2006.

produzir um entendimento adequado do fenômeno da participação (HUNTINGTON, 1969 *apud* AVRITZER, 2008) e propõe em contraposição o conceito de instituições participativas entendidas como “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Entre estas instituições participativas, o autor distingue três modalidades. A que denomina de baixo para cima, tal como o OP, cujas características são expressas no livre acesso da população e nas formas de instituição da participação estabelecidas de baixo para cima (BAIOCCHI, 2003; FUNG; ARCHON; WRIGHT, 2003, *apud* AVRITZER, 2008).

Um segundo modelo é aquele constituído pela partilha de poder entre atores estatais e da sociedade civil modelo que se diferencia do primeiro por incorporar um número menor de atores sociais e serem constituídos legalmente com previsão de mecanismos de sanção no caso da não instauração do processo participativo. São exemplos desse formato, os conselhos políticos (saúde, meio ambiente, saneamento, entre outros).

Uma terceira modalidade seria o formato que prevê a ratificação pública: os atores não participam do processo decisório mas são convocados a referendá-lo publicamente. Um exemplo nesse caso é o do Plano Diretor Municipal (PDM), que prevê referendo popular e plebiscito como mecanismos de controle social (AVRITZER, 2008).

O formato institucional na esfera político-estatal, segundo Grau (1998), pode facilitar o aumento da representação social na condução dos assuntos públicos ou legitimar o corporativismo do aparelho estatal, da mesma forma que a maior despolitização social. Nesses dois últimos casos, de acordo com a autora, a consequência seria o fortalecimento das assimetrias na representação política e social, exercidas na esfera estatal, limitando ainda mais as possibilidades de sua publicização.

Grau (1998) comenta ainda que, nesse sentido, são visualizados alguns nós problemáticos que conduzem a limites teóricos não resolvidos, na abordagem da participação cidadã, tal como assumida na última metade do século passado. Um deles é a adoção de um modelo de pluralismo integrativo que fere o princípio da autonomia da sociedade civil, ao apelar para a sua colaboração funcional, podendo lesar também o princípio da igualdade política, ao sustentar-se somente nas formas funcionais de representação.

Outro tipo de problema é o fato de não se levar em consideração o peso das desigualdades econômico-sociais, presumindo-se que, para obtenção de um maior pluralismo político, é suficiente envolver o cidadão nos assuntos políticos. Um terceiro nó problemático surge quando se subestima a influência do contexto institucional na criação (ou inibição) de oportunidades para a deliberação pública e o compromisso sustentado.

Um último nó problemático que a autora destaca como tendo surgido mais recentemente, corresponde à mudança ideológica que a participação cidadã experimenta desde fins de 1980, expressando claramente sua despolitização.

A invocação do cidadão como participante administrativo evidencia a produção da desnaturalização da participação cidadã quando se misturam as funções de instâncias de representação social – motivadas por interesses e valores – com funções de administração de serviços públicos, considerando-se que à despolitização expressa se liga, neste caso, o reforço das assimetrias da representação, tal como mostram os resultados empíricos deste tipo de solução (GRAU, 1998, p. 152).

Diante dessas críticas, parece muito fecundo o desenho habermasiano, que associa o complexo institucional com capacidade decisória, ao espaço social mais autônomo e informal, aberto à intersubjetividade dos processos discursivos formadores de opinião e vontade coletiva, a esfera pública.

3.3.5.1 Conselhos de políticas: Instâncias democráticas?

Entre as propostas de inovação institucional no campo da gestão pública que vêm sendo experimentadas no Brasil a partir do processo de redemocratização e, com ele, a promulgação da Constituição Federal de 1988, estão os conselhos de políticas. A expectativa em torno da criação desses espaços institucionais de participação seria o de reversão do padrão de planejamento e implementação das políticas públicas no Brasil, contemplando interesses que até então não estavam presentes na agenda pública. Isso seria possível a partir da tensão criada pelos processos de participação nas agências estatais, que daria maior transparência, responsabilidade e susceptibilidade ao controle social. Além disso, havia a expectativa de que esses espaços criassem condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública, possibilitassem uma cobrança maior de prestação de contas do poder executivo,

especialmente em nível municipal, e se constituíssem em possibilidades pedagógicas de promoção da cidadania aos que deles participassem (GOHN, 2002; TATAGIBA, 2002, 2005).

De acordo com Gohn (2002, p. 22),

os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam.

Os primeiros conselhos de políticas surgiram a partir da Lei Orgânica da Saúde e da Lei Orgânica da Assistência Social, como desdobramento do capítulo de políticas urbanas previsto na Constituição de 1988 e sua regulamentação em 2001 pelo Estatuto da Cidade, que culmina com a formulação dos Planos Diretores Municipais. Estes últimos são previstos como obrigatórios para municípios com mais de 20.000 habitantes (AVRITZER, 2008). O autor justifica: “No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais” (AVRITZER, 2008, p. 44).

De acordo com Gohn (2002), os conselhos gestores, por sua forma de expressão, a cogestão, constituem-se na possibilidade tanto de institucionalização da participação quanto de desenvolvimento de um espaço público distinto do espaço governamental/estatal, não se limitando a este. De acordo com a autora, por meio desses espaços públicos, a sociedade civil pode intervir na gestão pública em parcerias com o Estado com o objetivo de formular e controlar as políticas sociais. Além disso, por lei, os conselhos gestores devem ser espaços de decisão (GOHN, 2002).

Em que pese às expectativas acima descritas, as ainda recentes experiências de atuação desses conselhos se constituem em desafios para a sua consolidação e efetivação como instâncias verdadeiramente democráticas e de articulação e aproximação entre a sociedade e o Estado. Assim, como advogam autores como Gohn (2006) e Tatagiba (2002, 2005a, 2005b), é necessário ampliar as pesquisas que tenham como objetivo diagnosticar e analisar os efeitos das ações dos conselhos sobre a sociedade e o próprio Estado, como caminhos-chave para a compreensão dos processos de construção da cidadania e das possibilidades de aperfeiçoamento do processo de democratização da sociedade brasileira.

Diversos autores como Bravo e Pereira (2001), Costa (2008), Gohn (2002, 2006), Fuks (2007), Krüger (1998), Pinto (1996), Tatagiba (2002, 2005a, 2005b), Vizeu e Bin (2008), Wendhausen e Caponi (2002), Yaakoub (2005), vêm realizando investigações a respeito do funcionamento de conselhos gestores nas áreas de saúde, educação, assistência social, Trabalho, planejamento urbano, meio ambiente e outras. Mais recentemente podem-se citar as pesquisas de Mello (2010), Fernandes; Ruediger e Riccio (2010) e Vendramini (2010), que trazem avaliações de conselhos na área de saneamento e de meio ambiente. Esses autores têm apontado os limites e possibilidades de essas instâncias de participação concretizarem-se como espaços de diálogo e deliberações em relação às políticas públicas.

Dentre os limites encontrados, foram destacados: as assimetrias no que diz respeito tanto à representação numérica quanto à qualidade da representação em termos de capacitação, informação, disponibilidade de tempo; a falta de publicização das ações dos conselhos; a definição dos assuntos pertinentes, centralizados em geral no Estado; a falta de autonomia e cooptação pelo Estado; a fragilidade deliberativa no sentido do impacto no processo de produção das políticas públicas; a representação individualizada desconectada das comunidades e instituições representadas, a fragmentação, entre outros.

No entanto, se estes fatores ainda limitam a efetivação desses espaços no sentido de ampliação e aprofundamento da democracia, na definição, implementação e controle das políticas públicas no Brasil, é certo que se constituem na

[...] possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão, a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais (GOHN, 2002, p. 29).

Até que ponto esses espaços institucionais poderão concretizar-se como espaços deliberativos que funcionem como caixas de ressonância para as questões públicas nos moldes da esfera pública habermasiana é um desafio que pode ser iniciado a partir do desvendamento do funcionamento dos diversos conselhos existentes e da maior publicização de suas atividades.

3.4 Teoria da Ação Comunicativa (TAC) e democracia deliberativa como estrutura de análise em processos participativos de políticas públicas

Temos necessidade de acomodar o ideal para o real porque o real manifesta o ideal (COHEN, 1993, p. 288, *apud* NEBLO, 2005, p. 1).

Aproximar a teoria da prática é uma preocupação que está colocada por vários democratas deliberativos, como afirma Neblo (2005, p. 4): “[...] uma consideração plena da democracia deliberativa depende da análise de ambas as considerações normativas e empíricas”. O autor ressalta que Habermas conscientemente localiza o seu projeto na “tensão entre fatos e normas”. Ele pretende que sua teoria ajude a orientar a prática e se preocupa em buscar evidências empíricas existentes que comprovem a hipótese de que a deliberação política desenvolve a possibilidade de busca pela veracidade (HABERMAS, 2006).

Habermas (1987, v. 1 e 2, 2003), com sua proposta do agir comunicativo, em que se utiliza de conceitos-chave, entre os quais: *mundo da vida*, *sistema*, *situação ideal de fala*, *colonização do mundo da vida* e a partir dela, sua proposta de democracia deliberativa (HABERMAS, 1997, v. 1 e 2) oferece um oportuno referencial teórico para análises de processos participativos e de interação, na área de políticas públicas. Esses conceitos têm sido utilizado por diversos autores, uma vez que suas formulações propiciam lidar com a questão da participação social nos processos decisórios (COSTA, 2008). Alguns exemplos dessas possibilidades são apresentados a seguir.

Pinto (1996) analisou o funcionamento de um conselho de escola à luz da TAC. O autor fundamentou-se basicamente no conceito de *colonização do mundo da vida* em suas análises. Utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com membros dos conselhos, de análise das atas e legislações relativas ao Conselho e da participação como observador, em reuniões do conselho para coleta de dados.

Algumas conclusões de sua análise são de que o conselho funcionava de forma restrita, relegado à homologação de decisões administrativas já antecipadamente tomadas, tais como resolução de problemas financeiros da escola ou temas relativos à punição de alunos. As causas do que o autor chama de esvaziamento do potencial do *mundo da vida*, são apontadas como sendo os constrangimentos sistêmicos que ele sofre, como o limite da autonomia e o seu alcance. Questões como calendário, reposição de greve, escolha de coordenadores são restringidas por resoluções e normas da direção (poder administrativo).

Vizeu e Bin (2008) também analisaram, à luz da TAC, a atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um espaço público criado pelo governo Lula, que atua como órgão consultivo e de assessoramento do Presidente da República. Os autores realizaram análises de legislações sobre o funcionamento do CDES, atas de reuniões e das entrevistas semiestruturadas com representantes do Conselho e da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes). Apoiaram-se também em observações obtidas quando da participação em uma reunião do Conselho.

As principais conclusões destacadas pelos autores são de que o funcionamento do CDES, quando comparado ao modelo de democracia deliberativa, apresenta-se em contradição com seus pressupostos, seja pela falta de reconhecimento da igualdade política de todos os participantes, seja, ainda, pelas ações sociais estratégicas, orientada para o êxito. Isso foi constatado em especial por parte dos representantes do governo, ou, ainda, de uma determinada facção em particular, conforme aquela representada pelas articulações de grupos ligados ao empresariado, por um lado, e àqueles ligados à ideologia “de esquerda” por outro.

Tenório e Marques Filho (2006) usaram o conceito de cidadania deliberativa para analisar a administração participativa do município de Camaragibe – PE. A cidade foi premiada no ano 2000 pelo Programa Gestão Pública e Cidadania com o projeto Administração Participativa. Os autores buscaram identificar *aproximações* ou *contradições* (grifo dos autores) conceituais manifestas ou não aparentes no discurso oficial. A questão da pesquisa era: “qual a relação entre as propostas que formalizam a administração participativa do município de Camaragibe e o conceito de cidadania deliberativa?”

Os dados utilizados na pesquisa foram coletados em documentos, como a proposta do Programa Gestão Pública e Cidadania, o Plano Diretor de Desenvolvimento Local, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre outros. Esses dados foram confrontados com os que continham recomendações do Movimento Popular.

As análises dos documentos conduziram os autores a concluir que, embora não houvesse como negar a importância da experiência da gestão pública implementada no Município, o modelo se aproximava mais de uma “[...] cidadania republicana na qual o poder político é o meio de construção da sociedade” (TENÓRIO; MARQUES FILHO, 2006, p. 117), uma vez que a população não se considerava participante de maneira desejável em termos de *soberania popular* (grifo dos autores).

Batista (2005) analisou a participação popular na política de saúde do Município de Ipatinga-MG. Utilizando-se do referencial da TAC e do processo discursivo de democracia proposto por Habermas, investigou o discurso democrático e a prática participativa implementada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 1989 a 2004.

Foram utilizados dados de entrevistas com atores sociais da área de saúde, grupo focal com usuário, observações em reuniões do conselho de saúde e documentos pertinentes. A autora concluiu que apesar da história democrática no Município, havia indícios de retrocessos na prática participativa do setor saúde, identificada como uma reprodução de práticas tradicionais de governar.

Costa (2008) investigou as abordagens e práticas de planejamento territorial, em especial aquelas com inspiração na TAC de Jürgen Habermas, a partir da análise da recente experiência brasileira de elaboração de planos diretores municipais. A pesquisa foi realizada tendo como ponto de partida as abordagens de planejamento urbano e regional predominantes e buscou identificar aquelas que possibilitam o desenvolvimento de “[...] práticas que favoreçam a construção da democracia urbana e a transformação das práticas socioespaciais” (COSTA, 2008, f. 7).

Como descreve o autor, o estudo compreendeu um percurso da trajetória da formação do Estado e da nação brasileiros ao mesmo tempo em que recupera a história do planejamento no Brasil, com ênfase nos instrumentos de política urbana previstos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, em particular os planos diretores. Baseando-se no relato e análise de experiências reais de elaboração e implementação inicial desses planos em municípios de pequeno e médio porte dos estados de Goiás, Minas Gerais, Pernambuco e Santa Catarina, o autor realizou uma análise crítica da participação social nesses processos participativos, por meio do qual concluiu:

[...] a aplicação das abordagens de planejamento comunicativo e participativo encontra-se submetida a variáveis referentes ao subsistema jurídico-administrativo e à organização social e cultura política locais, as quais condicionam essas experiências e configuram desafios para a superação dos problemas atualmente enfrentados pelos municípios brasileiros, especialmente os municípios de pequeno e médio portes. (COSTA, 2008, f. 7).

Jacobson e Storey (2004) usaram os conceitos de “situação ideal de fala” e “esfera pública”, em um estudo de caso relativo a um programa de comunicação popular realizado pelo

governo do Nepal. O programa com apoio de organizações internacionais, tinha como objetivo o planejamento familiar. Os autores discutiram a possibilidade de esses conceitos se constituírem numa estrutura de definições úteis na elaboração da comunicação participativa para análise tanto do papel da cultura, como da escala de mudança e de outros processos relativos à participação. Essa estrutura se mostrou útil tanto para análise teórica da comunicação participativa, mas também para o desenho de indicadores de participação comunicativa em nível de projeto. O sucesso desse enfoque reside na sua capacidade de distinguir os programas que são participativos, daqueles que não são, ponderaram Jacobson e Storey (2004).

Burkart (2007) utilizou a TAC como uma estrutura analítica para o planejamento e avaliação de relações públicas em situações de conflito. O foco, de acordo com o autor, foi a busca de entendimento na concepção de Habermas. De maneira particular, o uso dessa perspectiva pode iluminar a relação entre especialistas em relações públicas que fornecem informações e membros de grupos-alvo que recebem essas informações. O modelo estabelecido foi a abordagem denominada “Consensus-Oriented Public Relations” (COPR) para o planejamento e avaliação das relações públicas de comunicação (BURKART, 2007).

O autor apresenta o exemplo de uma avaliação de proposta de aterro sanitário, atividade que pode gerar transtornos entre os moradores e causar conflitos entre empresa, pessoal de comunicação e população. Nesses casos o uso do COPR pode distinguir várias pretensões de validade, tais como (a) a verdade da mensagem comunicada, (b) a confiabilidade dos comunicadores envolvidos e (c) a legitimidade dos interesses reivindicados, num processo de busca do entendimento. Esse processo por si só não elimina, mas contribui de maneira significativa para evitar a escalada dos conflitos. O modelo, segundo o autor, tenta seguir a idéia central da TAC. Ele “[...] pretende apontar caminhos para substituir a violência como um meio de solução de conflitos sociais, pelo consenso racional de cidadãos responsáveis” (BURKART, 2007, p. 254).

Melo *et al.* (2005) investigaram os riscos à saúde em adolescentes de dois municípios do Vale do Rio São Francisco- Ibiaí e Morada Nova – e do Aglomerado Urbano Morro das Pedras em Belo Horizonte-MG. Usando a tese da *colonização do mundo da vida*, proposta pela abordagem habermasiana, os autores analisaram a relação entre o contexto e as práticas dos adolescentes e as contradições reveladas.

O universo da pesquisa abrangeu adolescentes de 10 a 19 anos que freqüentavam escolas públicas ou particulares das cidades envolvidas. A coleta de dados foi feita por meio de questionários semiestruturados autoaplicáveis e observação participante.

Os autores concluíram que as práticas participativas são possíveis entre esses adolescentes. Mesmo reconhecendo que é necessário aprofundar as investigações, a pesquisa confirmou o fato de que o *mundo da vida* - preservado ou deteriorado- e as interações tecidas pelos atores sociais são decisivos para proteção ou exposição ao risco. Isso, de acordo com os autores, abrem muitas possibilidades de investigação sobre temas de difícil abordagem.

Rist *et al.* (2007) apresentaram uma estrutura conceitual, metodológica e prática à qual as limitações da noção convencional de Gestão dos Recursos Naturais (GRN) possam ser submetidas. Os autores discutiram a possibilidade de colocar o discurso politicamente neutro de gestão em um espaço de debate mais amplo, no qual diferentes atores envolvidos pudessem deliberar e negociar normas, regras e relações de poder, associados ao uso dos recursos naturais e ao desenvolvimento sustentável,

[...] a transformação da gestão sustentável em governança sustentável dos recursos naturais pode ser conceituada como um processo de aprendizagem social envolvendo cientistas, especialistas, políticos e atores locais, e seus conhecimentos correspondentes científicos e não-científicos. O processo de aprendizagem social é o resultado do que Habermas descreveu como “ação comunicativa”, em contraste com a “ação estratégica (RIST *et al.*, 2007, p. 23).

Partindo desse conceito os autores realizaram estudos de caso em comunidades rurais da Índia, Bolívia e Mali, explorando os potenciais e limites para uma ação comunicativa ampliada, por meio de uma intensificação do processo de aprendizado social na inter-relação entre o conhecimento local e o externo.

Em relação à metodologia utilizada, foram inicialmente realizadas oficinas denominadas Autodidact Learning for Sustainability nas respectivas comunidades rurais com participação de vinte a trinta atores locais e externos (representantes das comunidades, membros das organizações de desenvolvimento, pesquisadores, entre outros). Um QUADRO de questões iniciais foi criado para melhorar o processo de aprendizado coletivo com foco na questão do desenvolvimento sustentável. Rist *et al.* (2007) sugerem que uma oficina de ALS ideal dura em torno de 21 dias e é animada por uma equipe de dois a três moderadores, seguindo-se sessões de temáticas definidas. Como passo seguinte, foram realizadas supervisões e

monitoramento dos resultados obtidos na etapa inicial durante dezoito a 24 meses, por meio de pesquisa-ação baseada em observação participante, entrevistas semiestruturadas e discussões em grupo. Os dados obtidos foram processados usando-se a análise do discurso dos atores envolvidos, interpretação da participação nos grupos focais e nos encontros com a comunidade.

O valor da aplicação da Teoria da Ação Comunicativa foi confirmado do ponto de vista tanto conceitual como prático, para a análise e intervenção do desenvolvimento rural. Pode-se concluir, afirmam os autores, que, “[...] se a meta é a governança para um uso mais sustentável dos recursos naturais, a ampliação do processo de aprendizagem social para mudar de uma ação estratégica para uma ação comunicativa pode ser o caminho para alcançá-la” (RIST *et al.*, 2007, p. 36).

Um estudo de caso semelhante foi realizado por Puri e Sahay (2004) em uma área rural da Índia. Nele os autores discutem o papel facilitador propiciado pelo processo de participação, na necessária integração de diferentes sistemas de conhecimento em torno da aplicação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) para mitigação da degradação do solo. Os autores utilizaram o conceito habermasiano de ‘situação ideal de fala’ como suporte conceitual para discutir de que maneira essa ação comunicativa pode ser habilitada e contribuir para interação dos diversos conhecimentos (técnico, científico e indígena), destacando a necessidade de valorização do conhecimento indígena. A esse respeito comentam:

A situação ideal de fala Habermasiana, ajuda a entender as distorções que existem na prática, que inibem o alcance do ideal, e nos fornece alguns instrumentos de análise para testar e tratar essas distorções.

Os aspectos chaves da nossa estrutura conceitual estão resumidos abaixo:

- A importância do entendimento das diferentes formas de conhecimento (técnico, científico, indígena) e o contexto das condições nas quais elas são moldadas;
- o importante papel da participação por meio da ação comunicativa para construir a ponte entre as três formas de conhecimentos acima;
- a necessidade de uma perspectiva crítica sob a forma como a comunicação pode ser estabelecida para tentar redefinir as condições estruturais dentro dos quais os projetos são elaborados (PURI; SAHAY, 2004, p. 185).

A metodologia utilizada envolveu entrevistas semiestruturadas com representantes de vários órgãos, como, por exemplo, a universidade local, organizações não governamentais, cientistas da instituição nacional de sensoriamento remoto, além de grupos focais. Também foram coletados dados em relatórios de projetos, mapas, reportagens em jornais sobre as iniciativas governamentais, entre outros.

Algumas conclusões apresentadas pelos autores destacam o processo participativo através da ação comunicativa, que propiciou a interação dos pobres e marginalizados com aqueles mais privilegiados burocratas e a elite das comunidades científicas. Uma abordagem sociotécnica pôde ser constatada nas orientações da equipe do SIG. Tais orientações tiveram uma instrução mais clara dos objetivos relevantes para a concepção dos projetos, considerando as necessidades locais, permitindo ainda aos especialistas uma compreensão de práticas locais e o conhecimento das prioridades que envolvem o desenvolvimento.

Brugué (2008) propôs o marco teórico da democracia deliberativa para analisar os processos de participação que acompanham o desenvolvimento da Directiva Marco del Água (DMA)¹³: uma política que combina a prevenção e a proteção do recurso hídrico, a promoção de seu uso sustentável, a vontade de melhorar o meio aquático, o compromisso com a redução da contaminação e a aposta na consulta e a participação social.

Esse processo tinha como objetivo, de um lado, concluir com uma decisão concreta que tornará a abrir-se no futuro: os planos de medidas deveriam estar aprovados no ano de 2009 e deveriam propiciar o bom estado das águas para 2015, momento em que serão revisados. A DMA, por outro lado, obriga a incorporar no processo de decisão, mecanismos que permitam o intercâmbio de razões e pontos de vista entre os diferentes atores (empresários, ecologistas, agricultores e outros), tanto na validação do diagnóstico sobre o estado das massas de água como na elaboração dos programas de medidas. Segundo o autor, a DMA requer um processo deliberativo em um terreno onde o conflito é relevante e onde se observa uma nova sociedade com novos problemas. Dessa forma o complexo problema poderá ser analisado a partir de diferentes pontos de vista e, assim, entrar em deliberações que possam gerar decisões complexas e argumentadas.

Na análise empírica proposta nos estudos de caso das bacias do Ter Superior e o Gaià-Francolí – Cataluña – Espanha, interessava, de início, observar os processos de participação e valorar em que medida se ajustam às características de uma deliberação. O autor propõe responder, para tanto às seguintes questões:

¹³A Directiva Marco del Água – (Directiva 2000/60/CE) - estabelece um marco comum para a proteção e a gestão das águas, para todos os estados membros da União Européia. A Directiva Marco prevê sobretudo a definição e análise das águas européias, por bacias e demarcações hidrográficas, assim como a adoção de planos de gestão e programas de medidas apropriadas para cada massa de água. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128002b_es.htm>. Acesso em: 29 mar. 2010.

- Foi produzido um intercâmbio de razões e argumentos?
- Foi suficientemente acessível e compreensível para a cidadania e seus representantes?
- foram geradas decisões concretas que permitam ver os resultados do processo?
- Buscou-se alcançar uma participação a partir do respeito mútuo e a vontade de cooperação?

Sugerindo uma metodologia que incluísse análise de documentos, entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo de participação e de formulação e implementação da Normativa e indicadores de processo, o autor propôs ainda uma análise do discurso para capturar o componente deliberativo de um processo comunicativo, por meio do que denominou Índice de Qualidade Discursiva (ICD), a partir de sete aspectos do discurso. Ao final, Brugué (2008) pretendeu avaliar a qualidade deliberativa dos processos estudados e a relevância dos resultados e impactos sobre os conteúdos da política de água.

Fishkin *et al.* (2010) relataram que esforços de consultas públicas vêm sendo empreendidos mesmo em lugares improváveis, como na China, onde elas têm aumentado significativamente nos últimos anos, e a população tem sido convidada a expressar suas opiniões em “audiências públicas” a respeito de questões locais, como os preços da água e da eletricidade, as taxas de entrada em parques, a realocação dos agricultores, o desenvolvimento de sítios históricos e até mesmo a possível realocação do famoso Zoológico de Pequim.

Porém, ressaltam os autores, as audiências públicas na China têm as mesmas limitações que em qualquer outro lugar. Acima de tudo, os participantes não são representativos, assim, as audiências públicas são acusadas de não envolverem realmente os cidadãos e há um apelo a sua popularização. Os autores afirmaram que o diretor do Gabinete de Preço da Cidade de Qinghuangdao, Yan Zhongxin, argumenta que as audiências públicas sobre os preços muitas vezes resultam em proposição de aumento porque são normalmente dominadas por interesses comerciais.

Outras alegações sobre as deficiências do processo são de que os requisitos processuais são frequentemente vagos e o tempo para a deliberação pode não ser suficiente. Na China, argumentaram os autores, “[...] há o perigo adicional de que o diálogo esteja sendo manipulado, ou de que funcionários mobilizem seletivamente os participantes para apoiar uma conclusão pré-determinada” (FISHKIN *et al.*, 2010, p. 2).

Assim, com o objetivo de superar essas limitações, foi concebida uma Sondagem Deliberativa, realizada na cidade de Zeguo, com uma amostragem aleatória composta de 275

residentes e apresentação de deliberações ampliadas, materiais informativos equilibrados com painéis de especialistas e regras claras para determinar os resultados.

A sondagem continha uma lista de trinta possibilidades de projetos de infraestrutura que poderiam ser financiados no ano seguinte. Os participantes deveriam eleger de dez a doze projetos possíveis de ser financiados pelo governo, atribuindo a eles uma nota de 0 a 10. Ao final das deliberações, foram eleitos prioritariamente os projetos que, na opinião dos residentes, poderiam afetar mais diretamente a vida diária: tratamento de esgoto e construção de estradas.

Usando métodos estatísticos de avaliação, os autores concluíram que os processos de deliberação conduziram a um espírito público, isso porque foram eleitos projetos que beneficiavam maior número de bairros, mudança de atitude, aquisição de conhecimento (neste caso, foi realizado um teste com questões político-econômicas, concluindo-se que houve ganho de conhecimento após a deliberação). Ainda, considerando os cuidados tomados inicialmente, constataram que não houve, como alegam alguns autores, polarização e consenso de pequenos grupos (que neste caso os autores supõem estar relacionado ao desenho institucional), e influência de *status* social.

Se as audiências deliberativas conseguirem contribuir para a democracia na China é algo mais complexo de responder, avaliaram os autores, no entanto

[...] podem promover as noções de que o governo pode ser responsivo às necessidades do público e de que os cidadãos podem expressar suas opiniões em um contexto de igualdade e respeito mútuo. Podem contribuir para o desenvolvimento democrático a longo prazo, educar os participantes e observadores nos caminhos da cidadania democrática, dando-lhes um sentido de empowerment (FISHKIN *et al.*, 2010, p. 13).

Estes e outros estudos realizados tendo como suporte a TAC e a democracia deliberativa, revelam o grande potencial dessa teoria, ainda a ser explorado nos estudos que envolvam a participação social ou ainda que requeiram processos interativos para buscar eixos articuladores de intersectorialidade entre políticas, ou ainda, a identificação de elementos capazes de contribuir para a construção da gestão democrática dos serviços de abastecimento de água esgotamento sanitário.

3.5 Políticas públicas de saneamento no Brasil e as experiências de participação

3.5.1 Um breve percurso histórico do saneamento no Brasil

A história dos serviços de utilidade pública no Brasil é caracterizada por um movimento de alternância entre modelos estatizantes e privatizantes e entre soluções de gestão centralizada e descentralizada, como também ocorre com a história do saneamento.

A identificação dessas políticas públicas têm sido analisadas em diferentes períodos históricos. Estes períodos são marcados por aspectos relacionados às demandas urbanas e sociais, às oscilações de financiamento, aos aspectos socioculturais e às interfaces da política de saneamento com as políticas sociais e econômicas (OLIVEIRA, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

Como se poderá constatar, a história do saneamento no Brasil é marcada pelas desigualdades sociais e por políticas regidas predominantemente por interesses econômicos, desvinculadas dos aspectos sociais e em geral fechadas ao controle social ou a qualquer forma de participação.

Conhecer esse percurso histórico pode contribuir para uma reflexão da política e gestão desses serviços, com vistas à busca de modelos mais democráticos que possam reverter o atual QUADRO de acesso aos serviços básicos no que diz respeito ao abastecimento de água e aos sistemas de esgotamento sanitário.

Em Rezende e Heller (2008) é possível distinguir três fases do saneamento no Brasil entre os séculos XVI e XX. Na primeira, o Estado estava ausente das questões sanitárias (século XVI até meados do século XIX); na segunda, o Estado assume as ações sanitárias percebendo-se uma relação entre a melhoria da saúde e a produtividade do trabalho (meados do século XIX até meados do século XX); e, na terceira, ocorreu uma dicotomia entre as ações de saúde e as de saneamento (a partir da década de 1960). A saúde passa a ter cada vez mais um enfoque assistencialista e o saneamento passa a ser tratado como medida de infraestrutura.

No Brasil Colônia, até meados do século XVIII, a maior parte das ações sanitárias era de caráter individual, com poucas intervenções coletivas. Isto se explica, em parte, devido à baixa densidade demográfica das vilas e cidades que não possuíam à época importância

econômica, social e política capaz de atrair a atenção do Estado Metrópole (REZENDE; HELLER, 2008).

As primeiras demandas por ações coletivas para o suprimento de água e à destinação dos dejetos surgiram com a descoberta do ouro e a consequente atração de imigrantes estrangeiros, que provocam o surgimento de cidades e um aumento populacional. Já é possível observar nessa época ações que privilegiavam apenas uma parcela reduzida da população dos centros dinâmicos da economia nacional (REZENDE; HELLER, 2008).

A primeira autoridade sanitária no Brasil foi criada por D. João VI, em 1808. Nessa época foram organizados os serviços do saneamento nos portos, na forma de inspeção. Houve nesse período uma alternância nas responsabilidades pelos serviços, entre os municípios, o âmbito provincial, voltando a partir de 1843, à alçada do governo imperial. Observa-se nessa época uma preocupação com as repercussões dos problemas sanitários nas atividades comerciais, e o saneamento já era associado à viabilização das relações de produção (REZENDE; HELLER, 2008).

Em meados do século XIX e início do século XX, a história do saneamento confundiu-se com a história da saúde, já que esta foi marcada por trágicos acontecimentos de “doenças que se pegam”, sendo também “um período de experimentação e reformas” (HOCHMAN, 1998). A preocupação com a melhoria das condições de salubridade e com a redução do perigo das epidemias trouxe o Estado para o plano público de ações num panorama que se constituiu pela compreensão da interdependência sanitária e pelos interesses econômicos. Nesse período, iniciou-se a organização dos serviços, e as províncias entregaram as concessões a companhias estrangeiras, principalmente inglesas (OLIVEIRA, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

As duas últimas décadas da Primeira República (1910-1930), período a que Hochman (1998) denomina de Era do Saneamento, foram consideradas pelo autor como de grande avanço para o saneamento e de lançamento das bases de uma política estatal de saúde e saneamento de alcance nacional. Houve uma centralização dessas políticas e a retomada dos serviços pelo poder público com o progressivo fim das companhias privadas (OLIVEIRA, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

Essa política estendeu-se à Era Vargas (1930-1945) e permaneceu durante parte da República Populista (1946-1950). A partir daí, ampliou-se a dicotomia entre saúde e saneamento. Ao

longo da década de 1950, as orientações passaram a ser do tipo assistencialista para a saúde e de intervenção no meio, em detrimento da visão de prevenção nas ações de saneamento (REZENDE; HELLER, 2008).

Nas décadas de 1950 e 1960, o setor saneamento passou por várias transformações, quando foram experimentados vários modelos de gestão. Ficou evidenciado o uso da tarifa como instrumento de custeio dos serviços. Surgiram as autarquias na década de 1950 e, na década de 1960, foi incentivado por agentes financeiros o modelo de gestão representado pelas empresas de economia mista. Um importante marco da política nacional de saneamento foi o seu financiamento por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir de 1967, constituindo-se na maior fonte de recursos para o setor, a partir de então. O abastecimento de água e o esgotamento sanitário configuraram-se como medidas que visavam impulsionar o desenvolvimento econômico, gerar novos empregos e viabilizar a aprovação popular à nova situação política (REZENDE; HELLER, 2008).

A partir de 1970, com a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), foram estabelecidas novas bases institucionais, políticas e financeiras para o setor, um modelo pretensamente “único e homogêneo”, segundo Arretche (1999). O Planasa rompeu com a tradição municipalista de então e incentivou os municípios a concederem os serviços às companhias estaduais de saneamento, que tinham acesso aos empréstimos do BNH e aos fundos constituídos com recursos estaduais (MOTTA, 2004).

Foram então criadas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), organizadas sob a forma de sociedade anônima, que deveriam obter as concessões diretamente do poder concedente, as autoridades municipais. Cerca de três quartos dos municípios concederam seus serviços de abastecimento de água às CESBs. O alegado objetivo era aumentar a capacidade de contrair financiamentos, desenvolver tecnologias avançadas de engenharia e promover a universalização e subsídios à população de mais baixa renda. Isso seria possível, de acordo com as previsões do plano, devido aos ganhos de escala, pois a atuação se daria em áreas mais amplas (MOTTA, 2004; REZENDE; HELLER, 2008).

Segundo Arretche (1999):

A implantação de uma modalidade única de oferta de serviços em todo o território nacional só foi possível porque os executores da política federal de saneamento contavam com condições político institucionais bastante favoráveis à subordinação dos governos locais. O governo federal não

contava apenas com um banco federal de fomento, o Banco Nacional da Habitação - BNH, dotado de recursos abundantes advindos da arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. O sucesso do próprio BNH na implantação do PLANASA advinha também do fato de que o Estado brasileiro funcionava, na prática, como Estado unitário (ARRETCHE, 1999, p. 80).

Assim, nas últimas três décadas conviveram basicamente dois modelos de gestão no setor de saneamento no País: um centralizado, promovido pelo Planasa, que foi o modelo predominante; e outro descentralizado, promovido pelo setor saúde, por meio da então Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP).

Os investimentos do Planasa privilegiaram os serviços de abastecimento de água que envolviam menores custos e propiciavam maiores retornos via tarifas. Assim, a inegável expansão dos serviços deu-se de forma desigual, com resultados da cobertura dos serviços de água em claro predomínio em relação aos de esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. As regiões mais pobres do país e os segmentos populacionais de menor renda foram preteridos. O Planasa privilegiou as regiões mais ricas do Sul e Sudeste do País e a maior parte dos investimentos esteve concentrada nas cidades mais populosas e, nestas, nos segmentos populacionais de maior renda (BRITTO, 2005).

As principais críticas às políticas impulsionadas pelo Planasa, de acordo com Marques (2000), estiveram associadas a questões relativas aos aspectos financeiros e econômicos e à dualidade dos investimentos, caracterizados por grandes obras muito caras e complexas para bairros ricos, em contraposição a intervenções incompletas e com precária operação para áreas de baixa renda. Para o autor as piores características da política no entanto,

parecem ter sido muito mais relacionadas aos aspectos políticos do modelo imposto pelo BNH: **a retirada do poder decisório dos consumidores, dos municípios** e, em parte, dos próprios Estados e a implantação de um **padrão altamente tecnocrático de decisões, com o afastamento de qualquer representação da sociedade no processo de decisão** (MARQUES, 2000, p. 101, grifo nosso).

A década de 1980 foi marcada por um intenso movimento de redemocratização do País e de lutas sociais por conquistas e ampliação de ofertas de serviços básicos à população, com destaque para a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, que teve várias de suas propostas, acatadas pela Constituição Federal de 1988, como a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS). Entre seus princípios está a universalização e, como diretrizes, a descentralização e o controle social (REZENDE; HELLER, 2008).

No Brasil pós-1988, profundas mudanças político-institucionais ocorreram, e a autoridade política de cada nível de governo passa a ser soberana e independente das demais. A Constituição Federal garante ao município autonomia em sua área de jurisdição e o declarou ente federativo. Na área de saneamento o município passa a ter a titularidade e não mais se obriga a aderir aos programas propostos pelo governo federal (ARRETCHE, 1999).

Na década de 1990 verifica-se uma grande retração dos investimentos públicos; foi a que apresentou a pior média de investimento desde a implantação do Planasa. Ainda no governo Collor foram iniciadas discussões sobre o melhor modelo de gestão, principalmente em regiões metropolitanas, no âmbito do Programa de Modernização dos Serviços de Saneamento (PMSS), criado em seu governo. Esse programa foi concebido com o objetivo de melhorar o desempenho institucional e operacional das companhias de saneamento e contava com apoio de operações de crédito do Banco Mundial (BIRD) que tinha a intenção de estimular as concessões à iniciativa privada (BRITTO, 2004).

A política de saneamento nesse período foi acoplada à discussão da “Reforma do Estado”. Apoiada pelo desenvolvimento de políticas neoliberais e pelo emprego do discurso de domínio tecnológico e de organização moderna e funcional passível de suplantar instâncias públicas “inchadas” e “arcaicas”, a gestão privada dos serviços de saneamento foi amplamente estimulada, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (COSTA, 2003; BRITTO, 2005). A tendência desse processo foi de limitar a atribuição do Estado como provedor direto de bens ou serviços, redefinindo sua função de regulador e mediador dos conflitos entre o capital privado e a sociedade, como explica Costa (2003).

Nesse período foram suspensos os financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) às companhias estaduais. Simultaneamente, o governo exigia, via negociações de ajuste fiscal com os Estados, que estes se desfizessem do controle acionário de suas companhias. As operadoras municipais permaneceram sem recursos para financiar seus investimentos. As autarquias municipais ficaram sem o apoio técnico-administrativo da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Todo esse cenário constituiu uma pressão para que os municípios concedessem a gestão dos serviços de saneamento a empresas privadas, em reposta aos interesses dos bancos multilaterais (BRITTO, 2004; REZENDE; HELLER, 2008).

A lógica era suprir o *deficit* do setor recorrendo aos investimentos privados e deixando ao Estado as funções de fiscalizar e regular os serviços prestados por empresas privadas. Nesse

sentido foi criada, em 1997, uma linha de crédito voltada para estimular a participação dessas empresas. Em 1999, foram suspensas operações de financiamentos de órgãos públicos para o saneamento, habitação e infraestrutura. Outras possibilidades de acesso aos recursos federais estavam vinculadas ao alinhamento com a política de privatização defendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (BRITTO, 2004).

No plano legal, o advento da Lei n.º 8.987/95, que trata do “regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1995), possibilitou a participação do setor privado no campo da prestação dos serviços públicos, inclusive no setor de saneamento.

A década de 1990 foi, como já assinalado, uma época de intensos debates sobre a definição de uma política de saneamento para o setor, que atendesse aos princípios da universalização e da eficiência dos serviços. Destacam-se os debates e propostas realizadas pela Associação de Serviços Municipais de Água e Esgoto (ASSEMAE) e da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) (BRITTO, 2005).

O governo do presidente Lula começou em 2003, com a herança de um setor com muitos problemas no que se refere ao *deficit* de cobertura de água e de esgotamento sanitário, principalmente em regiões mais pobres, e, ainda, com uma drástica redução de investimentos. Ao assumir a presidência, prometeu que o saneamento seria uma das prioridades de seu governo e, já no início, houve a criação do Ministério das Cidades e, dentro dele, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, encarregada de articular e integrar os programas e acabar com a dispersão dos recursos (oitenta ações dispersas em quinze programas, sob a responsabilidade de oito ministérios e duas instituições financeiras) (BRITTO, 2005; SOUSA, 2006).

Outro avanço que se pode registrar no primeiro mandato do governo Lula foi a realização da Conferência das Cidades, em outubro de 2003, cuja preparação envolveu debates em diversas

idades¹⁴ e incluiu diversos atores sociais. Dentre as entidades representativas do saneamento destacam-se a ASSEMAE, Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), Frente Nacional de Saneamento. Como resultado dessa Conferência, foi criado o Conselho das Cidades, de caráter consultivo e deliberativo, com o objetivo de propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução, em cuja estrutura se inclui o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, com funções de assessoramento (BRITTO, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

A defesa da gestão pública dos serviços e a negação da privatização como alternativa viável para ampliação do acesso a eles; a necessidade de ampliação do financiamento para o alcance da universalização do acesso aos serviços levando em conta que os investimentos em saneamento são investimentos em saúde pública e por isso não onerosos para a dívida pública; a necessidade da definição de uma política nacional de saneamento e dos seus respectivos instrumentos; a defesa de uma gestão democrática que possibilite a participação da sociedade civil na definição de políticas e o controle social dos serviços foram alguns pontos consensuais propostos por essas entidades (BRITTO, 2005).

Em 2007, foi sancionada a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), denominada “Lei do Saneamento”, que estabelece “diretrizes nacionais para o saneamento básico”, a qual veio preencher a lacuna de marcos para o setor desde a falência do Planasa. Rezende e Heller (2008, p. 337), comentando a referida Lei, destacam alguns aspectos contemplados por ela, tais como “[...] a afirmação do papel do poder público na área, uma visão sistêmica de gestão, incluindo as etapas de planejamento e avaliação dos serviços, e um modelo institucional que separa com clareza os papéis do titular, do prestador e do regulador dos serviços”. Em relação à definição dos princípios que procuraram traduzir reivindicações dos segmentos democráticos consideradas históricas, os autores destacam:

- o conceito amplo de saneamento (definido como *saneamento básico*), incluindo as ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais;
- a afirmação do objetivo de salubridade ambiental para os serviços, em contraposição à visão do saneamento como bem econômico;

¹⁴ Segundo informações da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior foram realizadas 3.457 conferências preparatórias nos municípios (BRITTO, 2005).

- a afirmação do papel do Estado e do sentido público do saneamento, em contraposição à concepção da privatização como meio de universalização dos serviços;
- o compromisso com a universalização, a integralidade e a equidade;
- a afirmação dos conceitos de regulação, planejamento e avaliação dos serviços, de forma articulada entre si;
- implantação de regras claras para a delegação dos serviços, afirmando os direitos do seu titular;
- **reconhecimento do controle social**, embora sem a clara previsão de mecanismos concretos para sua implementação
- o favorecimento do acesso aos serviços à população de baixa renda. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 338, grifo nosso).

Uma das questões não solucionadas por essa Lei diz respeito à indefinição quanto à titularidade dos serviços nas áreas metropolitanas, se municipal ou estadual. A interpretação da Constituição Federal a esse respeito encontra-se a cargo do Supremo Tribunal Federal (REZENDE; HELLER, 2008).

O advento da “Lei do Saneamento”, representou importante avanço para definição, orientação e norteamento da política nacional de saneamento, no entanto, como afirmam Rezende e Heller (2008), o futuro da sua implementação é de difícil previsão, dados os divergentes interesses envolvidos, já manifestados em diversas ocasiões, inclusive nas etapas que antecederam a sua aprovação no Congresso.

Embora, com alguns avanços, a política de saneamento no governo Lula seguiu com as deficiências no que diz respeito aos financiamento do setor, à definição do marco regulatório, ao estímulo às parcerias público-privadas e um *deficit* na participação social (OLIVEIRA, 2007).

A história do saneamento no Brasil, como comentado inicialmente, mostra o que Rezende e Heller (2008) chamam de um “passivo de democratização”, uma vez que a sociedade civil em geral esteve ausente das decisões e definições das políticas do setor. Importante assim, a criação e o fortalecimento de esferas públicas que possam constitui-se em possibilidades de uma mudança no curso dessa história, rumo a uma democratização do setor que propicie a busca da realização dos princípios do saneamento: o acesso universal e equitativo dos serviços.

3.5.2 A Reforma Gerencial do Estado no Brasil: as repercussões para a política de saneamento e o seu controle social

O propósito aqui é contextualizar o processo de gestão de saneamento contemporâneo à luz da reforma gerencial do Estado no Brasil ocorrida nos anos 1990, considerando-se os rebatimentos para as políticas públicas em particular a política de saneamento e as possibilidades do controle social.

A reforma do anos 1990 não foi a primeira reforma de Estado no Brasil, sendo identificadas duas outras que tiveram como pano de fundo a formação do Estado e as suas relações com a sociedade. As reformas anteriores ocorreram durante a República Populista (1930-1945), que se caracterizou por uma coexistência entre traços da cultura patrimonial¹⁵ e bolsões de eficiência administrativa, limitada que estava por forças políticas. A outra reforma ocorreu durante o período militar (1964-1985), quando foram identificadas melhorias na máquina administrativa por meio de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores (LAFER, 1975, *apud* PAULA, 2007).

Nessas duas reformas, como assinalam Nunes (1997) e Paula (2007), a sociedade esteve excluída dos processos decisórios. Na segunda, em que pese ao reconhecimento de um aumento de eficiência, consolidou-se a tecnocracia estatal, monopolizando o Estado. Essas experiências privilegiaram as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa em detrimento da dimensão sociopolítica. Ficaram de fora aspectos que envolviam a cidadania, inclusão socioeconômica abrangendo direitos constitucionais, como trabalho, educação, saúde, e inclusão sociopolítica no que diz respeito à possibilidade de participação nas decisões das políticas públicas (PAULA, 2007).

Com o crescimento da dívida externa dos países latino-americanos e a recessão econômica da década de 1980, emergiu o debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução. No Brasil, essa discussão esteve atrelada às transformações do capitalismo mundial e tomou vigor na década de 1990. Trazia no seu bojo duas questões: a necessidade de torná-lo mais eficiente, tanto política quanto administrativamente, e a de promover a revisão das suas funções nas relações com a sociedade e o mercado. As orientações eram então voltadas à concepção de um Estado gerencial, regulador, em substituição ao Estado burocrático, produtor-empresário (FALEIROS, 2004; PAULA, 2007; SANTANA, 2002).

¹⁵ Cultura patrimonial – trato da coisa pública pela autoridade como se fosse privada (SILVEIRA, 2006).

A chamada reforma gerencial brasileira teve início no governo Collor, que aderiu às recomendações do Consenso de Washington¹⁶ para a crise latino-americana. As prescrições neoliberais incorporada pelo discurso reformista incluíam a redução do tamanho do Estado brasileiro e outras medidas de restrição da atuação estatal. Foi com o Plano Nacional de Desestatização (1990) que a privatização passou a ser prioridade na política econômica sendo inserida na estratégia geral do governo (GIAMBIAGE; ALÉM, 2000, *apud* MARINHO, 2006).

Esse direcionamento acabou sofrendo duras críticas, referidas à sua tendência em desmontar o Estado e as política sociais (PAULA, 2007). A reforma do Estado prossegue no governo de Fernando Henrique Cardoso, que

[...] articulou medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que passou de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade do capital internacional. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado, e instaurou um novo modelo de gestão pública gerencial.

O cidadão sujeito de direitos passou a contribuinte-cliente, com pouca voz e nenhum voto nas agências reguladoras, e pouco poder nos Conselhos. A defesa de competitividade foi o eixo do discurso oficial e da legislação aprovada (FALEIROS, 2004, p. 24, grifo nosso).

Os principais objetivos da então chamada Nova Administração Pública (NAP), que segue princípios do gerencialismo¹⁷ e que tenta superar a administração pública burocrática eram:

- melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público;
- assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para “ cidadão-cliente” e controlados pela sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1999 *apud* PAULA, 2007, p.130).

É possível observar nesses objetivos, um nítido enfoque econômico-financeiro e institucional-administrativo. Faleiros (2004) e Paula (2007), comentando os desdobramentos dessa

¹⁶ Consenso de Washington - O termo "Consenso de Washington" foi usado ao redor do mundo para consolidar o receituário de caráter neoliberal que inclui: o ajuste estrutural do déficit público, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura do comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infra-estrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos (PAULA, 2007).

¹⁷ Gerencialismo – aqui entendida como a tendência de adoção de práticas empresariais de administração, na gestão pública (JUNQUILHO, 2004)

reforma, argumentam que a mesma gerou um distanciamento entre aspectos técnicos e políticos da gestão. Em relação à participação social constata-se uma clara concentração do poder no núcleo estratégico, cujas decisões se situam fora do controle político e do escrutínio público.

Faleiros (2004) enfatiza que não houve mais, como preconizado pela reforma de Fernando Henrique Cardoso, concorrência no País e o que se observou foi o fortalecimento do capital multinacional. Além disso, prossegue o autor,

o contribuinte pagou as contas do aumento de tarifas, do racionamento de energia em 2001, da falta de qualidade de muitos serviços. Não se tornou sequer cidadão-cliente nas muitas reclamações diferidas e na falta de acesso e qualidade dos serviços públicos como educação e saúde. A promessa de se combater a miséria não se realizou. Tampouco se implementou a governança participativa através do uso da lei como direito (CALAME; TALMANT, 2001, p.59, *apud* FALEIROS, 2004, p. 54).

Assim, a inserção da sociedade civil no processo de gestão da Nova Administração Pública foi bastante limitada. A começar pela definição de sociedade civil :

[...] enquanto mecanismo de coordenação, a sociedade não deve ser pensada como agente de reforma do Estado e do mercado, mas como instituição que, como estas duas instituições, organiza a alocação de recursos e a distribuição de poder e riqueza entre seus membros (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 103).

Concordando com a interpretação de Paula (2007), tratar a sociedade civil como instituição e não como agente permite visualizar o caráter restritivo da participação social.

A esse respeito Dagnino (2004) chama atenção para o que chamou de “confluência perversa”, ocorrida na década de 1990. Estavam em jogo dois projetos. De um lado, o de democratização das relações sociedade-Estado, quando se observa a ampliação dos espaços de participação, como a instituição de Conselhos Gestores de Políticas, O P; de outro, o projeto neoliberal.

De acordo com a autora, essa confluência acaba por trazer um encobrimento do sentido político e coletivo da participação. A autora comenta que houve uma resignificação do sentido da participação apoiado no terreno privado da moral. que surge sob as bandeiras da “participação solidária”, “da ênfase no voluntariado” e da “responsabilidade social”, tanto de indivíduos quanto das empresas. Com esse novo significado, ficam de fora os espaços políticos onde se deveriam discutir os próprios objetivos da participação. Questões como

desigualdade e pobreza são tratadas de forma estritamente individualizadas em substituição ao significado político e ao potencial democratizante.

Alguns desses espaços abertos à participação de setores da sociedade civil, onde poderiam ser discutidas e formuladas políticas públicas, tornam-se apenas espaços para implementação e execução de algumas dessas políticas, provendo serviços que seriam dever do Estado. São exemplos as denominadas Organizações Sociais criadas na Reforma do Estado pelo Ministro Bresser-Pereira (DAGNINO, 2004).

Paula (2007), ao avaliar a experiência brasileira da reforma do Estado, concluiu que, na implementação do modelo gerencialista de gestão pública, permaneceu a vertente tecnocrática, centralizada, com as decisões tomadas por um restrito círculo burocrático, distante do controle político e do escrutínio público, reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo. A participação social presente no discurso não se converteu em inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas. “O cidadão sujeito de direitos passou a contribuinte-cliente, com pouca voz e nenhum voto nas agências reguladoras, e pouco poder nos Conselhos” (FALEIROS, 2004, p. 24).

3.5.3 As repercussões da reforma de Estado na política de saneamento

Como visto, na década de 1990, no Brasil, seguindo uma tendência mundial e diretrizes dos organismos internacionais de financiamento, iniciou-se no governo Collor e ganhou impulso no governo Fernando Henrique Cardoso, no bojo do projeto de reforma do Estado, uma orientação privatista para os serviços de infraestrutura e, em particular, para os serviços de saneamento.

As propostas trazidas pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), uma parceria do governo federal com o BIRD, refletiram e incorporaram grande parte das premissas disseminadas sob a égide das reformas de Estado, como os conceitos de eficiência, transparência, sustentabilidade financeira, flexibilização da prestação dos serviços através da redução do papel do setor público e atração do interesse privado para exploração dos serviços (ZVEIBIL, 2003).

O PMSS teve início no ano de 1992, com recursos financiados pelo BIRD. Era constituído por um componente institucional e outro, relativo a investimentos e modernização da CESB. O principal objetivo do componente institucional era a reestruturação do modelo institucional e

financeiro do setor, pautado em princípios contidos na série de documentos sob o título Série Modernização do Setor Saneamento, dos quais se destacam:

- flexibilização institucional- necessidade de desenvolver arranjos institucionais que permitissem incorporar o setor privado e, sobretudo, “estudar e propor formas de criar competição entre as instituições fornecedoras dos serviços”;
- atuação com bases empresariais – à semelhança das recomendações do relatório do Banco Mundial 1994 (perseguir objetivos comerciais, padrões técnicos de contabilidade comercial, praticar preços e salários de mercado, adotar padrões de eficiência de mercado, custo real dos serviços);
- participação do setor privado- “considerada no contexto geral de privatização da economia, tendo como objetivo primordial aumentar eficiência do setor”;
- descentralização e papel do Estado – Estado como regulador (INFURB, 1995, *apud* MERCEDES, 2002, f. 281).

Constata-se no conteúdo desses princípios a reprodução das recomendações das agências multilaterais de orientação neoliberal, voltadas para exploração do setor como bem de mercado. Comentando a esse respeito, Mercedes (2002) diz que tais documentos, elaborados com o apoio de instituições de consultoria e de acadêmicos de renome, tinham como objetivo respaldar e defender a privatização dos serviços de saneamento, por meio de diagnósticos que “atestavam” a incompetência e o fracasso estatal na gestão desses serviços.

No que diz respeito ao controle social, o PMSS previa a necessidade de instituir mecanismos de controle pela sociedade e pelos usuários dos serviços de saneamento, garantindo a transparência nas ações das demais funções indicadas. Porém o que se evidenciou, de acordo com Zveibil (2003), foi um insulamento na condução da formulação das políticas para o setor, atribuídas a um conjunto de economistas do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

O projeto da reforma do Estado materializou-se com a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro (PR 1995) (BRASIL, 1995b) e a nova lei de concessões do serviço público - Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), que enquadrou os serviços públicos de infraestrutura como atividades de “produção de bens e serviços para o mercado”. A exigência de regulação desses serviços estava prevista somente quando apresentassem característica de monopólio natural. A ênfase era dada à eficiência e negligenciava a condição de serviço público essencial (MARINHO, 2006). Conforme comenta Silva (2002, p. 17), a referida lei: “[...] não menciona sequer o conceito de serviço público essencial e nem especifica as condições de necessária equidade de acesso aos serviços. A maioria de seu conteúdo é dedicado a aspectos comerciais”.

A lei de concessões determinou que as renovações de contrato de gestão dos serviços de saneamento fossem realizadas por meio de licitações públicas. Esses contratos, assinados em sua maioria na década de 1970, tinham seus prazos expirados. A renovação com as companhias estaduais poderia acontecer somente mediante licitação, mas competindo com operadores do setor privado (MOTTA, 2004).

Zveibil (2003), analisando os rebatimentos da reforma do Estado no setor saneamento, concluiu que o ritmo e os resultados não foram iguais aos observados nos setores como o de energia e telecomunicações, para os quais foram previstos vários componentes estratégicos definidos previamente entre os agentes envolvidos, tais como prazos, metas, criação de agências de regulação. No caso do saneamento, não houve, segundo o autor, um acordo entre os agentes do setor e a burocracia estatal. Assim as estratégias previstas são de difícil identificação.

Alguns fatores associados a esse descompasso podem ser sintetizados em:

- Dispersão, descontinuidade e fragilidade dos órgãos federais encarregados do saneamento, locus da aplicação políticas e de seu financiamento;
- Conflitos de competências para gestão e sobre o poder de concessão dos serviços de saneamento: o desenho de descentralização emanada do federalismo pós-constituição de 1988, com a construção do novo pacto federativo seguiu em disputa nos debates e nas interpretações defensoras dos municípios ou dos estados como concedentes;
- Características intrínsecas dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com sistemas em rede que exigem grande aporte de investimentos em ativos fixos e, principalmente,
- Incapacidade governamental de fomentar as alianças entre os atores relevantes do setor na direção das reformas pretendidas. (ZVEIBIL, 2003, p. 199).

Arretche (1999) refere-se ao projeto de reestruturação do setor de saneamento como “a reforma sem reforma” justificando que, embora tenha havido por parte do governo uma série de medidas para incentivar a reestruturação das condições institucionais de prestação dos serviços, o processo sofreu descontinuidades e gerou incertezas em relação à preservação do interesse público e ao alcance das metas de universalização dos serviços.

Em análise ao que denominou de ajustes liberais dos serviços públicos de eletricidade e saneamento, Mercedes (2002) afirma que estes tiveram um impacto insignificante sobre a atração de investimentos estrangeiros. Em relação à prestação dos serviços de saneamento e

eletricidade, a autora sustenta que foram tomadas direções opostas ao desenvolvimento humano. E justifica:

Não se faz esta afirmação apenas no sentido do questionamento à opção dos preceitos de liberalização econômica na reestruturação dos setores, mas antes disso, à indagação sobre de quanta liberdade dispõem os cidadãos que foram alijados da prestação desses serviços, como de resto, da maior parte das “benesses da modernidade”, no Brasil.

A pobreza representa um entrave concreto à liberdade bem como a falta de alternativas diante da impossibilidade de acender uma lâmpada ou usar um banheiro com descarga. Sob outra perspectiva, que escolha tem uma sociedade, cujos instrumentos para o exercício de seus direitos e liberdades passam a *pertencer* a entes privados, cujos interesses são estes sim, auto-orientados?... (MERCEDES, 2002, p. 383, grifo da autora).

O que se depreende do processo de reforma do setor de saneamento é que não conseguiu viabilizar uma política nacional de saneamento que agregasse interesses da sociedade, como a busca pela universalização, a definição das linhas de financiamento e o controle social.

As políticas públicas no Brasil, como já mostraram através da história diversos autores já comentados, não têm privilegiado a participação nos moldes da democracia deliberativa, em que cidadãos concertados pelo poder da argumentação, numa formação discursiva, possam chegar a um acordo sobre as questões que, ao final, lhes dizem respeito. Ao contrário, tiveram sua formulação e implementação em grande parte restringidas a uma elite tecnoburocrata onde não houve lugar para a voz da sociedade civil.

Especificamente em relação ao setor de saneamento, Zveibil (2003) comentando um texto de Costa (1998) sobre os desafios do controle social, diz que este demonstrou dois aspectos importantes: o primeiro foi a constatação de que no Brasil a participação nesse setor ainda estava circunscrita às entidades corporativas e que as entidades representativas de moradores somente mais recentemente (à época do estudo), se faziam presentes; o segundo, foi que, quanto aos níveis locais e regionais, eram poucas as experiências registradas, à exceção do comitê de saneamento da Baixada Fluminense, que à época do seu estudo, se apresentava com dez anos de atuação. Em geral, comenta o autor, a participação social nos debates estavam dispersas nos conselhos de saúde ou meio ambiente.

3.5.4 Os movimentos sociais reivindicatórios, de “resistência” e de participação em saneamento

É preciso destacar o que “[...] foi o papel simbólico do histórico dos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80 do século XX, que possibilitou a efervescência política do mundo da vida

e, consequentemente, dos atores nele presentes” (SILVA, 2009, p. 90) e que se estende, embora ainda de forma pontual e localizada, até o tempo presente.

O ressurgimento dos atores sociais no cenário político brasileiro, especificamente daqueles que, a despeito do autoritarismo das ações, se organizaram de diferentes formas, teve papel relevante para o saneamento no Brasil. Assim se destacam ações reivindicatórias que possibilitaram “[...] explicitar publicamente as suas demandas em prol de melhores condições de vida e de acesso a direitos sociais básicos” (JACOBI, 1989, p. xv); propor políticas de saneamento voltadas para o atendimento às suas premissas básicas de universalização, equidade, publicização e controle social; resistir, de forma organizada, na pressão pelo veto àquelas que não atendiam aos requisitos do interesse público, ou às formas representativas de participação em fóruns, conselhos e outros mecanismos.

Um exemplo desses movimentos reivindicatórios da década de 1970 foi o que aconteceu na cidade de São Paulo, mas precisamente nas regiões periféricas, que enfrentavam problemas de falta de água e mesmo da ausência de “água encanada”. Esses movimentos surgiram e se organizaram como forma de pressionar a concessionária dos serviços, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). O início aconteceu entre outubro e novembro de 1978, conforme consta em um estudo minucioso realizado por Jacobi (1989). O autor discute os limites e potencialidades desses movimentos, destacando entre estas, o seu reconhecimento como interlocutores válidos. Ainda, como potencialidade, o autor, concordando com Oliveira (1985) afirma que ao terem suas demandas paulatinamente incorporadas, a tendência era o Estado inscrevê-las no campo dos direitos, retirando-as do campo das “reclamações”, das “reivindicações”.

Sobre o papel desses movimentos sociais estudados no período de 1974 a 1984, Jacobi (1989, p. 159) concluiu que um dos aspectos mais relevantes foi o de

[...] cristalizar o significado de cidadania, não só em termos de conquistas materiais mas, principalmente, na constituição de uma identidade que gradualmente vai quebrando a consciência fragmentária que lhes é imposta pelas heranças do regime político autoritário e pela situação de subalternidade de seus agentes.

Já no campo das proposições, destaca-se a construção conjunta de uma proposta de política nacional de saneamento, formatada no Projeto de Lei n.º 199/93, elaborada por um grupo formado por representantes da sociedade civil e atores do setor de saneamento, liderados pela

ABES e pela ASSEMAE. Esse Projeto de Lei envolveu um amplo e democrático processo de discussão, que culminou com a aprovação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, tendo sido depois vetado integralmente pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (BESSA, 2006).

Iniciativas de mobilização contra a privatização foram consubstanciadas, por exemplo, na pressão ao veto do Projeto Lei do Senado n.º 266/96, de autoria do então senador José Serra que, posteriormente, quando ministro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), teve sob sua responsabilidade a Secretaria Nacional de Política Urbana (SEPURB) e o PMSS (MORAES; OLIVEIRA FILHO, 1999¹⁸; OLIVEIRA FILHO, 2002).

Esse projeto previa, entre outras diretrizes, “[...] que o exercício da titularidade dos serviços de interesse comum, definido em lei complementar dos estados, é responsabilidade conjunta dos estados e dos municípios envolvidos” (PENA; ABICALIL, 1999, p.115), resolvendo, assim, de acordo com os autores, uma questão não bem definida na Constituição Federal, a titularidade dos serviços nos casos em que os serviços abrangessem parcial ou integralmente mais de um município, como nas regiões metropolitanas.

As resistências surgiram por parte de alguns setores que viam nessa proposta uma clara intenção de facilitar o processo de privatização, pois nas regiões metropolitanas concentravam-se os maiores municípios, que apresentavam a maior fonte de receita das CESB e, portanto, de maior interesse para a privatização (MARINHO, 2006; OLIVEIRA FILHO, 2002). As resistências e propostas de emendas ao projeto foram lideradas pela Frente Nacional dos Urbanitários da Central Única dos Trabalhadores (FNU/CUT) e pela ASSEMAE, fundadoras da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA). A nova proposta com as emendas sugeridas não chegou a ser votada no Senado Federal (MARINHO, 2006; OLIVEIRA FILHO, 2002).

Ressalta-se que uma das propostas da FNSA foi a realização de conferências municipais de saneamento ambiental nos três níveis de governo, como forma de estimular e assegurar a participação da sociedade na identificação e definição de políticas de regulamentação para o setor (OLIVEIRA FILHO, 2002). O autor comenta que, nos estados do Rio de Janeiro e do

¹⁸ MORAES, L. R. S.; OLIVEIRA FILHO, A. *Saneamento no Brasil: Política e regulamentação*, 1999 (documento técnico). Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/word/pnsv6.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

Espírito Santo, a expressiva participação da sociedade nessas conferências contribuiu para impedir a privatização das empresas estaduais.

As pressões contra a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário também aconteceram em alguns municípios de São Paulo. A ASSEMAE participava como aliada aos movimentos contra a privatização, elaborando pareceres técnicos e propostas alternativas para manutenção da gestão pública, como forma de municiar os atores sociais participantes com informações que subsidiassem as discussões.

Em que pese outros fatores que contribuíram para a reversão do processo de privatização em alguns municípios, como Guarulhos e Jacareí, Sanchez (2001) ressalta a importância desses movimentos:

[...] quando se tentou uma privatização total dos serviços existiu um terceiro condicionante, um fator político, isto é, uma forte e organizada resistência de diversos atores sociais agrupados no chamado “setor” saneamento (SANCHEZ, 2001, p. 99).

O OP de Porto Alegre, que vem sendo realizado desde 1988, quando chegou ao governo a Frente Popular¹⁹, fortalecendo-se ao longo dos anos, é um outro exemplo de participação social exitosa. Em relação ao saneamento, o OP teve um importante papel para o alcance da eficiência e a relevante performance em relação à universalização dos serviços no município (LÜCHMANN, 2002; VIERO, 2003).

Um movimento que merece registro foi o que aconteceu no município de Alagoinhas na Bahia, onde foi realizada, no período de maio a julho de 2001, a primeira Conferência Municipal de Saneamento Ambiental. Esse evento, conforme relatado por Moraes e Melo (2003), contou com a participação de cerca de 5.000 pessoas e 166 delegados (131 eleitos e 35 natos) e foi precedida de dezessete Pré-Conferências Regionais e de quatro Pré-Conferências Temáticas (Recursos Hídricos e Abastecimento de Água; Esgotamento Sanitário e Drenagem de Águas Pluviais; Resíduos Sólidos e Controle de Vetores; Gestão de Saneamento Ambiental). O saldo final foi a proposição e posterior aprovação da lei que instituiu a Política Municipal de Saneamento, sancionada em 3 de dezembro de 2001 que incorporou como princípios norteadores a prevalência do interesse público, universalização,

¹⁹ Frente popular – coligação composta pelo Partido dos Trabalhadores e pelo ex Partido Comunista Brasileiro – atual PPS.

equidade, integralidade, participação e o controle social.

Outros exemplos de participação social que têm sido trazidos como experiências de resistência aos processos de privatização na América Latina e de luta pelo direito ao acesso à água e à cidadania são aqueles ocorridos na Argentina, no Uruguai e na Bolívia (CASTRO, 2008; FLORES, 2007). A título de exemplo da importância desses movimentos para a construção de uma gestão mais democrática para o saneamento será feita uma breve síntese da experiência uruguaia, analisada por Flores (2007).

No Uruguai, um processo unilateral de privatização (decidida pelo poder executivo), iniciado na Província de *Maldonado* no ano de 1993 e estendida a outras regiões, como a de *Manantiales*, teve como resultado o agravamento das condições socioambientais, devido ao aumento excessivo de taxas e tarifas, à discriminação das áreas mais pobres em relação ao acesso aos serviços, às interrupções no fornecimento, ao dessecamento do *Laguna Blanca* (um reservatório natural que abastecia a região de *Manantiales*) entre outros problemas, o que levou à organização da sociedade civil no sentido de protestar e sugerir novos rumos para a gestão dos serviços.

Surgiu então um movimento social articulado entre diversos atores sociais, formado pela Liga de Fomento de Manantiales (LFM), uma associação de bairro composta por moradores da zona onde o serviço foi concedido, pela Comisión em Defensa del Agua e Saneamiento de la Costa de Oro y Pando (CDASCOP), composta por quarenta organizações locais e vários vizinhos autoconvocados,²⁰ pela Federación de los Funcionários de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE) e pela organização não governamental ambientalista Amigos de la Tierra (REDES), parte da federação ecologista Amigos da Terra Internacional, presente em mais de sessenta países.

Após a realização de conferências, fóruns e a articulação com fóruns internacionais durante os anos de 2002 e 2003, foram coletadas 282 mil assinaturas, que viabilizaram a realização de

²⁰ O fenômeno dos *vecinos autoconvocados* é comum em alguns países da América Latina, tais como o Uruguai e a Argentina, e ocorre pela ação de cidadãos mobilizados por iniciativa individual, ou seja, cidadãos que não pertencem a organizações pré-definidas. Esses grupos se convertem em interlocutores e atores inesperados no espaço público, a partir da *afirmação de um desacordo público sobre decisões políticas tomadas previamente que são percebidas como uma ameaça à segurança coletiva* (ENREDANDO, 2007, p. 1, *apud* FLORES, 2007, p. 33).

um plebiscito. Tal plebiscito tinha como objetivo reformar a Constituição Federal de modo a inviabilizar a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em dezembro de 2004, 64,7% da população votou favorável à reforma da Constituição, incluindo nela a impossibilidade de transferência desses serviços à iniciativa privada. Mesmo enfrentando contraofensivas, esse feito constituiu-se em um marco para a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Uruguai (FLORES, 2007).

Essas e outras experiências, ainda que pontuais, servem como exemplo de que é possível, por meio de ações dialogadas e formação de esferas públicas, a atividade política do *mundo da vida*, entre elas a de formulação e implementação da política de saneamento, sobrepondo-se aos condicionantes sistêmicos dos meios dinheiro e poder, que colonizam o *mundo da vida* e fragmentam a sociedade, na linguagem habermasiana.

Essa oportunidade de promover a revitalização desses espaços públicos torna-se mais relevante, considerando-se a necessidade de elaboração dos planos municipais de saneamento previstos na recém aprovada “Lei do Saneamento”. Trata-se, assim, de importante momento para que as discussões possam ser realizadas em espaços públicos autônomos e levadas às instâncias políticas formais numa construção democrática dessa política, que afeta a vida de todos os cidadãos.

3.6 A privatização²¹ do saneamento

Considerando que esta pesquisa prevê a avaliação de como se dá a participação social em três diferentes modelos de gestão de saneamento, incluindo um modelo privatizado, faz-se aqui uma breve contextualização das principais discussões e repercussões do processo de privatização em geral e, em particular, da situação no Brasil.

²¹ Neste estudo o conceito de “privatização” seguirá aquele próprio da modalidade encontrada no município de Cachoeiro de Itapemirim: contrato de concessão, modalidade pela qual a concessionária assume a total responsabilidade pelos serviços, incluindo prestação, operação, manutenção, investimentos e também relacionamento com o consumidor. Os ativos permanecem como propriedade do poder público, mas ficam sob a responsabilidade da iniciativa privada até o final do contrato, quando são devolvidos.

3.6.1 Considerações gerais sobre a privatização

As propostas de privatização, sob várias formas, tiveram grande impulso no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos países em desenvolvimento e naqueles considerados de economia de transição, desde 1990 (HUKKA; KATKO, 2003). De acordo com esses autores, parece ter havido um consenso entre as principais agências financiadoras e as grandes companhias transnacionais de operação de água, de que a privatização forneceria os marcos teóricos e os princípios para extensão da cobertura dos serviços e melhoria do desempenho dos serviços.

No entanto, Castro (2008, p. 1) afirma que, na América Latina, as políticas de privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que se iniciaram nessa época foram antes o “produto de decisões políticas orientadas pela ideologia neoliberal do que o resultado de uma busca efetiva da crise que afeta estes serviços”.

O autor apresenta os resultados de uma série de trabalhos de pesquisa, em especial o Projeto PRINWASS²², que investigou de forma comparativa vários casos de privatização de serviços de saneamento na Europa, na África e na América Latina, incluindo o Brasil, a Bolívia, a Argentina e o México (CASTRO, 2004, *apud* CASTRO, 2008). Essa investigação apresenta quatro proposições como resultado.

A primeira indica que a alegada crise do setor, sustentada com os argumentos de falta de cobertura a amplos setores da população, má qualidade na prestação dos serviços, corrupção ou falta de investimentos públicos na renovação da infraestrutura, foi de fato em alguns casos, uma crise fabricada para promover políticas privatistas nesse setor.

A segunda advoga que os argumentos utilizados para promover a privatização não levaram em consideração o registro histórico, o qual demonstra que a universalização dos serviços de saneamento nos países desenvolvidos foram alcançada quando os serviços deixaram de ser privatizados e foram criadas empresas públicas com investimentos públicos.

A terceira proposição é de que os objetivos previstos pela política de privatização, entre os quais o de atração de capitais para financiar a expansão e a renovação de infraestrutura, a

²² PRINWASS – Sigla inglesa do projeto de pesquisa interdisciplinar sobre o envolvimento do capital privado e de empresas no abastecimento de água e esgotamento sanitário na América Latina e África, buscando a sustentabilidade econômica, social ambiental. Tem o suporte da Comissão Européia (PRINWASS, 2008).

extensão do acesso dos serviços à população não atendida, o aumento da eficiência na gestão dos serviços, a redução da pobreza e a desigualdade, não foram alcançados.

A quarta e última proposição chama a atenção para o fato de que, ainda que tenha fracassado nos seus objetivos, a privatização continuará influenciando a gestão dos serviços por um longo tempo, devido ao que Castro (2008) chamou de força inercial da implementação dessas políticas. O autor argumenta que esse processo, além de não ter resolvido a maioria dos problemas que existiam no setor, exacerbou-os e trouxe ainda novos problemas e obstáculos a uma gestão sustentável e democrática desses serviços.

Algumas dessas proposições são compatíveis com conclusões de estudos realizados no Brasil. Justo (2004) analisou três empresas de saneamento, sendo duas concessões privadas (Limeira – concessão de água e esgoto e Ribeirão Preto concessão parcial do tratamento de esgoto) e uma pública (Santo André), em relação aos mecanismos de financiamento. O autor concluiu que, nos casos das empresas privadas, houve um aumento de tarifa e redução dos custos de produção, o que significou um aumento na lucratividade.

No entanto, como constatou o autor, esta lucratividade não foi seguida de novos investimentos no setor, já que os lucros eram remetidos às matrizes do exterior. Chamou a atenção do autor o fato de que, no caso da gestão privada de Ribeirão Preto, houve uma tendência ao financiamento público dos investimentos do setor privado.

Saiani (2007), avaliando diversos modelos de gestão de saneamento, concluiu que dificilmente a universalização do acesso aos serviços seria alcançada com maior privatização. Isso, segundo o autor, devido à convergência de dois fatores: as deficiências concentravam-se essencialmente nas localidades em que a provisão dos serviços teria um custo mais elevado – menor escala (menores aglomerações) – e onde estava a população com maior dificuldade de pagamento dos serviços. Assim, do ponto de vista dos interesses privados, os retornos esperados, por serem pequenos, não motivariam a participação privada.

Já a proposição de que o registro histórico não foi considerado também é válida no caso brasileiro, pois, como apontam Rezende e Heller (2008), sobretudo nas áreas periféricas e rurais, a retomada dos serviços de saneamento pelo Estado representou um diferencial no QUADRO de um País doente.

Quanto à questão dos obstáculos à gestão democrática, as experiências no Brasil, assim como aquelas constatadas em estudos de outros países da América Latina, mostram que as decisões foram invariavelmente tomadas sem que a população, a quem os serviços estavam dirigidos, fosse ouvida. No que diz respeito à regulação, há muita controvérsia, e falta um modelo que garanta a fiscalização e a transparência dos serviços para a sociedade. Nessa questão, Mercedes (2002), avaliando os setores de eletricidade e saneamento sob os ajustes neoliberais afirma:

A proliferação de agências na verdade tornou-se mais um obstáculo nas relações entre o usuário e o prestador de serviço não cumprindo nenhum papel no sentido de fornecer elementos ou mobilizar a sociedade para que conheça e interfira nos processos de gestão e fiscalização dos serviços privatizados (MERCEDDES, 2002, p. 361).

De acordo com Castro (2008, p.3), a privatização do setor saneamento não é um instrumento neutro, apolítico, como querem fazer crer alguns autores, mas apresenta caráter político e ideológico. No que se refere à proposta neoliberal, a síntese da política, nela contida, pode assim ser resumida:

[...]

- a) Os recursos hídricos devem ser concedidos através do mercado; para isto devem ser criados direitos privados de água para substituir as formas de direitos coletivos ou públicos que possam preexistir. Os direitos privados devem ser livremente comercializados;
- b) os serviços de água devem ser considerados um bem econômico, no sentido de ser um bem privado que deve ser adquirido no mercado; por definição, uma vez que os serviços de água passam a ser considerados bens privados é possível excluir de seu uso quem não paga; a noção de que os serviços de água são um bem público ou social deve ser abandonada;
- c) os serviços de água devem ser providos por operadores privados, que são inerentemente mais eficientes que os públicos; se possível, os serviços de água devem ser autoregulados mediante mecanismos de mercado e a intervenção estatal deve ser minimizada e, se possível totalmente anulada;
- d) os serviços de água não são monopólio natural, como argumentam aqueles que defendem a intervenção estatal; a maior parte das operações podem abrir-se à concorrência, talvez com exceção de algumas operações básicas; sem dúvida, a existência de altos custos de transação podem dificultar a concorrência, em cujo caso é preferível ter um monopólio privado do que um monopólio público; neste caso também é melhor manter a regulação ao mínimo ou se possível, anulá-la por completo;
- e) os usuários de água devem ser convertidos em consumidores e os portadores de direito em clientes.

Com essa premissa, Silva (2002), analisando a evolução da infraestrutura e dos serviços em rede no Brasil à luz das prescrições das diretrizes básicas do “Consenso de Washington” para as políticas de ajuste, em distintos países da periferia capitalista, afirma: “Nesse contexto a privatização dos serviços públicos não pode ser vista como mero arranjo gerencial isolado, mas como parte de uma política maior, que envolve uma redistribuição de poder entre agentes estatais e privados na definição de prioridades e critérios”. O autor complementa:

Para os defensores [da privatização], qualquer lista de iniciativas privatizantes será sempre incompleta, uma vez que a privatização reflete uma orientação política geral, mais que um conjunto finito de alternativas setoriais [...] [para eles] a superioridade do setor privado é mais do que uma hipótese operacional a ser testada por meio de experimentos com diferentes arranjos na relação público/privado para a produção e distribuição de bens e serviços. Mais que isso, é um imperativo normativo que emerge da tradição privatista e liga cada iniciativa específica de privatização a uma preferência política sistemática pelas instituições de mercado no processo decisório e na execução das políticas públicas (BARNEKOV, 1989, p. 4, *apud* SILVA, 2002, p. 6, tradução livre do autor).

Osumanu (2008), avaliando os resultados de parcerias público-privadas em um estudo de caso na Região Metropolitana de Tamale, terceira maior área metropolitana em Gana – África, atribuiu à falta de uma política que coloque a questão do saneamento no centro da agenda o obstáculo para a melhoria desses serviços nessa Região. O autor afirma que existem evidências de que nos países ricos onde foram observados progressos no abastecimento de água e esgotamento sanitário o fator determinante foi político, mesmo reconhecendo a contribuição do avanço tecnológico e dos financiamentos.

Constatou, ainda, que o setor privado não conseguiu atender às expectativas da população em geral, contradizendo o discurso de maior facilidade de obtenção de financiamentos e de maior eficiência na prestação dos serviços. Destacou também o importante papel que as comunidades podem desempenhar através de apoio e mobilização, sustentada pela ação do governo, para a evolução nos serviços de água e de esgotamento sanitário, principalmente nas comunidades urbanas carentes.

Na avaliação da participação privada no setor saneamento é possível identificar estudos que advogam por mais eficiência desse tipo de gestão. No entanto, dificilmente se nota uma incisiva afirmação a esse respeito de forma generalizável. Nesses casos, a avaliação, em geral, está baseada em métodos estatísticos a partir de indicadores técnico-operacionais e financeiros.

Esse é o caso, por exemplo, do estudo comparativo entre modelos de gestão pública e modelos de gestão privatizada em Portugal, apresentado por Marques (2007). O autor, usando três ferramentas estatísticas diferentes, concluiu que os modelos privatizados apresentaram melhores performances em relação aos aspectos de qualidade da água, perdas de água e produtividade dos funcionários (PIs).²³ Já, avaliando a eficiência com o uso da Análise de Envoltória de Dados (DEA), o autor concluiu que o desempenho das empresas privatizadas não foi melhor que o das públicas.

Silva (2005), comentando os resultados dos estudos de caso de privatização realizados por Vargas (2005), nas cidades de Niterói, Limeira e na Região dos Lagos (Rio de Janeiro), afirma que esses estudos confirmaram a hipótese central de que o aporte de recursos privados não pode ser considerado como “[...] alternativa salvadora dos atuais gargalos de investimento que afligem o setor para a solução do problema de investimento” (SILVA, 2005, p. 11).

Como se pode notar, além de ser uma análise pouco conclusiva em relação à melhor performance, os estudos sofrem limitações no que tange às dimensões analisadas que são relevantes para avaliação de uma política pública, tais como equidade, integralidade, intersetorialidade, sustentabilidade e gestão democrática, entre outras.

Hall e Lobina (2005) discutem que existem simultaneamente duas correntes de debate em torno da questão público e privado. De um lado, a suposição, ainda sem consistência empírica e teórica, de que o setor privado é mais eficiente do que o setor público; por outro lado, uma expressiva corrente que vem mostrando, repetida e consistentemente, que não há diferenças significativas entre operadores privados e operadores públicos no que se refere à eficiência ou a outras medidas de desempenho. Isso, de acordo com os autores, tem uma grande relevância para a discussão política:

Devido à insustentável suposição, as políticas têm se tornado seriamente inadequadas, com várias formas de privatização sendo introduzidas, enquanto as opções do setor público que poderiam ser melhores estão sendo ignoradas. Isto é uma forma cara de deficiência política que causa prejuízos econômico, social e político (HALL; LOBINA, 2005, p. 2).

²³ Performance indicators – PIs; total factor productivity – TFP; data envelopment analysis – DEA

3.6.2 A privatização do setor saneamento no Brasil

Como comentado anteriormente, as privatizações mais recentes dos serviços públicos no Brasil, entre eles os de saneamento, tiveram início no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e foram bastante estimuladas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essas privatizações aconteceram no bojo da reforma do Estado e obedeciam as diretrizes neoliberais impostas pelas agências multilaterais de crédito (OLIVEIRA, 2007).

A Lei n.º 8.987/95 - Lei das Concessões (BRASIL, 1995a), consubstanciou esse processo de privatização e as primeiras experiências surgiram na década de 1990. Limeira no estado de São Paulo, foi um dos primeiros municípios a conceder os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada, no ano de 1995. O QUADRO 2 mostra as concessões privadas até o ano de 2007.

QUADRO 2 - Saneamento básico no Brasil: Concessões privadas em operação no ano de 2007

Município	População atendida	Modalidade	Prazo (anos)	Investimentos comprometidos (R\$ milhões)
Guará	20.300	Plena	25	6
Limeira	262.00	Plena	30	170,21
Mairinque	38.186	Plena	30	30,00
Mineiros do Tietê	9.462	Plena	20	2,00
Mirassol	48.132	Plena	5	0,75
Araçatuba	231.050	Esgoto	21	17,00
Birigui	40.000	Água	15	2,00
Birigui	30.000	Água	15	3,10
Cajamar	55.000	Sub-concessão água	14	3,50
Itu	123.956	Esgoto	20	25,30
Jaú	92.000	Água	21	10
Jaú	92.000	Esgoto	25	29,13
Jundiaí	289.103	Esgoto	20	40,00
Marília	50.000	Água	20	3,88
Matão	72.200	Esgoto	30	18,00
Mauá	398.482	Esgoto	30	135,75
Ourinhos	22.000	Água	17	1,75
Ribeirão Preto	580.000	Esgoto	23	106,49
São Carlos	25.000	Água	10	0,83
Araruama, Silva Jardim, Saquarema	148.200	Plena	25	72,94
Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia	489.340	Plena	25	419,06
Campos dos Goytacazes	366.000	Plena	30	120,00
Guapimirim	25.788	Plena	30	6,08
Niterói	480.200	Plena	30	314,30
Petrópolis	238.835	Sub-concessão Plena	30	105,77
Nova Friburgo	125.686	Plena	25	139,91
Santo Antônio de Pádua	13.929	Água	30	3,29
Cachoeiro de Itapemirim*	183.969	Plena	30	60,00
Carlinda	6.000	Plena	30	0,14
Cláudia	10.150	Plena	30	0,18
Guarantã do Norte	26.120	Plena	30	4,53
Matupá	10.350	Plena	30	0,27
Nobres	12.600	Plena	30	2,60
Primavera do Leste	30.739	Plena	30	31,95
Sorriso	68.000	Plena	30	35,50
Campo Grande	804.902	Plena	30	332,98
Itapema	35.510	Plena	25	48
Araújos	5.280	Plena	30	1,19
Bom Sucesso	15.709	Plena	25	3,09
Paraguaçu	16.545	Plena	30	5,28
Paranaguá	131.100	Sub-concessão Plena	28	56,81
Novo Progresso	4.400	Plena	30	1,20
Manaus	1.100.000	Plena	30	1.293,80

Fonte: SAIANI, 2007, p. 104.

* Em Cachoeiro o prazo de concessão foi estendido para 37 anos em 2006 (AGERSA, 2009).

Dados mais recentes da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) (2009), ainda não concluídos, revelam que o número total de concessões privadas no Brasil chega a 199, envolvendo 203 municípios, 19 do Sudeste, 25 do Sul, 29 do Centro-Oeste e 130 do Norte. Essas concessões são do tipo Plena (água e esgoto), Parcial (água ou esgoto), BOT²⁴ e PPP²⁵.

São ainda poucos os estudos sobre o desempenho da gestão privada no Brasil. As avaliações têm trazido algumas conclusões ora favoráveis, ora desfavoráveis e até mesmo neutras a respeito do seu desempenho. As questões favoráveis, de maneira geral, estão relacionadas ao aumento da cobertura do abastecimento de água, principalmente de esgotamento sanitário em alguns casos, e a diminuição do índice de perdas e da inadimplência (OGERA, 2002).

As questões desfavoráveis que têm sido trazidas à discussão por estudos como os de Bessa (2006), Justo (2004), Oliveira (2007) e Saiani (2007) dizem respeito ao seu enfoque predominantemente econômico em detrimento da defesa dos interesses públicos. Esse tem sido revelado por aumento de taxas e tarifas, o que faz com que a parcela mais vulnerável da população fique de fora do acesso aos serviços. Áreas periféricas e áreas rurais têm sido preteridas em relação ao atendimento, permanecendo, assim, o desafio da universalização dos serviços de saneamento frente ao significativo contingente de excluídos dos serviços.

Esses autores apontaram questões como a falta de transparência em licitações e em aspectos significativos, tais como taxa de retorno (fórmula que traduz o equilíbrio econômico financeiro dos contratos), regras de reajuste, corrupções, remessa de parte dos lucros obtidos aos acionistas e às matrizes das grandes multinacionais, e conseqüente comprometimento nos investimentos em serviços.

Oliveira (2007) constatou uma preocupação acentuada com o equilíbrio financeiro das empresas. Nesse aspecto, Mello (2005, p. 516) comenta que “[...] os consumidores são

²⁴ BOT – da sigla inglesa: build, operate, transfer – nessa modalidade o operador constrói, e opera uma parte do sistema e ao final do contrato, transfere o patrimônio e os ativos ao poder concedente (OGERA, 2002).

²⁵ PPP – Parceria público-privada definida pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004: “é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A primeira seria o tipo de concessão cujos serviços seriam fruídos diretamente pelos particulares, através de tarifas, mas com adição de contraprestação pecuniária provida pelo próprio Poder Público. Já a concessão administrativa seria a modalidade em que o próprio Poder Público gozaria de forma direta ou indireta do serviço prestado, arcando com sua remuneração a título de contraprestação” (GONZALEZ, 2005, s.p.)

sistematicamente chamados a fazer a cobertura de riscos que poderiam ser muito melhor atribuídos a outros agentes envolvidos no negócio”.

No que se refere à regulação dos serviços, Oliveira (2007), comparando duas experiências de privatização, a de Limeira-SP e Manaus-AM, concluiu que há uma fragilidade técnico-institucional e falta de autonomia dificultando o seu papel de fiscalização. Essa falta de autonomia, pode induzir à “captura” das agências reguladoras por parte da operadoras dos serviços.

A autora concluiu ainda que havia uma desarticulação entre as empresas concessionárias, e os órgãos setoriais (como saúde e meio ambiente). Também não existia o envolvimento da sociedade civil, que, mesmo prejudicada em relação a questões como elevadas tarifas e falta de acesso aos serviços (principalmente em regiões mais carentes), não tinha canais de participação.

Mais recentemente, o Ministério das Cidades encomendou uma pesquisa sobre o desempenho das operadoras privadas de saneamento no período de 1995 a 2006. O estudo teve como objetivo subsidiar a formulação das políticas públicas do setor considerando os desafios para atender aos ODM em relação aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e foi realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a empresa chilena de consultoria Ingenieros y Economistas Consultores S.A. (Inecon). Foram avaliados os índices de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, preços de tarifas e diferentes níveis de renda dos clientes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

A pesquisa foi realizada entre 2007 e 2008 e envolveu cinquenta operadoras privadas de saneamento, que atendem a onze milhões de habitantes. Alguns resultados divulgados mostram que 68 % das operadoras não vêm cumprindo as metas contratuais em relação à rede de esgoto e 54% não ampliaram a rede de abastecimento de água dentro do estabelecido. Outro dado importante da pesquisa é de que essas concessões não tiveram impacto nas contas públicas. Assim, ao contrário do que se preconizava, o estudo revelou que as concessões privadas não aumentaram a arrecadação e nem reduziram o *deficit* público.

Em relação aos moradores, para os quais os serviços são privatizados, o estudo concluiu, por meio de entrevistas realizadas, que a maioria considera ter havido uma melhora na qualidade do serviço, mas que o aumento da tarifa não foi proporcional a esse ganho (BÔAS, 2009).

Como afirma Castro (2008, p. 11), “ [...] as reformas privatizadoras deixaram sem solução a maior parte dos problemas pré-existentes, com frequência tornando-os mais agudos, mas também geraram o surgimento de novos problemas e obstáculos para a gestão sustentável e democrática destes serviços”.

As constatações acima discutidas corroboram a necessidade da realização de novos estudos que possam aprofundar as discussões sobre o assunto. Em que pese a validade da avaliação das metas físicas e percentuais alcançados, é preciso agregar novas dimensões de análise e aportes teóricos que possam melhor fundamentá-las e desvendar questões relevantes, de forma a contribuir para a formulação e implementação de uma gestão de saneamento mais democrática, e que atenda aos princípios de equidade, universalidade e integralidade das ações.

4 METODOLOGIA

“O ato de conhecer, no seu primeiro impulso é uma descoberta plena de incerteza e de dúvida. Sua raiz, é o julgamento desconfiado; seu sucesso, um acesso verificado” (BACHELLARD, 1969, p. 25, *apud* MINAYO, 2008, p. 351).

4.1 A estratégia

A utilização da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas e, a partir dela, a sua proposta de democracia deliberativa como suporte desse estudo permitiu o enquadramento conceitual e metodológico para a análise dos dados sobre os processos de participação na gestão do saneamento em três modelos institucionais diferentes: (estadual, municipal e privatizado).

Alguns conceitos teóricos trazidos pelo seu projeto teórico-social como os de *ação comunicativa*, *ação instrumental* e *estratégica*, *sistema*, *mundo da vida*, *colonização do mundo da vida*, *esfera pública*, que auxiliam na compreensão de sua proposta de democracia deliberativa, serviram de base para a buscar a interpretação crítica dos dados empíricos.

4.2 Natureza do estudo

O estudo de caso foi a técnica escolhida para realização desta pesquisa, considerando-se os objetivos a serem alcançados, pois, de acordo com Gil (1991, p. 58), esse procedimento “[...] é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa que seria praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados”. O mesmo autor aponta como vantagens desse tipo de estudo o estímulo a novas descobertas, ao longo da pesquisa, tão ou até mais relevantes para a solução do problema do que as que foram inicialmente consideradas, afirmando que é altamente recomendado para estudos exploratórios e para a ênfase na totalidade, já que se pode considerar a multiplicidade de dimensões de um problema.

Estas vantagens são comentadas também por Mendes (2009), que ressalta a capacidade de o estudo de caso explorar processos sociais em evolução, o que permite uma análise processual, contextual e longitudinal das múltiplas ações e significados que acontecem e se constroem nas organizações. O autor corrobora o fato de que o estudo de caso, pela natureza mais aberta de coleta de dados, possibilita a análise em profundidade dos processos e das relações entre eles.

As principais críticas ao estudo de caso estão relacionadas à impossibilidade de generalização dos resultados, se contrastados com outras estratégias de investigação, como as enquetes, que têm à disposição indicadores estatísticos que indicam o intervalo de confiança em que os dados de uma amostra podem ser generalizados a uma população de referência (BONACHE, 1998).

No entanto, de acordo com Yin (1994) a questão da generalização a partir de estudos de casos não consiste na generalização estatística:

Estudos de caso, tal como as experiências, são generalizáveis em proposições teóricas, e não para populações ou universos. Neste sentido, os estudos de caso, tal como as experiências, não representam uma ‘amostra’, e o objetivo do investigador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística) (YIN, 1994, p. 10).

Em relação ao estudo comparativo, também adotado nesta pesquisa, Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) afirmam que o interesse nele se deve ao fato de ultrapassar a unicidade e evidenciar as regularidades ou constantes entre diversas organizações, cujas semelhanças e diferenças são analisadas. Os autores destacam a vantagem desse estudo em relação ao estudo de caso único, já que os estudos comparativos “[...] fornecem os meios para a verificação e ajudam a especificar sob que condições as relações trazidas à luz se verificam” (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991, p. 229).

Para responder aos objetivos do estudo, privilegiou-se a pesquisa qualitativa que, de acordo com Minayo (1996), se torna importante nas Ciências Sociais

[...] a) para compreender os valores culturais e as representações de determinado grupo sobre temas específicos; (b) para compreender as relações que se dão entre atores sociais tanto no âmbito das instituições como dos movimentos sociais; (c) para avaliação das políticas públicas e sociais tanto do ponto de vista de sua formulação, aplicação técnica, como dos usuários a quem se destina.” (MINAYO, 1996, p. 134).

Bauer, Gaskell e Allum (2002, p. 32), citando Bryman (1988, p. 61), definem o objetivo do pesquisador qualitativo, como aquele que é capaz de ver “[...] através dos olhos daqueles que estão sendo pesquisados”. Ainda de acordo com Demo (2004), objetivos relacionados à cidadania, participação e envolvimento demandam pesquisa qualitativa.

Assim, estas possibilidades oferecidas pela pesquisa qualitativa corroboram os objetivos da investigação que consiste em buscar as percepções, significados, crenças, valores e normas adotados pelos gestores, técnicos e usuários dos serviços de saneamento e saúde em relação às

possibilidades e limites de construção de uma gestão democrática do saneamento nos três modelos investigados.

4.3 Procedimentos metodológicos

A seguir, são apresentados os procedimentos adotados para obtenção dos dados da pesquisa. Neste estudo será adotada a seguinte definição para a gestão dos serviços de saneamento:

O sistema de gerenciamento de serviços públicos de saneamento é formado pelo conjunto de agentes institucionais, governamentais e entidades privadas, que tem o objetivo de executar a política de saneamento adotada, tendo como principal instrumento o plano de saneamento (MINISTÉRIO DA SAÚDE - MS, 2004, p. 22).

Embora o saneamento básico abranja outros serviços, como os de resíduos sólidos e drenagem, neste trabalho estão sendo avaliados somente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando-se que são usualmente aqueles abrangidos pelos prestadores de serviço.

4.3.1 Seleção dos Municípios

Para seleção dos municípios, considerou-se inicialmente o objetivo geral da pesquisa de avaliar como se dá a participação social em diferentes modelos de gestão de saneamento? No Espírito Santo a gestão dos serviços de saneamento básico, no que se refere ao abastecimento de água e esgotamento sanitário é realizada sob três modalidades: por meio da Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN, enquadrada no regime jurídico de direito privado como sociedade anônima, abrangendo 54 municípios; Autarquias Municipais, abrangendo 23 municípios e em Cachoeiro de Itapemirim, gestão privatizada. Partindo-se desses três modelos de gestão a seleção dos municípios contemplou um município em cada modalidade, constituindo-se no primeiro critério de seleção.

Os municípios selecionados deveriam ainda ter um porte populacional superior a 100.000 habitantes, uma vez que Cachoeiro de Itapemirim, automaticamente selecionado por se constituir na única experiência de concessão privatizada, tinha uma população de 198.962 habitantes (IBGE, 2008). Assim, para a modalidade Autarquias Municipais, foram escolhidos os municípios de Linhares e Colatina por atenderem a esse critério. A opção por Colatina teve como premissa o fato de dispor, em seu modelo institucional de saneamento, do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, relevante aos objetivos da pesquisa.

O município de Vitória, gestão estadual, foi selecionado em detrimento de outros, Cariacica, Guarapari, São Mateus, Serra e Vila Velha, que atendiam igualmente ao porte populacional usado como critério, devido ao fato de ser a capital do estado do Espírito Santo, o que contribui para a relevância do estudo.

4.3.2 Coleta de dados

Nesta pesquisa, as fontes primárias de dados foram as entrevistas individuais e os grupos focais.²⁶ A entrevista, devido à natureza interativa, constituiu-se numa importante técnica de coleta de dados, pois permite tratar temas complexos e explorá-los em profundidade. Serve ainda como forma de complementar e elucidar informações que não estão disponíveis ou não são devidamente esclarecidas. Numa entrevista, o pesquisador está principalmente interessado em conhecer o significado atribuído pelos sujeitos a eventos, situações, processos ou personagens que façam parte de sua vida cotidiana. Além disso, por meio dela podem-se captar os dados básicos para a compreensão das relações entre os atores sociais e a situação em que vivem (GASKELL, 2002).

Em síntese, as entrevistas, permitem apreender e compreender, de forma detalhada, as crenças, atitudes, normas, representações, sistemas de valores e motivações em relação ao comportamento das pessoas em contextos sociais específicos (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999; GASKELL, 2002; MINAYO, 2008).

Em consonância com o referencial teórico o uso das entrevistas permite “[...] a compreensão dos mundos da vida dos entrevistados e de grupos sociais especificados” (GASKELL, 2002, p. 65). Assim, em suas experiências como técnicos, gerentes, representantes do Poder Executivo e Legislativo e da sociedade civil, os entrevistados contribuíram de forma expressiva para a compreensão das relações estabelecidas na gestão de saneamento dos municípios estudados, e, em particular, como se dão os processos de participação desde a sua formulação, implementação e acompanhamento.

Optou-se pelas entrevistas semiestruturadas, que consistem na realização de questionamentos básicos apoiados nas teorias e objetivos da pesquisa, e permitem, a partir daí, o surgimento de

²⁶ Reconhece-se, assim como Minayo (1996, p.114), que “[...] a entrevista não é simplesmente um trabalho de coleta de dados, mas sempre uma situação de interação na qual as informações dadas pelos sujeitos podem ser profundamente afetadas pela natureza de suas relações com o entrevistador”.

um novo campo de perguntas, à medida que as respostas são dadas pelos entrevistados. Estes participam interativamente seguindo a linha de seu pensamento e de suas experiências, tendo como fio condutor o foco colocado pelo pesquisador.

As perguntas fundamentais apoiaram-se nos objetivos da pesquisa, na Teoria de Apoio, em toda informação colhida sobre o fenômeno de interesse em visitas preliminares aos municípios e na análise de documentos obtidos.

Para captar a percepção da população sobre as ações de saneamento, a relação com as empresas prestadoras de serviços de saneamento e o nível de participação, foram realizados grupos focais. Os grupos focais constituem uma técnica de coleta de dados que pode ser utilizada para entender como se formam as diferentes percepções e atitudes acerca de um fato, prática, produto ou serviços (GASKELL, 2002).

Basicamente, podem ser consideradas uma espécie de entrevista de grupo, cujo objetivo principal é estimular os participantes a discutir sobre um assunto de interesse comum. Apresentam-se como um debate aberto sobre um tema. Os participantes são escolhidos a partir de um determinado grupo, cujas ideias e opiniões são do interesse da pesquisa. Segundo Gaskell (2002), nesse método de entrevista os participantes levam em conta os pontos de vista dos outros para a formulação de suas respostas e também podem tecer comentários sobre suas experiências e as dos outros.

Trata-se de um processo bastante rico de interação e argumentação entre participantes e pesquisador, que contribui mutuamente para as reflexões e explicações sobre o tema em discussão. Essa interação, ao contrário do que possa vir a ser considerado como uma falha ou um risco que comprometa a objetividade, é entendida como condição de aprofundamento da relação intersubjetiva (MINAYO, 2008). A autora reconhece os grupos focais como uma inquestionável e importante técnica para tratar das questões da saúde na perspectiva social, por exemplo.

Gaskell (2002) vê semelhanças entre os grupos focais e a descrição de esfera pública de Habermas (1997, v.2) uma vez que, permitem debates abertos e acessíveis a todos, sem distinção de *status* e cujos debates são fundamentados no uso da ‘razão’, sem coerção, uma troca de ideias ou experiências sobre assuntos de interesse comum.

4.3.3 Sujeitos da pesquisa

Na pesquisa qualitativa, diferente da pesquisa quantitativa, a seleção dos sujeitos não é amostral. Aqui o objetivo não é igual ao de uma pesquisa de opinião, por exemplo, em que existe a necessidade de uma amostra estatística sistemática da população que permita, dentro de critérios de confiabilidade, uma generalização dos resultados (Gaskell, 2002). Para os propósitos desta pesquisa, interessam antes a abrangência e o aprofundamento da compreensão, “[...] aquela capaz de refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões” (MINAYO, 2006, p. 197).

Ainda, de acordo com THIOLENT (1987), as pessoas escolhidas devem representar posições no interior do objeto estudado, que vão ao encontro dos interesses do pesquisador. Sendo assim, a seleção dos sujeitos para as entrevistas individuais foi do tipo intencional, já que importavam para a pesquisa aqueles que detêm ou detinham maior conhecimento sobre o objeto da pesquisa e desempenham ou desempenharam papel relevante para a política e gestão do saneamento por um maior período de tempo.

As visitas prévias ao município propiciaram a identificação dos atores-chave. Foram realizadas entrevistas individuais com gestores e técnicos das prestadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, do setor saúde e saneamento municipais, representantes dos conselhos de saneamento e de saúde, agência reguladora e representantes dos movimentos populares, conforme apresentado nos QUADROS 3, 4 e 5. Essa diversidade teve como objetivo identificar os pontos de vista dos diferentes atores sociais em relação ao objeto da pesquisa. O número total de entrevistados foi de 25 pessoas.

QUADRO 3 - Seleção dos atores para entrevista individual por instituição no município de Cachoeiro de Itapemirim

Instituição	N.º de entrevistados
Águas de Cachoeiro de Itapemirim S. A. (CITÁGUA) (Foz do Brasil)	1
Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente-ES	1
Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA)	2
Conselho Municipal de Saúde	1
Secretaria Municipal de Meio Ambiente*	1
Câmara Municipal	1
Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (AGERSA)	1
Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares de Cachoeiro de Itapemirim (FAMMOPOCI)	1
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim	1
Total	10

*Responsável pela política de saneamento no Município.

QUADRO 4 - Seleção dos atores para entrevista individual por instituição no município de Colatina

Instituição	N.º de entrevistados
Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SANEAR)	2
Conselho Municipal de Saúde	1
Prefeitura Municipal de Colatina	2
Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento (COMMASA)	2
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)	1
União das Associações de Moradores de Colatina (UNASCOL)	1
Total	9

QUADRO 5 - Seleção dos atores para entrevista individual por instituição no município de Vitória

Instituição	N.º de entrevistados
Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN)	2
Conselho Municipal de Saúde	1
Prefeitura Municipal de Vitória	2
Conselho Popular de Vitória (CPV)	1
Total	6

Já para a composição dos grupos focais, a orientação clássica é de que o número de participantes não seja menor que seis, e não ultrapasse dez, conforme recomendado por Gaskell (2002). Na fase de “recrutamento”, orientou-se que fosse selecionado um número maior que dez para suprir eventuais faltantes.

A formação dos grupos abrangeu distintamente pessoas de bairros de classe de renda baixa e de renda média, em número de dois por categoria, para promover a homogeneidade no mesmo grupo e a heterogeneidade entre grupos. O objetivo da formação de distintos grupos focais foi captar as diferentes percepções da população com faixas de renda diferenciadas. No total, foram realizados doze grupos focais, sendo quatro em cada um dos municípios.

Para a seleção dos participantes, foi estabelecido o critério tempo de moradia mínimo de dez anos, a fim de contemplar pessoas que melhor conhecessem a realidade local. Outros critérios para definir o perfil dos participantes foram: ser servido pelo abastecimento de água, ser o cônjuge ou o responsável pela família, atuar como liderança (formal ou informal) no bairro.

Para a identificação e seleção dos bairros por perfil de renda, contou-se com a equipe do Programa Saúde da Família (PSF) municipal, que se estrutura por setores, em que são levados em conta os perfis socioeconômicos.

4.3.4 Operacionalização das entrevistas individuais

Os entrevistados foram selecionados por entidade ou instituição representativa, em contatos e conversas previamente realizadas. Durante estas visitas exploratórias, foram estabelecidos diálogos com diversos atores sociais (gestores municipais, gerentes e técnicos das concessionárias, representantes da sociedade civil), que se consubstanciaram em importante suporte para identificação da relevância do papel de cada um, além de propiciar um entendimento de como estava estruturada a gestão dos serviços de saneamento nos municípios.

Essa fase de aproximação e interlocução com os sujeitos da pesquisa foi muito importante para o estabelecimento da relação pesquisador-pesquisado e requereu disponibilidade de tempo e atenção especial por parte do pesquisador. Nessa fase foram anotados os dados pessoais e as formas de contato dos selecionados, o que facilitou a etapa da realização das entrevistas.

Um pré-teste das entrevistas individuais foi realizado em março de 2008 e, em seguida, submetido a uma oficina da disciplina de Técnicas Metodológicas com Fontes Oraís do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da UFMG. Na ocasião, foram dadas contribuições quanto à estratégia e às questões do roteiro da entrevista. Uma dessas contribuições foi a sugestão para que fossem realizadas inicialmente as entrevistas com os grupos focais. Essa estratégia possibilitaria o recebimento de informações que poderiam ser incorporadas posteriormente às questões das entrevistas individuais. O roteiro de entrevistas quanto às questões formuladas e os temas a serem abordados também foram discutidos com o orientador, a coorientadora e uma professora adjunta da UFMG.

Feitos os ajustes no roteiro de entrevistas, as questões ao serem aplicadas, mostraram-se bastante adequadas e possibilitaram uma boa interação com os entrevistados. À medida que surgiam questões novas colocadas pelos entrevistados, procurava-se explorá-las e incluí-las no roteiro.

Os contatos prévios de agendamento e a definição dos locais e horários das entrevistas foram estabelecidos de comum acordo entre pesquisador e entrevistados. As entrevistas aconteceram no período de 11 de março a 31 de dezembro de 2009. As falas foram gravadas com a autorização prévia dos entrevistados e duraram de quarenta minutos a uma hora e meia.

A estratégia de realização prévia dos grupos focais revelou-se produtiva, uma vez que questões levantadas e discutidas nos grupos, tais como queixas em relação aos serviços prestados, valores das tarifas, deficiência nas informações, falta de estímulo à participação por parte das operadoras e dos canais institucionais públicos de participação foram expostas e confrontadas durante as entrevistas individuais.

No início de cada entrevista foi lido e explicado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice D) requerido pelo Comitê de Ética em Pesquisa (COEP-UFMG). O TCLE foi assinado por todos os entrevistados.

4.3.5 Operacionalização dos grupos focais

Para a formação e realização dos grupos focais, uma estratégia utilizada foi buscar o apoio da equipe do PSF dos municípios. Assim, foram realizadas reuniões com as enfermeiras responsáveis pelo PSF dos bairros selecionados, durante as quais se explicou a proposta da pesquisa, seus aspectos éticos e se solicitou a ajuda dos agentes de saúde para o recrutamento

dos participantes. Esses agentes de saúde, por residirem nos bairros onde atuam, detêm informações privilegiadas a respeito dos moradores. Os agentes de saúde utilizaram formulários contendo informações sobre a pesquisa e o perfil dos participantes a serem recrutados, bem como os dados pessoais dos selecionados, além de um termo de consentimento para participar do grupo focal.

O roteiro prévio de questões foi elaborado e submetido a diversas rodadas de discussão com a participação do orientador, da coorientadora e de uma professora adjunta da UFMG. Um pré-teste piloto serviu para verificar a necessidade de possíveis ajustes e complementações. Pequenos ajustes foram feitos no campo para facilitar o entendimento das questões pelos participantes.

As enfermeiras do PSF sugeriram que as reuniões dos grupos focais fossem realizadas no próprio bairro dos participantes, já que os deslocamentos poderiam dificultar o comparecimento de alguns membros do grupo. Elas conseguiram agendar salas de escolas, de igrejas ou de centros comunitários dos bairros, nas quais as reuniões foram realizadas. Os bairros onde foram realizados os grupos focais e o número de participantes estão representados no QUADRO 6, e o perfil socioeconômico na TAB.1.

QUADRO 6 - Participantes dos grupos focais por bairro

Município	Bairro	N.º de grupos focais	N.º de participantes
Cachoeiro de Itapemirim	Paraíso	2	18
	Gilson Carone	2	22
	Total	4	40
Colatina	José de Anchieta	1	0
	Maria das Graças	1	11
	Moacyr Brotas	1	8
	São Judas Tadeu	1	9
	Total	4	36
Vitória	Ilha das Caieiras	1	5
	Itararé	1	6
	Jardim Camburi	1	6
	Santa Luísa	1	8
	Total	4	25
TOTAL		12	101

Antes do início dos trabalhos com cada grupo focal, foram realizadas dinâmicas de grupo como forma de estabelecer maior interação entre participantes e pesquisador. Também foram previstos lanches e distribuição de pequenos brindes como forma de confraternização e de agradecimento pela participação. Os trabalhos de grupo eram concluídos com a abertura para

manifestações individuais e uma fala da pesquisadora em relação ao saneamento e seus principais mecanismos de controle, vigilância e participação.

Todo o trabalho de campo relativo aos grupos focais foi registrado com a colaboração de um anotador. No caso de Cachoeiro de Itapemirim, essa função coube a um mestrando que estava desenvolvendo pesquisa sobre o processo de privatização da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Cachoeiro de Itapemirim. Nos demais municípios se recrutou uma colaboradora para esse fim.

TABELA 1 - Perfil dos participantes dos grupos focais

Bairro	Idade Média						Homem	Mulher	Tempo médio resid. (anos)	Escolaridade							Pertence à Associação			Renda familiar Salários mínimos - SM				
	20-30	31-40	41-50	51- 60	> 60	ND				FI	FC	MI	MC	SI	SC	ND	Sim	Não	ND	1	2-3	4-5	> 5	ND
Gilson Carone (1) -CI	2	2	3	4	2	-	3	10	35	6	1	3	3	-	-	-	10	3		5	8			
Gilson Carone (2) -CI	-	4	2	1	1	1	2	7	33	5	-	1	1	-	-	2	3	3	3	3	2	2	-	2
Paraíso (1) - CI	-	-	6	3	1	-	3	7	38	2	-	-	4	-	3	1	9	1	-	4	2	-	3	1
Paraíso (2) - CI	-	2	2	2	2	-	4	4	41	2	-	-	2	-	4	-	3	5	-	-	4	3	1	-
José de Anchieta-Col	-	2	4	1	1	-	-	8	28	4	1	1	1	-	1	-	3	5	-	3	4	-	1	-
Maria das Graças -Col	-	3	1	4	2	-	3	7	45	2	-	1	5	-	2	-	8	2	-	1	2	3	3	1
Moacir Brotas- Col	-	1	4	3	-	-	4	4	41	-	1	1	2	2	2	-	5	3	-	-	4	2	2	-
S. Judas Tadeu-Col	-	3	1	2	3	-	3	6	42	4	1	-	3	-	1	-	2	7	-	3	5	-	-	1
Ilha das Caieiras-V	1	2	2	-	-	-	2	3	26	-	1	1	3	-	-	-	3	2	-	2	3	-	-	-
Itararé- V	-	-	2	2	2	-	3	3	44	1	-	3	2	-	-	-	3	3	-	1	4	1	-	-
Jardim Camburi-V	-	-	3	2	1	-	1	5	25	-	-	-	2	1	3	-	1	5	-	-	-	-	5	1
Santa Luísa-V	-	-	2	2	4	-	5	3	35	1	1	-	1	-	5	-	3	4	1	-	2	4	2	-

FI - Fundamental incompleto; FC – Fundamental completo; MI – Ensino médio incompleto; MC - Ensino médio completo; SI – Superior incompleto; SC - Superior completo; ND – Não declarado; CI – Cachoeiro de Itapemirim; Col – Colatina; Vitória – V.

4.3.6 Revisão da literatura

Na revisão de literatura foram percorridas diversas publicações em livros e artigos sobre o tema da democracia, participação, história do saneamento, experiências de participação em políticas públicas, gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e experiências de privatização desses serviços.

As leituras de base foram os livros: Teoria da Ação Comunicativa de 1987, v.1 e 2 e Direito e Democracia: entre facticidade e validade, de 1997, v.1 e 2, ambos de Jürgen Habermas.

Além das recomendações bibliográficas por parte do orientador e da coorientadora, foram feitos contatos com os Professores Fernando Guilherme Tenório da Fundação Getúlio Vargas – RJ, Eduardo Cesar Leão Marques e Adrian Gurza Lavalle do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Marta Zorzal e Silva do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que, na ocasião, fizeram importantes recomendações bibliográficas.

Foram realizadas buscas constantes no Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior (CAPES) e também no Portal FAMA da Universidad de Sevilla, no período da realização do Programa da Bolsa Sandwich do Conselho Nacional de Desenvolvimento e Pesquisa (CNPq) (de 15 de janeiro a 30 de junho de 2010). Durante a estadia na Universidad de Sevilla, sob a orientação do Professor Leandro del Moral Ituarte, foram sugeridos sites e publicações sobre o tema da pesquisa. Ainda em Sevilla consultou-se o acervo das bibliotecas das faculdades de Filosofia, Direito e Geografia Humana, fato que contribui para o enriquecimento do marco teórico do trabalho.

4.3.7 Levantamento de documentos

Além das entrevistas individuais e dos grupos focais, foram feitas coletas de materiais considerados relevantes à pesquisa em documentos, leis, decretos, atas de audiência pública da AGERSA, do Conselho Municipal de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim (COMUSA) e do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental de Colatina (COMMASA) e em outras fontes de informação, como mostra o QUADRO 7.

QUADRO 7- Informações, documentos e fontes

(continua)

Informações	Documentos	Fontes
Diretrizes, objetivos, instrumentos e mecanismos de controle social previstos na Política Municipal de Saneamento e no Plano Diretor Municipal – de Cachoeiro de Itapemirim.	- Lei n.º 4.797, de 14/07/1999 – Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências - Lei n.º 5.890, de 31/10/2006 – Lei do Plano Diretor Municipal.	Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Diretrizes, objetivos, instrumentos e mecanismos de controle social previstos na Política Municipal de Saneamento de Colatina.	- Lei n.º 4.580, de 23 de novembro de 1999. Institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental e dá outras providências. - Decreto n.º 12.910, de 20 de novembro de 2008. Designa membros para compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (COMMASA). - Lei n.º 4.978, de 29 de junho de 2004. Autoriza a extinção da Companhia Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental e cria o Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental. - Lei n.º 5.045, de 23 de dezembro de 2004. Institui o Código Municipal de Meio Ambiente no Município de Colatina.	Prefeitura Municipal de Colatina
Estrutura, atribuições, atividades, financiamento, normas gerais de regulação e atividades de fiscalização da AGERSA.	- Lei n.º 4.798, de 14 de julho de 1999. Cria a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento (AGERSA) e dá outras providências.	Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Composição e normas de funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA). Procedimentos, critérios, exigências e regulamento do processo de licitação para concessão dos serviços de água e esgoto.	- Decreto n.º 18.047, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Saneamento. - Edital de Concorrência Pública n.º 6, de 1.º de dezembro de 1997. Trata do processo de licitação visando à concessão dos serviços de água e esgoto.	Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim AGERSA
Termos do contrato de concessão.	- Contrato de Concessão n.º 29, de 14 de julho de 1998. – contém os dispositivos legais para a execução dos serviços de água e esgoto e da gestão do saneamento. (???)	AGERSA
Pautas, frequências, deliberações do Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA) e do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento (COMMASA).	- Atas das reuniões	AGERSA, COMMASA
Conteúdo, frequência das audiências públicas promovidas pela AGERSA.	- Atas das audiências - Relatório anual de regulação dos anos 2007 e 2008.	AGERSA

Quadro 7- Informações - documentos – fontes

(conclusão)

Informações	Documentos	Fontes
Planejamento estratégico da CITÁGUA (hoje Foz do Brasil).	- Planos, metas, programas.	CITÁGUA
Tarifas, cobertura de água e esgoto, índice de satisfação dos clientes, índice de perdas, QUADRO de pessoal.	- Relatórios gerenciais e técnico-operacionais das Concessionárias. - PNSB 2000. - Índice de carência em saneamento 2000.	CITÁGUA, SANEAR e CESAN. Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) IBGE
Diretrizes, objetivos, instrumentos e mecanismos de controle social previstos na Política Estadual de Saneamento	- Lei n.º 9.096, de 30 de dezembro de 2008. Estabelece as diretrizes e a política estadual de saneamento básico e dá outras providências. - Lei Complementar n.º 477 (com as modificações dadas pela LC512, de 8 de dezembro de 2009, e pela LC525, de 29 de dezembro de 2009). Cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-Estrutura Viária do Espírito Santo (ARSI) e dá outras providências. - Lei n.º 6.871, de 14 de novembro de 2001. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de saneamento básico no estado do Espírito Santo. - Lei Complementar n.º 325. Dá nova redação aos dispositivos da Lei Complementar n.º 18, de 17 de janeiro de 2005, e dá outras providências.	Governo do Estado do Espírito Santo
Ações mútuas de serviços de abastecimento de água e esgoto – Governo do Estado e Prefeitura Municipal de Vitória (PMV)	- Termo de Compromisso – Termo de compromisso que entre si fazem o Governo do estado do Espírito Santo, com a interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Infra-Estrutura e Transporte, da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento e da Companhia Espírito-Santense de Saneamento (CESAN), e o município de Vitória, com a interveniência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da Companhia de Desenvolvimento de Vitória.	CESAN
Socioeconômicos: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Mortalidade, Renda <i>per capita</i> , Escolaridade.	- Índice de Desenvolvimento Social (IDS) dos municípios do Espírito Santo – Relatório 2004.	IJSN

4.3.8 Aspectos éticos da pesquisa

Atendendo às diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, Resolução n.º 196 de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), o presente projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da universidade Federal de Minas Gerais (COEP/UFMG), que o aprovou em 8 de maio de 2008 (Anexo A).

De acordo com essa Resolução, estão sujeitos à aprovação em comitês de ética em pesquisa todos os projetos, inclusive suas partes, cuja fonte primária de informação seja o ser humano, individual ou coletivamente, direta ou indiretamente (CNS, 1996).

Durante a pesquisa foram obedecidos todos os requisitos previstos no documento aprovado, tais como a informação clara aos entrevistados e participantes dos grupos focais sobre os objetivos da pesquisa, o compromisso da garantia da preservação da identidade dos participantes, a informação sobre a possibilidade de o participante abster de responder questões ou de se retirar a qualquer momento, caso desejado, a solicitação para a gravação da entrevista e os procedimentos para o arquivamento do material coletado após o seu uso.

4.3.9 Análise dos dados

Esta etapa da pesquisa qualitativa é quando o pesquisador se defronta com uma de suas maiores dúvidas quanto ao melhor método para apreender os “significados que os atores compartilham na vivência de sua realidade” (MINAYO, 2008, p. 299).

Esta é a etapa da pesquisa qualitativa em que o pesquisador se defronta com uma de suas maiores dúvidas quanto ao melhor método para apreender os “[...] significados que os atores compartilham na vivência de sua realidade” (MINAYO, 2006, p. 299).

Entre as diversas opções metodológicas oferecidas, encontra-se a análise de conteúdo (em diversas modalidades), a análise de discurso e a hermenêutica dialética, cada qual oferecendo vantagens e desvantagens e também adeptos e críticos. Não há, portanto, consenso quanto à que é considerada a melhor, mas diversos caminhos possíveis que o pesquisador poderá escolher (MINAYO, 2006). Sobre essa questão, a autora menciona uma resposta dada por Lazarsfeld, renomado pesquisador social do século XX, a um aluno que o questionava a respeito de certos problemas práticos num curso sobre análise de conteúdo: “[...] a gente diz e escreve muitas coisas, mas, na verdade, a gente faz como pode” (POIRIER *et al.*, 1985, p. 72, *apud* MINAYO, 2006, p. 351). Isso, no entanto, como ressalta a autora, não significa que não haja a necessidade de aprimorar métodos e técnicas em todo o processo de pesquisa, em especial na etapa de análise.

Optou-se, neste estudo, por uma análise interpretativa dos dados das entrevistas e dos documentos coletados para captar as mais diversas dimensões envolvidas: concepções, política, configuração institucional.

Foram percorridas as etapas sugeridas por Minayo (2006), que prevê as fases de pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Na fase de pré-

análise procedeu-se à seleção do material e à definição dos procedimentos a serem seguidos. As entrevistas gravadas foram transcritas integralmente pela própria pesquisadora, pelo mestrando que desenvolveu pesquisa inserida neste estudo e por uma técnica da área de Pedagogia. Iniciou-se um contato intensivo com o material, sistematizaram-se as leituras de documentos, anotaram-se as observações realizadas durante a pesquisa de campo e sintetizaram-se as entrevistas por ator pesquisado e por grupos focais, reportando-se aos objetivos e pressupostos teóricos e procurando, com essa primeira aproximação, ultrapassar o que Minayo (2008, p. 316) menciona como “[...] sensação de caos inicial”.

Uma vez definidos os procedimentos, passou-se à classificação dos dados, o que corresponde à sua implementação. Para tanto, foram definidas expressões, frases e parágrafos considerados definidores das categorias de análise selecionadas. Essa fase permitiu a identificação de fatos relevantes concernentes à ação dos atores sociais na comunidade pesquisada. As chamadas estruturas relevantes, identificadas tanto nas entrevistas como na análise de documentos e nos depoimentos de técnicos, representantes do Poder Público, do Poder Legislativo e da população dos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória, foram classificadas em categorias.

Tendo como premissas o referencial teórico da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas e, a partir dela, o que propõe o autor sobre democracia deliberativa, procurou-se trabalhar com as seguintes categorias analíticas trazidas por ele: *mundo da vida, sistema, colonização do mundo da vida, esfera pública, ação comunicativa e instrumental ou estratégica*.

Assim, foram identificados elementos dos arranjos institucionais, componentes da Política Municipal de Saneamento e da sociedade civil que limitam ou possibilitam a participação social, nos moldes da proposta de democracia deliberativa, e auxiliam na interpretação dos dados e na resposta à indagação da pesquisa: Como se dá a participação social na gestão dos serviços de abastecimento de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios investigados?

4.3.10 Forma de apresentação

Na apresentação dos depoimentos emitidos, os entrevistados foram sempre citados no masculino, com vistas a preservar-lhes a identidade. As siglas utilizadas para identificação dos entrevistados estão representadas no QUADRO 8. As dos grupos focais, no QUADRO 9.

O símbolo (...) foi utilizado quando não era possível compreender o que estava sendo dito, e o [...], quando uma frase era interrompida. A identificação p_x foi empregada quando o participante mencionava o nome do presidente da associação de moradores do bairro.

QUADRO 8 - Siglas dos entrevistados

Município	Instituição	Sigla
	Prefeitura Municipal	RP-CI
	CITÁGUA 1	RC1- CI
	CITÁGUA 2	RC2-CI
	Agência de Regulação dos Serviços públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA	RA- CI
Cachoeiro de Itapemirim	Conselho de Saneamento – COMUSA 1	RCO1-CI
	Comusa 2	RCO2-CI
	Conselho Municipal de Saúde	RCS -CI
	Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares de Cachoeiro de Itapemirim - FAMMOPOCI	RF-CI
	Poder Legislativo	RL-CI
	Poder Executivo	RE-CI
	Prefeitura Municipal	RP-COL
	Serviço Colatinense de meio ambiente e Saneamento - SANEAR 1	RS1-COL
	SANEAR 2	RS2- COL
	União das Associações de Moradores e dos Movimentos Comunitários de Colatina (UNASCOL)	RU-COL
Colatina	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento – COMMASA 1	RCO-COL
	COMMASA 2	RCO2-COL
	Conselho Municipal de Saúde	RCS-COL
	PROCON	RP-COL
	Prefeitura Municipal 1	RP1-V
	Prefeitura Municipal 2	RP2-V
	CESAN 1	RC1-V
Vitória	CESAN 2	RC2-V
	Conselho Municipal de Saúde	RCS-V
	Conselho popular de Vitória - CPV	RCP-V

QUADRO 9- Siglas dos participantes dos grupos focais

Município	Bairro	Sigla*
Cachoeiro de Itapemirim	Gilson Carrone 1	PxGFGC1
	Gilson Carone 2	PxGFC2
	Paraíso 1	PxGFP1
	Paraíso 2	PxGFP2
Colatina	José de Anchieta	PxGFGFJA
	Maria das Graças	PxGFMG
	Moacyr Brotas	PxGFMB
	São Judas Tadeu	PxGFSJ
Vitória	Ilha das Caieiras	PxGFIC
	Itararé	PxGFI
	Jardim Camburi	PxGFJC
	Santa Luisa	PxGFSL

* O x indica o respectivo número do participante

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir, serão apresentados e discutidos os resultados obtidos referentes à participação social na política e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória. Trata-se da interpretação dos resultados das entrevistas, grupos focais, complementados por análise de documentos relacionados no QUADRO 7.

O objetivo é expor as principais interpretações que foram possíveis com base no marco teórico construído, fundamentados essencialmente na Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas e em a sua proposta de democracia deliberativa.

5.1 O caso Cachoeiro de Itapemirim

O município de Cachoeiro de Itapemirim está localizado ao sul do Espírito Santo, conforme mostra a FIG. 1. Apresenta uma população estimada pelo IBGE (2008) em 198.962 habitantes. Trata-se do principal centro econômico do sul do Estado. Destaca-se em sua economia o setor de extração e beneficiamento de rochas, principalmente mármore e granito: o Município é considerado um centro internacional de rochas ornamentais, com uma das maiores jazidas de mármore do Brasil. Na indústria, sobressaem a produção de cimento, calçados e laticínios. É também sede de uma empresa de transportes de porte nacional, a Viação Itapemirim.

Cachoeiro de Itapemirim integra a principal bacia hidrográfica do sul do Estado, a do Rio Itapemirim, que corta a sede do Município. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) em 2000 foi de 0,77, ano em que o IDH do Espírito Santo foi de 0,767, considerado um índice de desenvolvimento médio (IJSN, 2004). A cidade de Cachoeiro, como a maioria das cidades brasileiras, desenvolveu-se de forma irregular, sem planejamento urbano, às margens do Rio Itapemirim, em cujo leito se encontram diversas edificações sobre pilotis. Uma sucessão de governos populistas e centralizadores facilitou as ocupações irregulares (BALTHAZAR, 2005).

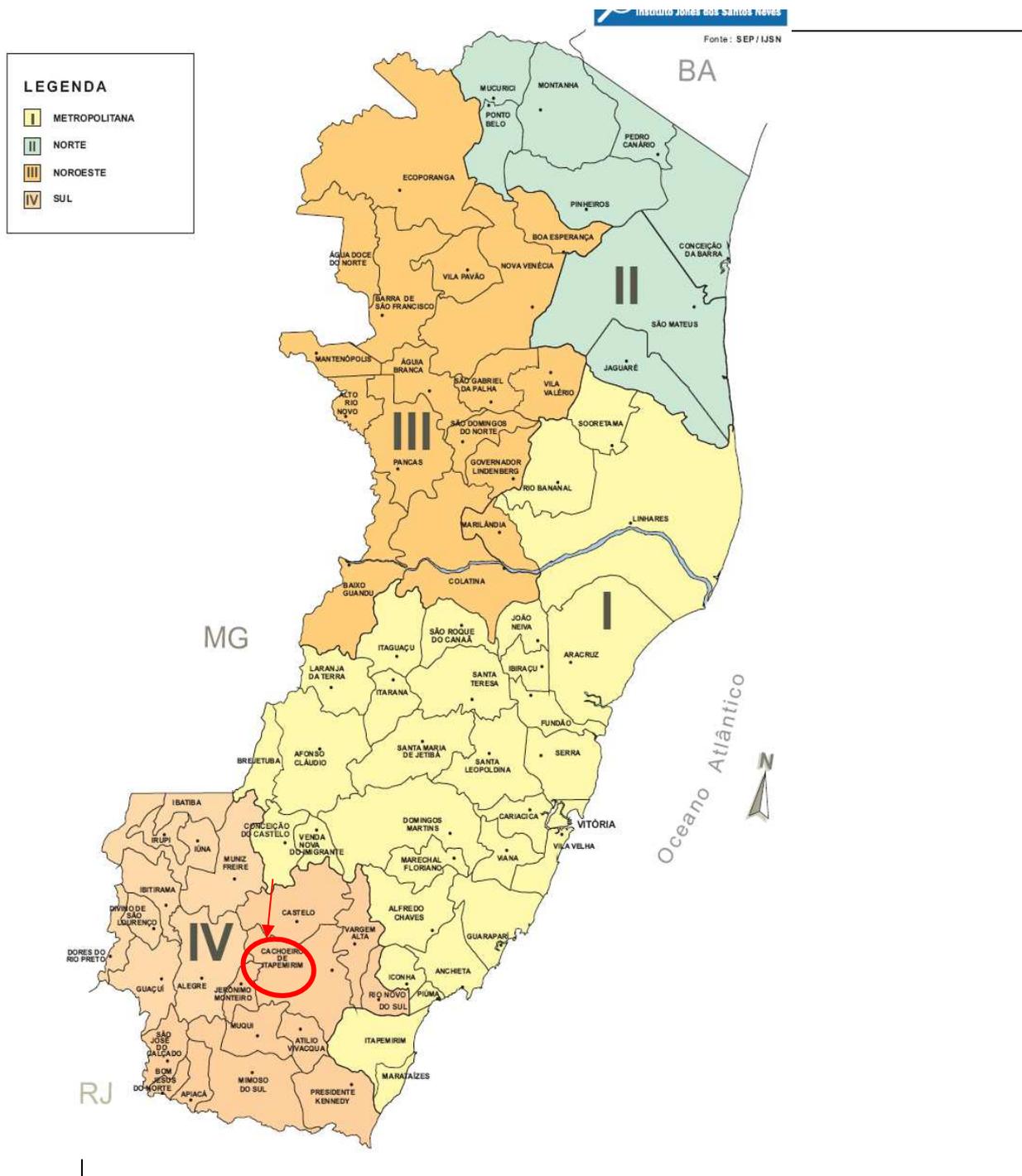


FIGURA 1 - Localização do município de Cachoeiro de Cachoeiro de Itapemirim no estado do Espírito Santo

Fonte: IJSN, 2009. Disponível em: <http://www.ijnes.gov.br/follow.asp?urlframe=cartografia/mapas_download.htm>. Acesso em: 19 jul. 2009.

5.1.1 Breve contexto político de Cachoeiro de Itapemirim

O município de Cachoeiro de Itapemirim tem sido administrado, nas últimas três décadas, por prefeitos de perfil populista e autoritário, que se revezaram no poder. O prefeito Theodorico Ferrazo, do Partido Democratas (DEM), em cuja administração ocorreu a privatização, ocupou o cargo por quatro mandatos (1973-1977, 1989-1992, 1997-2000, 2001-2004), alternando-o com José Tasso (PFL)²⁷ (1993-1996) e Roberto Valadão, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (1983-1988; 2005-2008) (MOREIRA, 2004, *apud* BALTHAZAR, 2005).

O ex Prefeito Theodorico Ferrazo chegou a disputar a última eleição tendo sido derrotado pelo atual prefeito Carlos Casteglione do PT.

A gestão municipal anterior à privatização era exercida pelo prefeito José Tasso, sobre o qual pesam denúncias e processos movidos pelo Ministério Público do Espírito Santo (MPES). A maior acusação de que é vítima é a de improbidade administrativa, devido à assinatura de um convênio com o Ministério da Educação (MEC), em 1996, quando ainda era prefeito, para a construção da Escola Técnica Federal, obra que foi colocada sob a responsabilidade da autarquia Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). O MPES, no entanto, identificou várias irregularidades no convênio, como repasse indevido de verbas e superfaturamento, e afirmou que o SAAE não era o órgão adequado para administrar a construção. Além disso, havia indicativo de desvio de verbas em vários contratos que apresentavam irregularidades. O Ministério Público/Promotoria de Justiça de Cachoeiro de Itapemirim, então, abriu processo que gerou o Inquérito Civil n.º 01/97.²⁸

Um dos entrevistados da CITÁGUA relatou o fato, afirmando que até hoje não tinha sido esclarecido, mas que teve repercussão na imprensa local. Comentou-se na época que, às vésperas da saída do prefeito José Tasso, houve uma retirada total de uma verba de cerca de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e meio de reais) de uma conta-poupança do SAAE (desconhecida até então pelos técnicos da autarquia), que resultou, inclusive, no não pagamento do salário aos funcionários.

²⁷ PFL – Partido da Frente Liberal substituído pelo Democratas (DEM) em 28 de março de 2007.

²⁸ Disponível em: <<http://promotoria.cachoeiro.vilabol.uol.com.br/Prefeito.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2009.

O prefeito Theodorico de Assis Ferração, que o sucedeu (1997-2004), teve seu primeiro mandato em 1973 assim descrito:

Neste ano [1973], elege-se para Prefeito a figura política mais polêmica e controversa da História cachoeirense. Theodorico de Assis Ferração (Filho), um homem capaz de se fazer amar ou odiar com facilidade mas, inegavelmente, ousado e com um estilo de administração personalista e inflexível, cujo forte são as obras físicas, inclusive uma muito criticada “torre de chover”, que, dizia, iria refrescar a cidade [...] e ele mesmo a desmontou, no carnaval de 2002 [sem o consentimento da câmara municipal]. Sua maior virtude ou defeito, segundo os adversários, é a “teimosia”, se inventa uma obra, se acha que deve construir algo “mete os peitos” e vai em frente [...] Ferração está hoje em seu quarto mandato, com algumas mudanças em seu estilo populista (MOREIRA, 2004, p. 166, *apud* BALTHAZAR, 2005, p.100).

Os representantes da Secretaria de Meio Ambiente e do Conselho de Saúde comentaram o fato de a Empresa Água Branca, grupo majoritário vencedor da licitação de concessão dos serviços de água e esgoto em 1997, pertencer à nora do então Prefeito Ferração. Embora nada tenha sido constatado em termos de irregularidade, de acordo com esses entrevistados, observou-se que uma desconfiança pairou sobre a lisura da referida transação.

Marques (2000) trabalhou o conceito de “permeabilidade do Estado” a partir da análise das redes de vínculos que contribuem para a compreensão das relações entre Estado e sociedade e dos limites entre o público e o privado, e assim se posicionou:

Parto da premissa que as políticas públicas no Brasil não são movidas a corrupção, embora essa esteja presente em inúmeras atividades estatais [...] nem mesmo a distribuição das vitórias nas licitações é baseada principalmente em corrupção. Ela é baseada em relações pessoais, ou mais especificamente na forma como as redes de relações políticas, de amizade, institucionais, familiares e também de corrupção se estruturam e se superpõem, dando acesso diferenciado à informação entre os licitantes. (MARQUES, 2000, p. 176).

Roberto Valadão, que sucedeu o prefeito Ferração em 2005, foi afastado do cargo em 2008 por uma ação movida pelo MP e pela Justiça do Espírito Santo, sob acusação de improbidade administrativa. A ação foi motivada por denúncia de seu envolvimento na compra de um terreno superfaturado para a construção de uma vila olímpica, no valor de quase R\$ 3.500.000,00 (três milhões e meio de reais). A alegação era de que se tratava de um terreno

que servia para depósito de entulhos e que, portanto, não tinha esse valor (ESPIRITO SANTO DE FATO *ONLINE*, 2008).²⁹

A gestão municipal que se iniciou no ano de 2008 está atualmente a cargo do prefeito eleito Carlos Casteglione, do PT, que concorreu com o ex-prefeito Theodorico Ferração. A derrota de Ferração causou surpresa, dadas as sucessivas vitórias em pleitos anteriores.

Esses traços “autoritários”, “populistas”, “clientelistas”, “patrimonialistas” e o “mandonismo” tão bem estudados por Carvalho (1999), Leal (1993), Nunes (1997) estão ainda presentes na nossa política brasileira, como comentam Avritzer (2005), Cunha (2007), Mota (2007), Tenório e Marques Filho (2006), e se constituem em obstáculo à construção de um modelo de administração participativa pelo qual os cidadãos possam efetivamente tomar parte na condução de seus destinos.

5.1.2 O desenho institucional do saneamento

O desenho institucional do saneamento está previsto na Lei n.º 4.797, de 14 de julho de 1999, que instituiu a Política de Saneamento do Município de Cachoeiro de Itapemirim, e, entre os seus fundamentos, inclui o saneamento como um serviço público essencial à proteção ambiental e à saúde pública. Para a sua formulação, implementação e controle, essa Lei prevê o Sistema Municipal de Saneamento (SIMSA), assim estruturado:

- Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA - órgão colegiado autônomo de caráter consultivo, deliberativo e normativo da política de saneamento (definido como órgão superior da composição do SIMSA) – tem dentre outras funções: a) formular as políticas de saneamento definindo estratégias e prioridades; b) acompanhar e avaliar a implementação das políticas; c) discutir e aprovar a proposta de Projeto de Lei do Plano Municipal de Saneamento. É o órgão encarregado de fomentar a articulação das políticas públicas entre elas às de saúde e a articulação com demais conselhos existentes no município e no Estado com vistas à implementação do Plano Diretor de Saneamento do Município;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SMMADS) - tem como função o controle e a execução da Política Municipal de Saneamento – PMS;
- Órgão de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento (AGERSA).
- Organizações da sociedade civil, reconhecidas pela SMMADS, que tenham o saneamento entre seus objetivos;

²⁹ ESPIRITO SANTO DE FATO *ONLINE*. Cachoeiro de Itapemirim, 27 nov. 2008. Política. Disponível em: <<http://www.jornalfato.com/social.php?id=3104>>. Acesso em: 8 jul. 2009.

- Outras autarquias e secretarias afins do município, definidos em ato do Poder Executivo (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

Esta prevê importantes mecanismos de participação. Entre os princípios que a norteiam estão previstos no Art. 2º, Incisos I e VIII:

[...]

I - acesso aos serviços de saneamento como um direito de todos e dever do Estado;

[...]

VIII - controle social da prestação dos serviços de saneamento.

(CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

O Capítulo IX dessa Lei é dedicado às formas de participação, estando previsto no Art.36:

[...]

Os usuários dos serviços terão assegurados direitos de participação nos processos de elaboração da política pública de saneamento, na definição dos instrumentos para a outorga, concessão e permissão dos serviços e no acompanhamento das atividades de regulação, fiscalização e controle, sob pena de nulidade dos atos em que tal participação não for permitida.

[...] (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

Ressalta-se ainda no § 3º do citado artigo:

[...]

As formas de participação serão estruturadas de modo a facilitar o acesso e possibilitar a manifestação dos usuários, prevendo regras claras de encaminhamento e tratamento das questões suscitadas durante sua efetivação

[...] (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

Ainda de acordo com a PMS, a participação ocorrerá por meio:

[...]

I. de audiências públicas;

II. do Conselho Municipal de Saneamento;

III. de outras formas que garantam o acesso e a participação dos usuários nos processos de discussão e formulação de propostas e instrumentos de gestão dos serviços de saneamento

[...] (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

Destacam-se ainda o Conselho do Plano Diretor Municipal e o OP como mecanismos de participação do PDM, instituído pela Lei n.º 5.890, de 31 de outubro de 2006 (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2006).

A Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (AGERSA) foi instituída pela Lei Municipal n.º 4.798, de 14 de julho de 1999, constituindo-se como a primeira agência municipal de regulação dos serviços de saneamento do Brasil. Foi inicialmente criada com a denominação Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim. De acordo com o que está estabelecido no Cap. I, Art. 1.º, parágrafo único da referida Lei, a AGERSA

[...]

É uma entidade integrante da administração pública municipal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, dotada de poder de polícia e de autonomia administrativa e financeira

[...] (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999b).

Em 2005, a AGERSA incorpora outros serviços públicos nas suas ações de regulação:

A AGERSA no ano de 2005 tornou-se multisetorial, passou a ser, Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim, instituída pela Lei n.º 5.807 de 29/12/2005, que tem como finalidade promover a regulação, o controle e a fiscalização de todos os serviços públicos concedidos, permitidos, autorizados e/ou operados diretamente pelo poder público municipal (AGERSA, 2009).

A AGERSA é responsável pela fiscalização do Contrato de Concessão n.º 029/98, celebrado entre o Município e a CITÁGUA, concessionária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A instituição e a definição de sua estrutura organizacional estão previstas na Lei n.º 5.807, de 29 de dezembro de 2005, que define a finalidade da Agência no Cap. 1, Art. 1.º, parágrafo único:

A AGERSA é órgão da administração indireta do Município de Cachoeiro de Itapemirim, instituído em forma de autarquia pela Lei n.º 4.798, de 14 de julho de 1999, com a finalidade precípua de promover a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços públicos delegados concedidos, permitidos, autorizados ou operados diretamente pelo poder público municipal (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2005).

Entre as suas atribuições estão previstos no Cap.I, Art. 5º, da referida Lei:

I – Fazer cumprir a legislação de gestão, de concessão, as permissões ou autorizações dos serviços públicos regulados;

II – Promover a regulação, acompanhamento, controle e a fiscalização dos serviços públicos delegados conforme estabelecido nas legislações da União, Estado e Município e o contratualmente disposto das permissões, autorizações e concessões de serviços públicos delegados (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2005).

Como mecanismo de articulação com a sociedade, essa Lei prevê a realização de, pelo menos, uma audiência pública por semestre, para demonstração do desempenho da prestação de serviços pelo ente regulado e a elaboração de relatório anual de todas as atividades vinculadas aos serviços públicos delegados sob sua regulação, bem como o encaminhamento desse relatório à Câmara Municipal e ao Chefe do Executivo Municipal.

O desenho institucional de saneamento, embora contenha em sua formulação elementos avançados que regem a PMS no que se refere à regulação do Poder Público municipal e das relações deste com a sociedade e demais instituições públicas e privadas, não vem sendo efetivado na prática, como se discutirá adiante.

5.1.3 A CITÁGUA (Foz do Brasil)

A prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município de Cachoeiro de Itapemirim foi concedida a uma empresa privada, no ano de 1998. A CITÁGUA começou a prestar esses serviços nesse mesmo ano, após a participação em um processo de concorrência pública, sob o Edital 06/97, destinado a outorgar a concessão da gestão integrada dos sistemas e serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Até então os serviços eram prestados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Cachoeiro de Itapemirim. De acordo com os depoimentos da maioria dos entrevistados, os serviços, à época da privatização, encontravam-se em situação bastante precária tanto no que se refere ao abastecimento de água, apresentando problemas de faltas frequentes de fornecimento (principalmente nas regiões mais elevadas), quanto ao baixo índice de cobertura de esgotamento sanitário, em especial no que se refere ao tratamento.

Segundo informações obtidas em entrevistas com os representantes da CITÁGUA, 75% dos esgotos da sede do Município eram coletados, mas somente 5% eram tratados. Os esgotos em geral eram lançados sem tratamento no rio Itapemirim e seus afluentes. Em relação à coleta dos dejetos, esse percentual não pode ser considerado baixo, se comparado ao da realidade brasileira. Embora não se tenha o dado do percentual médio de esgoto coletado à época no Brasil, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) (IBGE, 2000) revelou que a

situação brasileira relativa ao esgotamento sanitário era precária, pois apenas 32% dos municípios dispunham desse serviço e somente 20,2% coletavam e tratavam os esgotos.

Era uma tragédia. A falta de água era constante. Vou dar um exemplo: esgoto sanitário praticamente zero. Não se dava nem pra manter o sistema que existia atuante, quanto mais ampliar. A cidade crescendo e você não tinha condição de ampliar o seu atendimento. Não havia recurso, né? [RACI].

O índice de perdas da água produzida chegava a 56%, além de se observarem precariedades técnico-operacionais, sucateamento de equipamentos e a falta de recursos para os investimentos necessários (COSTA, 2005).

O início das atividades da CITÁGUA deu-se em 14 de julho de 1998. A Empresa compunha-se à época do Grupo Águia Branca (acionista majoritário), corporação com mais de sessenta anos de serviços prestados no Estado, principalmente no setor de transporte de passageiros, e o Grupo Cepemar, empresa fundada em 1978, com atividades nas áreas de meio ambiente, infraestrutura e logística em empreendimentos no Espírito Santo e em outras partes do Brasil (CEPEMAR,³⁰ 2009; COSTA, 2005).

A proposta apresentada pelo Consórcio foi vencedora da concorrência pública, da qual participaram quinze empresas, por apresentar a menor tarifa e o melhor programa de investimentos (BALTHAZAR, 2005; CITÁGUA, 2008). O prazo de concessão previsto no Contrato de Concessão n.º 029/98 (CC/029) era de trinta anos, prorrogáveis por mais vinte anos caso houvesse interesse de ambas as partes. Esse prazo foi alterado para 37 anos pelo 7.º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, em 12 de junho de 2006 (AGERSA, 2009)³¹.

Segundo se apurou na entrevista com o representante da AGERSA, essa prorrogação configurava-se como uma medida compensatória, já que seu objetivo era evitar um aumento maior nas tarifas de água e esgoto e preservar o equilíbrio financeiro da Empresa. Ainda de acordo com o entrevistado, essa negociação estava prevista no CC/029. Abre-se um parêntese aqui para registrar o comentário feito por Mello (2005, p. 516): “[...] os consumidores são sistematicamente chamados a fazer a cobertura de riscos que poderiam ser muito melhor atribuídos a outros agentes envolvidos no negócio”. Os investimentos previstos no contrato

³⁰ CEPEMAR. Vitória. Institucional. Disponível em: <<http://www.cepemar.com/institucional/>>. Acesso em: 12 maio 2009.

³¹ http://www.agersa.com.br/default/attachments/061_7.%20Termo%20Aditivo%20Contrato%20Concess%C3%A3o.pdf

eram de R\$ 50.000.000,00 (Cinquenta milhões de reais) nos primeiros quinze anos (CITÁGUA, 2008).

As principais metas previstas no CC /029 são:

[...]

- Regularidade no abastecimento de água;
- redução a 25% do índice de perdas até o final da concessão;
- coleta e tratamento de esgotos para 85% da população urbana, até 96 meses após a assinatura do contrato;
- 90% da população atendida com rede coletora de esgoto até no período máximo de 180 meses após a assinatura do contrato;
- índice mínimo de 90% de micromedição das ligações do sistema de água em 36 meses contados a partir da assinatura do contrato;
- modernização administrativa, informatização e automação.

Os serviços que cabem à CITÁGUA abrangem as seguintes atividades: prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob regime de concessão, incluindo atividades de captação, tratamento e distribuição de água; coleta e tratamento de esgoto; operação, conservação, manutenção, modernização, ampliação e cobrança direta aos clientes dos serviços. Compreendem também a realização de estudos técnicos, serviços, obras e demais atividades necessárias à prestação dos serviços concedidos, bem como a aquisição de equipamentos (CITÁGUA, 2008).

Importante ressaltar que o Contrato de Concessão da CITÁGUA não inclui a zona rural do Município, estendendo-se somente à sede e aos distritos de Alto Moledo, Burarama, Conduru, Coutinho, Itaóca, Pacotuba, Santana e São Vicente. A omissão das áreas periféricas e rurais, no que tange à prestação dos serviços de água e esgoto, tem sido constatada em estudos sobre o desempenho de operadoras privadas, como os de Bessa (2006), Justo (2004), Oliveira (2007) e Saiani (2007).

C Conforme noticiado na imprensa nacional e local (VEJA, 2008;³² FOLHAES *ONLINE*,³³ 2008) e apurado na entrevista com os representantes da AGERSA e da CITÁGUA,³⁴ a Empresa foi vendida em julho de 2008 para a Odebrecht, que atua no desenvolvimento e

³² JARDIM, A. A Odebrecht avança. Veja.com. 18 jun. 2008. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-online/arquivo/arquivo1662008-2062008/>>. Acesso em: 11 jul. 2009.

³³ FOLHAES *ONLINE*. Venda da Citágua ?????. Disponível em: <<http://www.folhaes.com.br/folhaes/noticias.asp?nID=13568>>. Acesso em: 4 set. 2009.

administração de projetos de infraestrutura, com foco em concessões e parcerias público-privadas.

Essa venda, embora à época do levantamento de campo – março de 2009 – ainda não estivesse totalmente divulgada, já estava concretizada, conforme se apurou nas entrevistas. Essa falta de transparência e de discussão com os principais atores envolvidos, Poder Público e sociedade civil, gerou desconfianças e receios quanto aos desdobramentos de questões como tarifas e estabilidade dos serviços, de acordo com o que se apurou nas entrevistas com os representantes da Prefeitura, do Conselho de Saúde e da população, e que foi divulgado num jornal local, como será discutido adiante.

Foi divulgada ontem neste jornal a venda da CITÁGUA, já efetivada, pela gigante Odebrecht que entra no mercado de saneamento básico por Cachoeiro de Itapemirim. Dentro da legislação em vigor, das concessões, a transação é legal. Mas, no campo social, fica a dúvida da moralidade por conta de um contrato concessionária de 30 anos, e o grupo Águia Branca cumpriu apenas um terço do prazo limite.

Quando o então prefeito Theodorico Ferraço era prefeito, no terceiro mandato, lutou contra a resistência pública, porque o antigo SAAE já tinha se tornado um patrimônio integrado ao Município. Houve passeata ofensiva até a Ricardo Ferraço, hoje vice-governador, por ser genro do dono do Grupo Águia Branca. Ficou a impressão de um golpe, mas a CITÁGUA, com o tempo e bom marketing, reverteu o quadro e a sociedade aceitou a mudança.

Com essa notícia, de negociação milionária, não revelado, a população poderá, em breve, ficar sobressaltada no sentido da falta de transparência. A Águia Branca entrou com o balanço financeiro, sem dinheiro na jogada, e espantou até a Escelsa que tinha na época interesse, e agora, a Odebrecht entre com milhões, ficando a impressão de que alguém ganhou com o serviço público. E espera-se em Deus que a população não venha sucumbir com tarifas maiores no futuro.

Espera-se que essa transferência milionária não tenha nada a ver com período pré-eleitoral de agora e de 2010. A verdade é que onde tem SAAE, permaneceu SAAE. Onde tem CESAN, permaneceu CESAN. Só Cachoeiro foi diferente e continua sendo (FOLHA ES, 2008, [Sic]).

Em relação aos serviços prestados pela CITÁGUA (Foz do Brasil), os principais dados operacionais dos Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) na Sede e distritos de Cachoeiro de Itapemirim, estão mostrados nas TAB.2.

³⁴ Atualmente a Citágua passou a ter o controle acionário da Odebrecht e mudou o nome para Foz do Brasil.

TABELA 2 - Resumo operacional dos SAA de Cachoeiro de Itapemirim

SAA	Localidades abastecidas	Nº de economias	População abastecida (hab.)	Consumo per capita (L/hab.dia)	regime de trabalho (h)	Tipo de ETA	N.º de operadores
Alto Moledo	Alto Moledo	100	333	110	24 (*)	Filtração, Cloração e fluoretação	-
Burarama	Burarama	138	454	115	13	Compacta metálica convencional	1
Conduru	Conduru	640	2.169	106	16	Convencional	1
Coutinho	Coutinho	311	1.012	103	16	Convencional	1
Itaoca	Itaóca	1.500	5.109	116	16 (*)	Convencional	2
Pacotuba	Pacotuba	312	1.052	94	13,5 (*)	Convencional	1
Santana	Santana, Gironda e Alto Gironda	379	1.300	122	24	Convencional	1
São Vicente	São Vicente	84	258	96	13	Compacta metálica convencional	1
Cachoeiro (Sede)	Cachoeiro (sede) Córrego dos Monos e Soturno	55.757	17.6436	131	24	Convencional	8

SAA - Sistema de abastecimento de água

- liga/desliga automático

Fonte: CITÁGUA (2008)

As TAB. 3 e 4 mostram a população abastecida por SAA e esgotamento sanitário, em cada distrito atendido pela CITÁGUA e na Sede do município.

TABELA 3- População abastecida com SAA

Localidade	N.de economias ativas residenciais (dez/07)	População urbana	População rural	População atendida por localidade	População atendida geral	População urbana atendida	População rural atendida
		Estimada	Estimada	Citágua			
Soturno	810	1.594	5.799	3.151	4.508	1.594	2.914

Gironda	307			1.194			
Santana	42			163			
Itaoca	1420			5.197			
Alto Moledo	93	3.038	2.449	340	5.537	3.038	2.499
Conduru	606			2.169			
S. Vicente	74	1.351	3.254	265	2.434	1.358	1.083
Burarama	124	485	2.222	461	461	461	0
Pacotuba	290	1.954	3.274	1.041	2.089	1.954	135
Coutinho	292			1.048			
Cachoeiro de Itapemirim	49.280			174.451			
Córrego dos Monos	375	167.566	5.059		175.779	167.566	8.213
Total	53.713		22.057	190.808	190.808	175.964	14.844
Percentual				96,35%		99,99%	67,30%

Fonte: Citágua (2008)

TABELA 4 - População atendida com sistema de esgotamento sanitário

Localidade	Nº de economias ativas residenciais (dez/07)	População urbana Estimada	População rural Estimada	População atendida por localidade	CITÁGUA		
					População atendida geral	População urbana atendida	População rural atendida
Soturno	584			2.272			
Gironda	88	1.594	5.799	342	2.614	1.594	1.020
Santana	0			0			
Itaoca	1.067			1.282			
Alto Moledo	0	3.038	2.449	0	3.905	3.038	867
Conduru	358			417			
S. Vicente	0	1.351	3.254	955	1.282	1.282	0
Burarama	112	485	2.222	650	417	4.70	0
Pacotuba	266	1.954	3.274	159.456	1.605	1.605	0
Coutinho	181			676			
C. de Itapemirim	45.044			169.955			
.Córrego dos Monos	191	167.566	5.059	676	160.32	160.132	0
Total	47.891		22.057	169.955	169.955	169.955	1.887
Percentual		198.054		85,82%		95,50%	8,56

Fonte: CITÁGUA/2008

As coberturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município estão sintetizadas e apresentadas na TAB. 5.

TABELA 5 - Cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

Cobertura de abastecimento de água (%)	Cobertura de esgoto (coleta e tratamento) (%)
---	---

Rural	Urbana	Geral	Rural	Urbana	Geral
67,30	99,99	96,35	8,56	95,50	85,82

Fonte: CITÁGUA (2008)

Se observados isoladamente, os números apresentados indicam um atendimento na área urbana que difere bastante daqueles normalmente encontrados no Brasil, principalmente no que se refere à coleta e ao tratamento dos esgotos – 85,82% em contraposição a uma média nacional de 32,5% (SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS, 2007). Esses números foram muito ressaltados pelos representantes da AGERSA e da CITÁGUA como sendo de Primeiro Mundo, ou, ainda, uma “referência nacional”.

Não é coleta. Eu tô falando de algo em torno de 90% de coleta e 86% de tratamento. São níveis de países de primeiro mundo. Então houve... houve um trabalho bem feito, houve uma... um sistema estruturalmente adequado e houve investimento maciço pra se conseguir isso [RA-CI, grifo nosso].

Em relação ao abastecimento de água na área urbana, como mostra a TAB. 5, o percentual de 99,99% significa que praticamente toda essa área do Município é coberta por água tratada. Nas entrevistas e grupos focais realizados, foram praticamente unânimes os depoimentos de que o abastecimento de água melhorou depois da concessão dos serviços à CITÁGUA. Pelos relatos em geral, ficou bastante evidenciada a diferença entre a situação anterior, com a gestão do SAAE – em que havia muita falta de água, principalmente nas áreas mais altas – e a situação atual – em que quase não há interrupções no fornecimento. Na percepção geral, a qualidade da água também é satisfatória. No entanto, alguns entrevistados relataram que não haviam percebido tanta mudança em relação ao SAAE, ressaltando o aumento das tarifas e taxas cobradas pelos serviços, consideradas elevadas.

Boa. Não é de faltar. Não é de faltar. Não falta água, Graças a Deus. A gente não tem falta d'água não. É água de qualidade. É água boa [P4GFGC1].

Então essa mudança, ela acontece na estrutura e a população... é... ele viu com bons olhos, porque ele foi mais bem atendido, ele... é... ele não tem mais limitação, as águas chegam nas áreas mais altas, a água chega com pressão nas áreas mais altas. Então essa eficiência no atendimento, ela... ela... ela... ela deu um salto de crítica positiva pra companhia.

Eu acho que a tarifa de esgoto é bem cara. Porque o bairro não tem... é... o bairro todo não tem a infraestrutura normal. Então eu acho que é injusto a tarifa do esgoto [P8GFGC1].

Eu vejo uma incompatibilidade muito grande entre o que é cobrado e o serviço que é oferecido pela Concessionária. Entendeu? Eu acho que o que nós pagamos hoje é um absurdo pelo serviço que eles prestam. Principalmente nessa parte. Nós pagamos um tratamento de esgoto e não temos tratamento. Por exemplo, partes do esgoto do Paraíso tá sendo canalizado. Do São Geraldo não, então...[P7GFP2].

Mas a melhoria (...) a melhoria pra mim foi tão pouca e o... vamos dizer... o custo tá sendo tão caro que eu não vejo diferença em termos de qualidade que você tá perguntando [P8GFP2].

De acordo com o relato de um dos entrevistados da CITÁGUA (Foz do Brasil), houve uma preocupação da Empresa em resolver de imediato a situação da falta de água, que gerava grande insatisfação entre os moradores. A solução tornou-se possível, graças ao acesso a financiamentos do Governo Federal, à época não disponibilizados diretamente ao Município, conforme ainda relatos dos entrevistados, funcionários da CITÁGUA, da AGERSA, do Setor de Saneamento da Prefeitura e do Legislativo. Essa falta de acesso aos financiamentos ocorreu, de fato, na época do governo Fernando Henrique Cardoso, que estimulou a privatização dos serviços públicos, entre eles o de saneamento (BRITTO, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

Porque o serviço era muito limitado, não havia recursos financeiros, era uma dificuldade imensa para o saneamento apanhar dinheiro emprestado [REM-CI].

... não tínhamos incentivo do governo federal... Foi mais ou menos isso a... a conversa. Por isso que eu tô te falando... Eu acho que... eu me lembro que foi mais ou menos isso. Não tinha incentivo do governo federal. O dinheiro que tinha em caixa... né? não tinha mais. E o município não tem... não tinha condição de... de conduzir a empresa, né? E não tinha dinheiro pra assumir, né? o que... o que tinha que fazer. O que teria que já ter feito e não foi feito [RC1-CI].

Ainda pela TAB. 5, observa-se que o abastecimento de água na área rural, não abrangida pelo contrato de concessão, ainda é baixo – 67,3%. A esse respeito, cabe registrar que, em reportagem levada ao ar num programa de televisão local, no dia 3 de junho de 2009, foi feita uma denúncia sobre a localidade de Monte Líbano, que fica a menos de 10km da sede do Município, onde vivem 123 famílias sem SAA. A população dessa localidade, de acordo com a reportagem, faz uso diretamente da água do Rio Itapemirim, que não recebe nenhum tipo de tratamento (ESTV SUL II, 2009³⁵). Esse é um exemplo da realidade rural da cidade de

³⁵ ESTV SUL II. Comunidade continua bebendo água do Rio Itapemirim. Disponível em: <<http://gazetaonline>>.

Cachoeiro de Itapemirim, fato que foi acentuado pelo representante da AGERSA como o ponto frágil da concessão.

O ponto negativo é que não atende o interior. Esse... essa é a grande pedrada do contrato. [...] Esse é... esse... esse é o aspecto negativo. Aí ninguém discute, porque nenhum deles foram ler o contato, nenhum deles procuraram se inteirar [RA – CI].

Pode-se concluir que as comunidades mais dispersas e rurais permanecem, como na realidade brasileira em geral, distantes do acesso aos serviços de saneamento, como afirma Britto (2004).

Em relação aos esgotos, o percentual de tratamento de 85,82% é considerado, como já comentado, um número avançadíssimo, se comparado ao da realidade brasileira e mesmo mundial. As controvérsias a respeito desse número, no entanto, foram bastante ressaltadas nas entrevistas com os representantes do Conselho de Saúde, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, da FAMMOPOCI. Esses entrevistados alegaram que são muitos os domicílios que ainda não estão conectados à rede coletora e que se ligam diretamente à rede pluvial. No entendimento deles, o percentual de cobertura de esgoto registrado está associado à disponibilidade e não ao percentual de ligações efetivamente realizado.

Agora, eu vejo uma debilidade muito grande em termos do acompanhamento na gestão da... do saneamento a nível de ligação de esgoto, porque se coloca todo um planejamento, só que... é... a gente não tem noção da eficiência do sistema de tratamento... da... Vamos dizer, se anuncia que 80% do esgoto... da estrutura de esgoto tá montada, mas é basicamente a estrutura, tá? Mas a ligação de fato, isso num tá ocorrendo nesse nível que tá anunciado. Ou seja, pode ter 80% do gasto da implantação... da implantação dos tubos, né? implantação de toda a rede coletora, de toda a estação de tratamento. Então eu acho que tá havendo assim um... eu num digo manipulação dos dados, mas não tá transparente toda essa... essa... vamos dizer, toda a estrutura, né? E os gastos com essa estrutura. E... porque o controle que se tem é mais pra nível de comunidade em relação ao que se paga, tá? Agora, o que foi prometido, né? em termos, né? de...da totalização das ligações, ainda não... não tá efetivado, tá? De fato, não tem 80% do esgoto ligado. Tem 80% da estrutura montada [RP-CI].

E eu tenho uma preocupação com relação ao que se refere ao tratamento... porque essa captação de... de... de esgoto e... e que é encaminhado até a estação de tratamento... e que passa pelo processo de tratamento... ele... ele é um pouco complexo. Porque a cidade é muito acidentada e é quase... é muito difícil você fazer uma coleta através de córrego e de... é preciso de

fazer uma coleta residencial, que infelizmente as residências... é... eu diria que mais de 50% das residências de Cachoeiro estão com o sistema de... de esgoto sanitário... todo o esgotamento sanitário residencial estão interligados no sistema pluvial. Quer dizer: é preciso pra você ficar convencido de que esse tratamento de esgoto está passando por um processo real de tratamento, a partir do momento que você desligar as residências [...] Pro cê ter uma idéia, eu tô preocupado, porque no dia que terminar mesmo o saneamento, que dizer que tá 100% ligado, eu tô preocupado. Porque eu... a população vai dizer assim: “ah num quero, lá em casa meu esgoto já tá ligado” (referindo-se a ligações à rede pluvial) [RCS-CI].

A população também suspeita dos “números” apresentados pela AGERSA e pela operadora, como demonstra a fala do participante do grupo focal do Bairro Paraíso,

Tá tudo coletado... é... assim... né? Ele é coletado, porque... é... tem a rede de esgoto, claro, por todo... por todo... por todo o bairro. Agora quando se fala assim: “100% dele é tratado”... né? Não é bem assim. Porque hoje a CITÁGUA anuncia que ela trata 95% do esgoto, né? é... do Município de Cachoeiro de Itapemirim. Ela não fala 100 porque tem uma parte que tá visível que não é recolhido. Que é o... aqueles... é... aqueles que são ribeirinhos, né? Moradores ribeirinhos que vivem na margem do rio Itapemirim e que as casas estão abaixo do nível da rua e não tem como... Pra jogar o esgoto pra dentro da rede você tem que ter um bombeamento, mas não tem. É impensável pagar uma tarifa de esgoto por conta disso. Mas então o quê que acontece? Mas... o que falta pra gente em todo caso é uma comprovação. A gente não tem... não tem nitidamente... é... a comprovação que 100% do que é coletado é tratado. Ok? É... os convites que nos são feitos pra ir... pra ir verificar, são sempre no destino, né? aonde existe o tratamento. Porém, quando a gente olha os canos que seguram... que levam o esgoto lá, a gente não vê a ligação, não vê o quê que acontece nas ligações. Não vê aonde... aonde ele é coletado [P9GFP1].

São perceptíveis, já na região central da sede da cidade, conforme pode ser visto na FIG. 2, esgotos lançados a céu aberto, o que, segundo o representante da AGERSA, se deve a problemas de conexões das construções, que estão em cota abaixo do coletor.



FIGURA 2 (a) e (b) - Imagens de lançamento de esgoto “in natura” no Rio Itapemirim no centro da cidade.

Fonte: Acervo pessoal de Thiago Guedes de Oliveira (2009).

Tanto nos grupos focais 1 e 2 quanto nas entrevistas individuais houve depoimentos de que existem áreas de periferia onde se pode observar esgoto lançado em valões ou córregos, a céu aberto, ou ligado a fossas.

Aonde tem a comunidade pobre. Aonde tem os bolsões, né? Aonde tem o pessoal de... de... de maior baixa renda. Essa... isso é verdadeiro. Aqui não precisa a gente andar muito pra gente dar uma volta e fotografar esgoto... a céu aberto na rua. Se você quiser acompanhar, a gente vai e mostra pra você que existe, né? [RCS-CI].

A gente tem... ainda tem comunidade que falta... falta atendimento de esgoto... que tem esgoto a céu aberto [RCO-CI].

Isso eu não estou falando que já está atendendo todo mundo. Ainda falta-se muito, porque ainda existe... é... casas com fossas em Cachoeiro [RF-CI].

Nós temos um esgoto a céu aberto na Avenida Theodorico Ferrazo. Por isso que a gente reclama tanto de saneamento básico. [...] Então, como se tem saúde numa comunidade dessa em que o esgoto tá aberto? [P6GFGC1].

Na principal avenida do bairro, que é a Avenida Theodorico Ferrazo, né?, o esgoto é todo a céu aberto. [...] Não se pode nem ficar no ponto de ônibus que é horrível; um cheiro terrível [P3GFGC1].

Os depoimentos dos representantes da AGERSA e da CITÁGUA (Foz do Brasil) confirmam, no entanto, que esse percentual de cobertura de esgoto tratado se refere a ligações efetivamente realizadas e que está sendo encaminhado à estação de tratamento de esgoto existente:

Na parte de esgoto, quando a CITÁGUA assumiu em 98, nós tínhamos 5%, né?... do tratamento de esgoto. Coleta era em torno de 75. Hoje, nossa!... nós estamos com uma cobertura de coleta de esgoto de 96, e 86 está sendo tratado. Então é um número bastante... bastante significativo comparado a dez anos atrás, quando a CITÁGUA assumiu [RC1-CI].

Não é coleta. Eu tô falando de algo em torno de 90% de coleta e 86% de tratamento. São níveis de países de primeiro mundo. Então houve... houve um trabalho bem feito, houve uma... um sistema estruturalmente adequado e houve investimento maciço pra se conseguir isso. E há um projeto de investimento, né?... para... para que seja alcançado esses objetivos definidos. O Espírito Santo aí tá na faixa de 30-35% de esgoto tratado [RA-CI].

Outra controvérsia em relação ao serviço de esgotamento sanitário diz respeito à cobrança da tarifa. Alguns participantes dos grupos focais reclamaram do fato de pagarem a taxa de esgoto que ainda não recebia tratamento, o que também foi comentado por alguns entrevistados. Os esgotos coletados, em alguns casos, são lançados em valas e córregos próximos às residências. Isso, segundo depoimentos dos participantes dos grupos focais, lhes causa desconforto tanto pelo mau cheiro gerado quanto pela proliferação de mosquitos, além de trazer grandes transtornos e riscos à saúde em épocas de chuva, quando há inundações. Os trechos das entrevistas e dos depoimentos dos grupos focais, a seguir, demonstram essa controvérsia:

Nós pagamos tratamento de esgoto e não temos tratamento [P2GFGC2].

Uma vergonha aqui a taxa (referindo-se à cobrança de esgoto, equivalente a 75% do valor da conta de água do esgoto, em alguns casos ainda não tratado) [P6GFGC2].

[...] esgoto à céu aberto. Muito mosquito né a gente tem enfrentado. Muitos ratos né... [P2GFGC1].

A tarifa gerou muita reclamação porque já tá sendo cobrado o esgoto e ele não tá, de fato, efetivado [RP-CI].

É o que eu te falei quanto à questão da... da tarifa... é... da tarifa de esgoto... da tarifa não... do esgoto não estar totalmente tratado quanto era pra estar contratualmente. É... eles têm um contrato de tratar... de tratar esse esgoto até determinado prazo [RF-CI].

Segundo explicação dos entrevistados da CITÁGUA (Foz do Brasil) e da AGERSA, a cobrança de tarifa de esgoto é permitida pelo contrato de concessão e por decisão judicial quando é efetuada a ligação ao coletor de esgoto existente:

A verdade é que há uma decisão judicial, a nível do STJ, considerando que aonde já existe a rede coletora disponível para a população, poderá ser cobrado o esgoto [RA-CI].

Quando a gente começou a estação de tratamento de esgoto, quando ela ficou concluída, o contrato tá lá escrito que a CITÁGUA poderia cobrar já os... mais 50%. Ou seja, 100% do valor da água consumida [RC2-CI].

Essas controvérsias sinalizam a falta de informação e de transparência por parte da Empresa perante os órgãos e entidades ligadas ao saneamento e perante a população, o que gera uma dificuldade adicional em relação às possibilidades de entendimento mútuo e de compartilhamento da gestão dos serviços, como requerem os processos comunicativos nos

fundamentos habermasianos. Segundo depoimento de um dos representantes da CITÁGUA (Foz do Brasil), a Empresa tem-se preocupado em trabalhar essa questão com a comunidade.

Outro importante relato do entrevistado da CITÁGUA (Foz do Brasil) diz respeito ao desaparecimento de cerca de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e meio de reais) do caixa do SAAE, ao final da administração do prefeito José Tasso, em 1996. Tal desvio prejudicou ainda mais a situação do SAAE, que ficou sem recursos até para pagar o salário dos funcionários. Esses recursos poderiam ter sido investidos na melhoria dos SAA e dos sistemas de esgotamento sanitário à época apresentando grande precariedade.

Porque a gente começou a perceber alguns comportamentos diferentes do que a gente tava acostumado. Nos comportamentos éticos, né? não... não comuns do que a gente tinha no dia a dia. Aí houve, né?... aquele... Não sei se vocês, né?... tiveram informação na mídia... Aí foi aquela... aquele transtorno no ano de... no término de gestão do Zé Tasso. Aí houve... no último dia, praticamente na semana que essa direção, né?... ia terminar a sua gestão... é... todo o nosso dinheiro foi retirado do caixa, entendeu? Na época. Foi todo ele retirado. Ficamos, assim, praticamente sem nada... no vermelho. Coisa que a gente não... não tava acostumado. [...] aí foi aquele bafafá, né? E todos os funcionários lá na Caixa Econômica – a gente recebia pela Caixa Econômica – pra receber, e num tinha dinheiro na conta. E... aí foi aquele transtorno. Todo mundo meio que sem entender nada, né? E ele pegou as coisas e foi embora. E deixou o SAAE assim... sem... sem direção, entendeu? Sem direção nenhuma. Aí nós fomos saber: por que? Que dinheiro é esse que tínhamos em caixa que interessou tanto, né? pra... pra... pra... pra que fosse feito isso, né? Fazer uma coisa dessa, que nunca tínhamos vivido uma experiência dessa. E aí a informação de que tinha 3 milhões ou 3 milhões e meio numa conta poupança, que poderia ter sido investido no sistema. Agora eu não posso dizer o porquê, na época, a gestão não utilizou esse dinheiro pra investir, mas poupou, entendeu? Então... na minha... Vou voltar... na época, na minha limitação, né?... porque eu não era administradora e nem nada... Nós que começamos a discutir o porquê da situação ficamos assim... “Por que guardar esse dinheiro? Um bem público” [RC1- CI].

Esse e outros fatores já relatados ajudam a entender o contexto da privatização dos serviços. A conjuntura política à época do governo Fernando Henrique Cardoso, com um forte direcionamento de estímulo às privatizações promovido pela Reforma do Estado e oriundo do pensamento neoliberal, como revelam Faleiros (2004) e Paula (2007), restringiu ou até mesmo vetou financiamentos às empresas públicas, entre elas as de saneamento (REZENDE; HELLER, 2008). Também o contexto político local, pouco favorável à participação social, com a população distante do Poder Público e pouco participativa, e as deficiências apresentadas pelo SAAE em relação aos serviços de abastecimento de água e esgoto

encontraram um “solo fértil” para que ocorresse a privatização dos serviços (OLIVEIRA, 2010).

As tarifas praticadas pela CITÁGUA (Foz do Brasil) estão apresentadas na TAB. 6. Como já comentado, os valores das tarifas foram considerados, em geral, elevados se comparados com os que são praticados pela CESAN ou pelo SANEAR. Além do valor elevado da tarifa de água, as reclamações também estão associadas em geral à cobrança da taxa de esgoto, que em alguns casos, não é tratado:

[...] E hoje, se você comparar a tarifa da Foz do Brasil e a tarifa da CESAN, o metro cúbico, até 10 metros consumidos, a CESAN cobra 0,78; 0,74 centavos e a Foz do Brasil cobra R\$1,59, uma diferença enorme. Então, uma das coisas que nós... a preocupação nossa aqui enquanto sindicato é exatamente a questão social [RCO2-CI].

Acompanhando os valores da tarifa... em relação à tarifa de água e esgoto... é... ele não teve essa melhora acentuada. Se você fizer um... uma comparação com relação ao que existia e o que existe hoje... é... e... e... você ligando diretamente ao custo... o custo que a população paga, né?... ele não tem... não tem um avanço assim como é mostrado pelo... pelos prestadores não [RCS-CI].

Eu vejo uma incompatibilidade muito grande entre o que é cobrado e o serviço que é oferecido pela Concessionária. Entendeu? Eu acho que o que nós pagamos hoje é um absurdo pelo serviço que eles prestam. Principalmente nessa parte. Nós pagamos um tratamento de esgoto e não temos tratamento. Por exemplo, partes do esgoto do Paraíso tá sendo canalizado. Do São Geraldo, não, então... [P7GFP2-CI].

A conta vem bem salgada. Igual a água do mar [P3GFGC2].

Porque antes era bem mais em conta. Proporcionalmente, antes, com o SAAE, se pagava menos [P7GFP2].

Por a gente não ter um tratamento certo, não termos a galeria prontinha... por isso que a gente reclama que é alta a tarifa. Porque se tivesse tudo certinho: as ruas todas prontas, o esgoto no lugar certo... [P6GFGC1-CI].

TABELA 6- Tarifas de água e esgoto- Serviço medido - Vigente a partir de 1.º/02/2010

Categoria e faixa	Sede					Distritos				
	Valor R\$/m³		Total R\$		Soma R\$	Valor R\$/m³		Total R\$		Soma R\$
	Água	Coleta/Trat.	Água	Coleta/Trat.	A+E	Água	Coleta/Trat.	Água	Coleta/Trat.	A+E
0 a10	1,59	1,19	15,90	11,90	27,80	1,59	0,79	15,90	7,90	23,80

11 a 20	3,53	2,63	35,30	26,30	61,60	3,53	1,78	35,30	17,80	53,10
21 a 30	3,65	2,68	36,50	26,80	63,30	3,65	1,83	36,50	18,30	54,80
31 a 40	4,30	3,07	43,00	30,70	73,70	4,30	2,14	43,00	21,40	64,40
> 40	4,30	3,07				4,30	2,14			
COMERCIAL										
0 a10	3,95	2,95	39,50	29,50	69,00	3,95	1,94	39,50	19,40	58,90
11 a 20	4,95	3,69	49,50	36,90	86,40	4,95	2,46	49,50	24,60	74,10
21 a 30	5,63	3,36	56,30	33,60	89,90	5,63	2,79	56,30	27,90	84,20
31 a 40	6,09	2,91	60,90	29,10	90,00	6,09	2,91	60,90	29,10	90,00
> 40	6,09	2,91				6,09	2,91			
INDUSTRIAL										
0 a10										
11 a 20	5,90	3,38	59,00	33,80	92,80	5,90	2,93	59,00	29,30	88,30
21 a 30										
31 a 40	6,77	2,80	67,70	28,00	95,70	6,77	2,80	67,70	28,00	95,70
> 40	6,77	2,80				6,77	2,80			
PÚBLICA										
0 a 10	3,77	2,78	37,70	27,80	65,50	3,77	1,81	37,70	18,10	55,80
11 a 20	4,98	3,76	49,80	37,60	87,40	4,98	2,38	49,80	23,80	73,60
21 a 30										
31 a 40										
> 40										

Fonte: CITÁGUA (Foz do Brasil) (2010).

A operadora vem trabalhando com a tarifa social instituída pelo Decreto n.º 14.210, de 6 de março de 2003, para atender aos usuários dos serviços de saneamento básico que se encontram em risco social. O benefício prevê a isenção total do pagamento abrangendo até, no máximo, 1.500 famílias que apresentem consumo mensal de até 10m³.

Para obtenção do benefício, os usuários devem preencher os seguintes requisitos básicos: consumir até 10m³ de água; consumir até 120Kw/h/mês de energia elétrica; ter renda *per capita* familiar igual a ou menor que R\$30,00 (trinta reais), para as famílias que residem em imóvel próprio, e R\$50,00 (cinquenta reais), para as que residem em imóvel alugado e/ou residem em imóvel de até 50m². Cerca de 1.150 famílias encontram-se cadastradas e vêm sendo isentas da tarifa (AGERSA, 2009)³⁶.

Segundo se apurou nas entrevistas realizadas, houve um acordo entre a Prefeitura e a CITÁGUA (Foz do Brasil) para a redução de 2% da taxa de outorga,³⁷ como forma de compensação, para que fosse propiciada essa tarifa.

³⁶ http://www.agersa.com.br/default/attachments/050_Projeto%20Tarifa%20Social%202009.pdf

³⁷ Taxa de outorga – corresponde ao percentual sobre a arrecadação bruta a ser pago mensalmente à AGERSA pela Citágua (Foz do Brasil).

E outra coisa interessante... lá eles não têm tarifa social mas tem pessoas que eles enquadram como tarifa social. E aí, o que que acontece? É feita as contas e aí a Prefeitura paga prá cada família daquelas. Já existe mil e poucas famílias hoje que está enquadrada dentro daquela questão de social. Como eles não têm condição de pagar e a Empresa também não pode colocar valor menor, eles cobrem aquele valor e a Prefeitura repassa, ou melhor, a Prefeitura deixa de receber, porque é destinado, todo mês, o valor da arrecadação para o Município. Então, desse valor que a Empresa deveria destinar para o Município, ela retira aquele valor de cada família: se deu aí 200 mil ou 100 mil, 50 mil, ou 50 reais, eles vão lá e retiram [RCO2-CI].

A tarifa social, pelo que se constatou, é utilizada pela CITÁGUA (Foz do Brasil) como um diferencial que a Empresa oferece, embora, de fato, seja financiada pelo Poder Público municipal, como está expresso em parte do documento do planejamento estratégico e foi revelado por um dos entrevistados da Empresa: “Dentre os projetos sociais mantidos pela própria empresa destaca-se o programa Tarifa Social, que isenta do pagamento de água até 1.500 famílias, que consomem até 10m³ de água” (CITÁGUA, 2008).

[...] É outro diferencial que a gente tem também: 100%. Tem várias cidades que têm programa como esse, mas é 30%, 40%... acho que no Paraná é 50%... outras é 60%... Na época, na visão do diretor, ele achou o seguinte: quem não consegue pagar 15, 20, não vai pagar 10. Então, melhor isentar. Aí foi um consenso, né?... junto com o Conselho [RC1-CI].

Até então, a CITÁGUA (Foz do Brasil) vem conseguindo evitar aumentos elevados – “tarifaços”, nas palavras do representante da AGERSA –, graças a negociações e compensações, por exemplo, em torno da taxa de outorga:

Havia uma defasagem tarifária em 33% em 2006. Então foi negociado uma série... eu não sei agora se é 5 ou 6, mais isso não importa, é só valor. Foi negociada uma série de compensações que eu poderia abater na tarifa. Eu não ia dar um tarifaço de 33%. Uma das coisas foi baixar a outorga. Rebaixou a outorga em troca da tarifa mais baixa. A AGERSA, por exemplo, cobrava 4%, 6%. Abaixou pra 2, pra 4 [RA-CI].

A questão tarifária nos modelos privatizados tem sido apontada como bastante relevante. De maneira geral, esses modelos, por envolverem investidores que têm por princípio o retorno do capital investido, terminam por exorbitarem os valores das tarifas e das taxas aplicadas. Essa questão foi registrada em países como a Argentina, a Bolívia, o Chile e o Uruguai, com consequências danosas, principalmente para a população de baixa renda, que muitas vezes é penalizada com o corte do fornecimento devido à inadimplência. Nesses países, esse foi um dos fatores que desencadearam movimentos de rechaço à privatização e de retorno à

estatização dos serviços (FLORES, 2007; MULREANY *et al.*, 2006). A transparência dos serviços prestados e a discussão com a sociedade civil adquirem relevada importância já que o saneamento é um quesito fundamental para a vida.

Uma das questões mais relevantes, quando se trata de avaliar a gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário privatizada, diz respeito à preocupação com a visão associada, em geral, à mercadoria ou ao saneamento como um negócio. Em que pese ao seu caráter social, associado à saúde, à preservação e à conservação do meio ambiente, o saneamento vem ganhando historicamente conotações de mercadoria, tornando-se alvo de críticas por parte de autores que se preocupam em avaliar a política e a gestão de saneamento (CASTRO, 2007, 2008; HALL, 2005; HALL; LOBINA, 2006; MULREANY *et al.*, 2006).

No município de Cachoeiro de Itapemirim, que tem uma experiência de concessão privada, essa questão surgiu nas entrevistas, demonstrando, por parte do representante da CITÁGUA (Foz do Brasil), a associação dos serviços a um negócio a ser comercializado:

Porque o grupo Águia Branca... é... ousou quando negociou, né?... um segmento tão diferente dos negócios dele, mas com grande perspectivas, né?... de mais negócios no segmento saneamento. Porém, a coisa não foi bem o que eles esperava [RC2-CI].

Até junho, né? Nós vamos falar de forma mais explícita, né?... da... da... da mudança. Porque... até porque eles querem fortalecer a marca, porque eles têm interesse de fazer novos negócios [RC2-CI].

Então era um risco empresarial, né?... de... de... de fazer mais negócios. Porque o mercado não tava muito seguro pra isso, por enxergar que o Governo Federal também não tinha um direcionamento. Não tava dando pro mercado de trabalho um direcionamento dentro do setor de saneamento. E aí eles... é... pelos inúmeros prêmios conquistados pela CITÁGUA, isso chamou a atenção, né?... da Odebrecht [RC2-CI].

*[...] Tem uma empresa que tem dez anos tocando um projeto, um projeto de absoluto sucesso e **por razões de negócio ela resolve se afastar do negócio**. Ela vai o quê? Vai jogar fora? Entregar? Dar pros outros? Ela decidiu vender [RA-CI, sobre a mudança de controle acionário da CITÁGUA].*

Por parte do representante da Prefeitura, a preocupação relacionava-se ao receio de que se perdesse a visão mais ampliada e intersetorial do papel da gestão dos serviços:

Mas eu vejo isso... uma eficiência mercadológica mesmo. Uma eficiência, né? Onde... é... vamos dizer, toda uma outra consciência poderia tá... é... sendo mais bem aplicada, tá? Ela é aplicada de uma certa forma teórica, de

uma certa forma de marketing, né? Existem as ações de marketing, muito bem feitas, né? Mas de fato eu acho que poderia... é... diversas ações aí poderiam ser implementadas de fato na comunidade [RP-CI].

Eu acho ela mais profissional, tá? E a minha preocupação é, vamos dizer, de virar um balcão de serviços, tá?... e não ter essa ação... é... que é tão importante em cima de consciência e em cima de... de... de... avançar pra um outro lado do papel do saneamento [RP-CI, comentando sobre a venda da CITÁGUA para a Odebrecht].

Um dos representantes do COMUSA revelou a sua preocupação com a privatização de serviços tão essenciais para a população, como o abastecimento de água e o esgotamento sanitário:

Olha, na verdade, nós não somos contra a Empresa que faz o tratamento de água e esgoto no município de Cachoeiro. Nós somos contra a política. Por quê? No nosso entendimento, a política que se desenvolve pra privatização da água e do esgoto não devia de acontecer, principalmente a questão social... atendimento à questão social e principalmente a tarifa, etc, etc... Mas o problema todo não é a Empresa em si. A Empresa de Cachoeiro de Itapemirim, que antigamente era a CITÁGUA e hoje é a Foz do Brasil, é uma empresa que está fazendo um grande trabalho em Cachoeiro de Itapemirim, do ponto de vista do tratamento de água, rede, reservatório, reservação, enfim. Estão construindo vários reservatórios e a coleta e tratamento de esgoto. Eles estão fazendo um trabalho muito grande; então, a gente tem essa visão...Nós somos contra a iniciativa privada porque nós achamos, no nosso entendimento, que as empresas públicas, as autarquias, elas têm condições de fazer isso [RCO2-CI].

De acordo com os dados obtidos na entrevista com o representante da CITÁGUA (Foz do Brasil) e no documento de planejamento estratégico da Concessionária, a busca por “excelência” é uma meta perseguida pela Empresa e pode ser assim traduzida:

No contexto monopolista em que a organização se insere, nossa visão de competitividade está mais focada na aquisição de competência mais ampla, que deve ser compreendida como a busca permanente da eficiência e eficácia no atendimento das necessidades das partes interessadas, buscando a excelência da gestão e dos resultados. Desta forma, fica claro que nossos principais concorrentes são a INEFICIÊNCIA e a INEFICÁCIA (CITÁGUA, 2008, p.5, grifo no documento).

O QUADRO 10 mostra o histórico dessa busca por excelência. Nele se observa a certificação com a ISO 9002 (gestão da qualidade) no ano de 2001, e o reconhecimento com o Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento (PNQS) Nível I, coordenado pela ABES e lançado em 1997.

Esse prêmio privilegia “[...] o olhar da gestão a partir da perspectiva empresarial e não da população, ou seja, privilegia-se a ponta da *oferta* e não da *demanda* pelos serviços” (HELLER, 2005, p. 5, grifo do autor). Evidencia-se uma vez mais a necessidade de incorporar novas dimensões, como a questão do envolvimento de outros atores sociais na gestão do saneamento, principalmente da população, a quem o serviço deveria privilegiar, em detrimento dos demais interesses envolvidos.

QUADRO 10 - Histórico da gestão da qualidade na CITÁGUA

Ano	Histórico da qualidade prêmios e certificações
1998	• Início das operações da CITÁGUA.
2000	• Implantação do Sistema de Gestão pela Qualidade.
2001	• Certificação ISO 9002:1994.
2002	• Atualização ISO 9001:2000.
2003	• Prêmio CITÁGUA da Qualidade (anual).
2004	• Ampliação de escopo de certificação e utilização da logomarca INMETRO no certificado.
2005	• Certificado de distinção PNQS Nível I.
2006	• Integração dos critérios do PNQS ao Sistema de Gestão da Qualidade da CITÁGUA.
2007	• Conquista do PNQS Nível I.

Fonte: CITÁGUA (Foz do Brasil) (2008).

5.2 O caso Colatina

O município de Colatina está situado ao norte do estado do Espírito Santo, como mostra a FIG. 3. Tem uma população estimada em 106.637 habitantes, com cerca de 87% na zona urbana e 13% na zona rural (IBGE, 2008). Sua economia está baseada principalmente na produção agrícola do café conilon; na indústria de confecções de roupas, com um polo constituído de mais de quinhentas empresas (97% micro e pequenas); na indústria moveleira, que se caracteriza pela confecção artesanal de móveis, além do comércio. A maior riqueza

mineral é o granito, com várias jazidas e usinas de beneficiamento (COLATINA ONLINE, 2010)³⁸.

De acordo com Dadalto (2009), o perfil socioeconômico do Município começou a mudar nos anos 1960, quando o Governo Federal lançou o programa de erradicação cafeeira. Houve com isso uma reestruturação da economia da região, até então fortemente baseada na cafeicultura, que determinou um movimento migratório do campo para a cidade em busca de alternativas de sobrevivência financeira.

Como na maioria das cidades brasileiras, o crescimento na parte central da sede se deu de forma desordenada, com ocupação de áreas de encostas e das margens de rios, já que não havia um Plano Diretor Urbano, que só passou a vigorar a partir de 1996. Além disso, nas últimas décadas, muitos loteamentos foram criados sem nenhuma infraestrutura urbana. Há alta concentração da população na parte central da cidade, o que contribui para a profusão de prédios cada vez mais altos, bem como para a ocupação maciça dos morros adjacentes às principais vias de circulação (COLATINA, 2007).³⁹ O IDH-M de 2000 foi de 0,773, ano em que o IDH do Espírito Santo se situou em 0,767, considerado um índice de desenvolvimento médio (IJSN, 2004).

A cidade é cortada pelo Rio Doce, um dos principais rios do Espírito Santo, que integra a Bacia do Rio Doce, cuja área de drenagem se situa em 14% no Espírito Santo e 86% no estado de Minas Gerais. A bacia hidrográfica do Rio Doce enfrenta problemas de quantidade e qualidade da água, devido à poluição causada pela atividade industrial do setor siderúrgico e minerador, à carência de tratamento de esgotos residenciais, ao desmatamento e ao assoreamento de seu leito (SANEAR, 2010)⁴⁰.

³⁸ <http://www.colatina.es.gov.br/acidade/?pagina=geografia>

³⁹ Disponível em: <<http://www.colatina.es.gov.br/noticias/noticias.php?area=obras&materia=0307001>>. Acesso em: 11 set. 2010.

⁴⁰ <http://www.sanear.es.gov.br/interno/default.asp?url=riodoce>

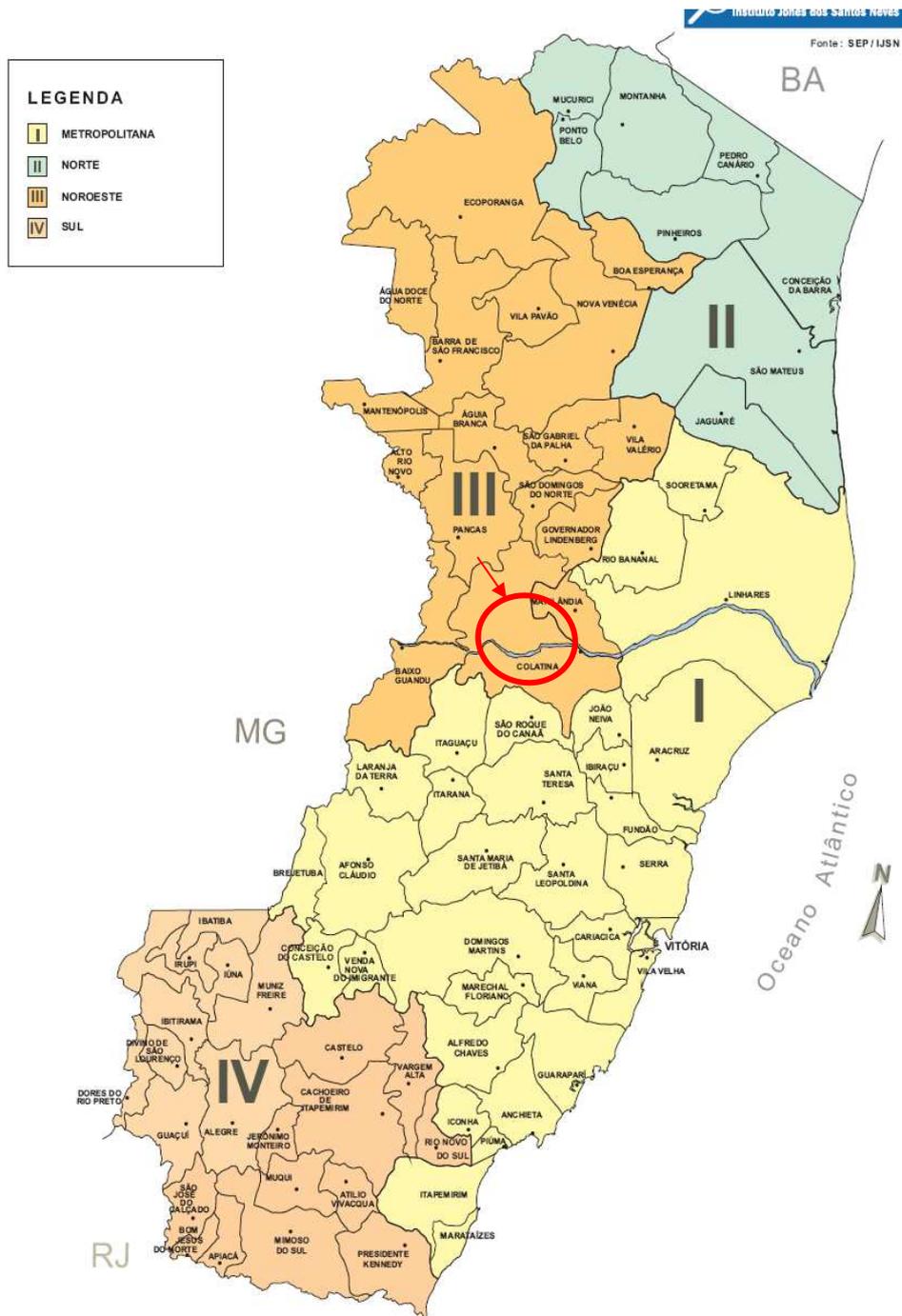


FIGURA 3- Localização do município de Colatina no Estado do Espírito Santo
 Fonte: IJSN/2009. Disponível em: <http://www.ijnes.gov.br/follow.asp?urlframe=cartografia/mapas_download.htm>. Acesso em 19 jul. 2009.

5.2.1 Breve contexto político de Colatina

O município de Colatina, como outros municípios do Brasil, segundo já assinalado por Avritzer (2005) e Jacobi e Pinho (2006), vivenciou diversas administrações, cujos perfis foram marcados por pouca ou nenhuma disposição de experimentar uma gestão participativa.

Um fato interessante a esse respeito marca simbolicamente essa tradição na cidade de Colatina, embora tenha ocorrido ainda na época do Regime Militar no Brasil. Trata-se da construção da estátua do Cristo Redentor, obra do prefeito Paulo Stefenoni (1973-1977), a qual veio a se tornar o cartão postal de Colatina.

Essa estátua ficou famosa pela forma como foi imposta pelo Prefeito. Segundo relato de Maduro (1987), durante a sua construção os visitantes se perguntavam: “Que construção será aquela?” E acreditavam tratar-se de uma caixa d’água, uma vez que se situava no Bairro Bela Vista, cuja região era bastante carente de saneamento.

O autor prossegue a história narrando que a estátua não foi abençoada pela Igreja. O padre alegava que ali haviam sido gastos recursos preciosos, que poderiam propiciar serviços de infraestrutura a uma população tão necessitada, e que naquele local é que estava a verdadeira imagem de Jesus Cristo, os homens, as pessoas humanas que ali residiam (MADURO, 1987).

Esse é só um exemplo dos inúmeros que se podem encontrar nas cidades do Brasil e que reforçam a necessidade de que os que são afetados pelas decisões públicas delas participem. Os trechos das entrevistas abaixo ilustram como esses traços de “mandonismo” e de aversão à participação por parte de governantes seguem ao longo dos anos:

*[...] Então, em 98, ele passa a fazer parte do saneamento básico, passa a interessar. Primeiro, é que vinha uma grande verba para a cidade para água, tratamento de água... o prefeito era o Dr. Dilo Binda. **Ele, para não criar... ele era averso a conselhos, o Dilo, o prefeito Dilo Binda era averso a conselhos. No primeiro mandato dele ele não ouvia ninguém, ele era averso a essa coisa** [RCO2-COL, grifo nosso].*

Bom, deixa eu falar então um pouco pra você do histórico da cidade, pra você entender. Quando nós assumimos, lá em 2001, a cidade estava assim, na mão de grupos conservadores, né? Que a gente pode até de repente dizer que ainda estava naquela história do coronelismo? E aí as pessoas... quem tava na administração, ditava o que queria. Então não tinha essa participação [RP2-COL].

Na última década, o município de Colatina vem experimentando administrações que têm tentado inserir em seus projetos e discursos ideias “inovadoras” de gestão administrativa, no que diz respeito à possibilidade de participação popular, que vem sendo denominada “governança participativa”. Essas propostas foram iniciadas com o prefeito João Guerino Balestrassi, que assumiu a Prefeitura em 2000, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), e que foi reeleito em 2004. Está entre elas o OP e, por último, a denominada “Construir a cidade e a cidadania”, do atual prefeito, Leonardo Deptulski, eleito em 2009 pelo PT.

*Agora com essa gestão do Leonardo, ele tá querendo... tá reiniciando o processo. Estamos reiniciando o processo, que é o projeto que ele tá chamando de... assim **Construir a Cidade e a Cidadania**, que é de retomar esse envolvimento, trazer prá nós de novo, pra gestão municipal, a participação da comunidade, mas, de uma forma consciente, mais organizada, com mais capacitação inclusive, prá eles entenderem como é que funciona a gestão municipal, como é que é o orçamento, por que que fez aquela obra e não fez a outra, qual o critério utilizado pra uma obra e pra outra não [RP2 – COL, grifo nosso].*

De acordo com depoimentos dos representantes do (PROCON), do COMMASA e da União das Associações dos Moradores de Colatina (UNASCOL), o perfil da administração do município de Colatina, a partir de 2000, vem-se delineando de forma mais democrática, no que diz respeito às possibilidades de inserção da população na definição das políticas públicas.

Porque antes nós tínhamos um ex-prefeito que machucou bastante Colatina e deixou muito a desejar com relação a isso aí também. Então com a transição desse ex-prefeito para os oito anos do Guerino e agora com o Leonardo seguindo a mesma linha, acredito eu que siga a mesma forma de administração. Houve uma melhoria muito grande [RP-COL].

E ele, nos primeiro quatro anos de mandato dele, ele deu essa dimensão realmente de participação popular: ouvia... ele é uma pessoa muito alegre, agora tá com problema de sanidade aí. Ele era um cara muito alegre, extrovertido, um cara bacana de se conviver com ele, pronto [...] Teve, sim, um avanço muito grande no governo dele [RCO2-COL].

[...] Antes, no mandato do Guerino, nós nos reuníamos uma vez por mês, na última segunda-feira, reuníamos com o prefeito para que o presidente da comunidade chegasse mais perto ao prefeito [RU-COL].

Embora não seja objetivo deste trabalho a avaliação desses instrumentos de gestão, eles servem para contextualizar as discussões adiante na tentativa de identificar se a população tem se inserido nas propostas de participação.

Alguns estudos de experiências de gestão participativa em municípios brasileiros, como os de Nascimento (2007), Tatagiba (2002) e Silva e Nascimento (2006), revelam que tais propostas podem constituir-se apenas num “participacionismo”, ou seja, não se efetivam na prática, no sentido do protagonismo da população, e “[...] a participação da sociedade é entendida em um viés meramente consultivo, ao invés de concebida como um processo de autodeterminação e de soberania popular na definição das políticas que se constrói nas interações sociais de deliberação coletiva” (NASCIMENTO, 2007, p. 128). Ou seja, o que se pretende é identificar se existem no Município espaços públicos, para além dos discursos formais, nos quais a sociedade civil possa compartilhar com suas diferentes organizações e/ou representações da sociedade civil, as questões do saneamento, em particular dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, compartilhamento que, nos moldes da democracia deliberativa habermasiana, se dá de forma argumentativa, inclusiva, livre de coerções internas e/ou externas, de forma a identificar, discutir e apresentar contribuições para a política e gestão do saneamento, a serem trabalhados pelo sistema político.

5.2.2 O desenho institucional do saneamento

No município de Colatina, o saneamento está estabelecido na Lei n.º 5.045, de 23 de dezembro de 2004, que instituiu o Código Municipal de Meio Ambiente. Em seu Capítulo I do Título III, a Lei prevê, no Art. 6.º, a estrutura do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SIMMASA).

[...]

[...] é o conjunto dos órgãos, das diretrizes, dos códigos e das leis integradas para a preservação e controle do meio ambiente e saneamento dos recursos naturais, hídricos e minerais, existentes no Município de Colatina.

[...] (COLATINA, 2004).

No seu Art. 7.º, incisos e parágrafo único, a mesma Lei estabelece:

[...]

Art. 7.º – Integram o Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental:

I – SANEAR – Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, ou outro órgão que vier a substituí-lo, é o órgão de coordenação, controle e execução da política ambiental;

II – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental – COMMASA, órgão colegiado autônomo de caráter consultivo, deliberativo e nominativo da Política Ambiental;

III - Organizações da sociedade civil que tenham a questão ambiental entre seus objetivos;

IV - Outras secretarias e autarquias afins do Município, definidas em ato do Poder Executivo.

Parágrafo único – O COMMASA é a instância superior da composição do SIMMASA.

[...] (COLATINA, 2004).

Observa-se que o Código Municipal de Meio Ambiente, com 156 artigos, dá ênfase às questões ambientais, as quais, embora estreitamente relacionadas com o saneamento, não contemplam aspectos que lhe são específicos.

Como mecanismo de participação na política municipal de saneamento, o Código Municipal de Meio Ambiente prevê a criação do COMMASA, assim definido no Art. 11 da Lei n.º 5.045/2004:

[...]

Art. 11 O COMMASA – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, é o órgão colegiado autônomo de caráter consultivo, e de assessoramento do Poder Executivo, paritário entre o Poder Público e a sociedade: deliberativo e recursal, no âmbito de sua competência, sobre as questões ambientais e de saneamento propostas nesta e demais leis correlatas do Município.

[...] (COLATINA, 2004).

Entre as diversas atribuições do COMMASA, as que estão diretamente relacionadas ao saneamento estão previstas nos incisos I e II do Art. 12:

[...]

I – Apreciar e emitir parecer à proposta de Política de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental do Município;

II – Apreciar e emitir parecer ao Plano de Ação do SANEAR e acompanhar a sua execução.

[...] (COLATINA, 2004).

Como se discutirá mais adiante, embora com inúmeras atribuições legais de relevância, o COMMASA ainda não se constitui verdadeiramente numa esfera pública autônoma e deliberativa nos moldes da proposta deliberativa habermasiana.

5.2.3 O SANEAR

O serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi implantado na cidade de Colatina por volta de 1925, quando a sede tinha uma população de 1.800 habitantes. Em 1949, foi inaugurada a primeira estação de tratamento de água, ao sul do Rio Doce, uma obra do

Serviço Especial de Saúde Pública (SESP). Estiveram presentes à inauguração, o Presidente da República, Marechal Eurico Gaspar Dutra, e altas autoridades (TEIXEIRA, 1974).

O SESP foi responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município até o final do ano de 1951. Em 1967, a Prefeitura Municipal de Colatina assinou convênio com a Fundação Serviço de Saúde Pública (FSESP), e os serviços passaram a ser operados pelo SAAE (TEIXEIRA, 1974). A Lei n.º 4.511, de 29 de dezembro de 1998, extinguiu o SAAE e criou a Companhia Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental.

O Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SANEAR) foi instituído pela Lei n.º 4.978, de 29 de junho de 2004, que extinguiu a Companhia Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, criada em 1998 para substituir o SAAE e o Serviço Autônomo de Meio Ambiente e Limpeza Urbana (Samal). O SANEAR é uma autarquia municipal de direito público interno, cuja finalidade está descrita no Art. 3.º da referida Lei:

[...]

O Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental tem como finalidade a prestação dos serviços públicos de captação, tratamento e fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos, construção e manutenção de parques, praças e jardins, varrição de logradouros, além do exercício do poder de polícia administrativa para a fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente e de utilização dos recursos naturais

[...] (Colatina, 2004).

Assim, o SANEAR difere do que em geral se encontra na maioria dos municípios brasileiros, salvo algumas exceções, como é o caso de Santo André, em São Paulo, que consiste na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário exclusivamente. Suas atribuições abrangem também os resíduos sólidos, a limpeza pública, além de questões ambientais.

A essas atribuições legais, de acordo com o representante do SANEAR, somam-se ainda outras atividades, por ele denominadas “penduricalhos”, que visam suprir alguns serviços deficitários no Município.

Algumas vezes a gente opera aí incêndios também, porque o corpo de bombeiros tem uma estrutura deficitária, nosso caminhão pipa, de madrugada, vai apagar incêndio. Então... assim... hoje, tudo que não se sabe quem vai fazer na cidade... porque foi acumulando essas várias funções... tudo que ninguém sabe quem vai fazer, cê liga pra cá, fala assim: “faz pra mim, tem como fazer, faz não sei o que e tal”. Então a gente acaba

tentando atender. Só que isso... esses extras, vamos dizer assim, acabam prejudicando o foco da administração [RS1- COL].

Essas múltiplas atribuições trazem para a gestão aspectos positivos, negativos e também conflituosos. O fato de ser uma Autarquia responsável pelas ações de meio ambiente e estar atuando em serviços que geram impactos ambientais pode conduzir a uma atuação conflituosa, se observado, por exemplo, que o SANEAR é responsável pelo lançamento de praticamente todos os dejetos de esgotos coletados na sede do Município diretamente no Rio Doce, sem nenhum tipo de tratamento.

Para o representante do SANEAR, essa questão não traz constrangimentos à Empresa, uma vez que suas atividades são licenciadas e controladas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (IEMA). Já o representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano argumenta:

Eu vejo uma questão complexa no fato de você fiscalizar, no meu entendimento, o órgão que mais polui. Que se você for comparar hoje em termos de empresa, o SANEAR hoje é o maior poluidor da cidade, porque ele pega lixo e faz aterro sanitário. Ele tem um potencial de ação de poluição alto. E o próprio esgoto que ele não trata. E se ele é fiscalizador dele mesmo, isso não é bom, porque o órgão ambiental dentro dele... ele vai ser mais mansinho [...] Então, com o órgão ambiental lá dentro apesar da seriedade das pessoas, da competência, é uma coisa complexa isso aí. Eu acredito que o modelo de gestão deveria ter um órgão regulador da prefeitura independente [RP1 - COL].

As vantagens destacadas pelo representante do SANEAR estão relacionadas à arrecadação, à otimização dos recursos físicos, como laboratórios e veículos, e ao QUADRO de pessoal.

O lado positivo, que é invejado por muitas outras cidades aí... a gente de vez em quando é chamado pra falar dessa experiência fora... é a questão da possibilidade de fazer uma arrecadação e ter uma arrecadação a menores taxas de inadimplência. Porque a nossa tarifa de coleta de lixo, né?... ela é cobrada na mesma fatura que a de água e a de esgoto. Isso não configura taxa casada, já teve várias discussões jurídicas em cima disso, porque efetivamente nós prestamos o serviço.

[...] Então isso possibilita a gente ter uma arrecadação, ainda que no nosso caso a taxa de lixo não cobre os custos do lixo inteiramente, mas pelo menos em termos de inadimplência... a inadimplência se aproxima da de água. E a inadimplência de água, a gente sabe que não é alta, né? Porque, as pessoas não ficam sem água... Então isso é, no meu entender, o lado mais positivo. É lógico que tem outras vantagens em termos de estrutura técnica, que você consegue ter alguma coisa mais ou menos alinhada; por exemplo, nós temos no QUADRO da Empresa alguns engenheiros que lidam com água e esgoto. Mas os mesmos engenheiros podem prestar suporte à parte de licenciamento, né? Da mesma forma, químicos; da mesma forma, biólogos.

Então essa estrutura técnica comum, no meu modo de entender, pode ser até uma vantagem [RS1-COL].

O lado negativo, assinala o entrevistado do SANEAR,

[...] é que, se você não tiver estrutura adequada pra administrar cada setor, você acaba ficando deficiente em todas as áreas, né? [RS-COL].

Assim, apesar das vantagens destacadas, às quais se poderia acrescentar como importante o fato de ser uma configuração mais integrada das diversas áreas do saneamento, essa é uma questão que mereceria maior debate para que o modelo de gestão seja mais transparente e afinado com a PMS. Isso evitaria relações de desconfiança, conforme expressou o representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura:

Eu acho que falta um pouco, falta técnico; eu acho que o corpo técnico é pequeno, tinha que ter mais gente, tinha que ter mais estrutura para o órgão. Eu acho que esta questão dessa gestão compartilhada aí... o que que tá acontecendo? Você tira... Você poderá tirar recursos da área de água e esgoto para investir em outras áreas que são deficitárias, entendeu? Então, se você tem um órgão voltado para o licenciamento, ele tem que ser autônomo [RP1 – COL].

Na avaliação do outro entrevistado do SANEAR, a Autarquia apresenta problemas institucionais no que se refere às distorções salariais, devido a diversas alterações ocorridas, que incluem a extinção do SAAE e a fusão com o SAMAL. O entrevistado também registrou o crescente número de contratações de cargos comissionados:

Até hoje a instituição não está consolidada. Pra você ter uma idéia, você tem aqui na instituição três planos de cargos e salários. Você tem o antigo Samal, antigo SAAE, Serviço Autônomo de Água e Esgoto, e você tem aqui a Prefeitura. Eles criaram um projeto de lei criando essa fusão... aí foi feito o regulamento e foi feito o projeto de lei, foi feito o estatuto e foi feito o regulamento, mas eles não fizeram o plano de cargos e salários. Eles criaram uma estrutura administrativa e implantaram aqui dentro, sem criar um plano de cargos e salários unificado. Pra você ter uma idéia, aqui tem uns que têm plano de saúde, outros não tem; tem outros que têm ticket de cem reais, outros têm de duzentos, outros têm de trezentos... é uma distorção total [RS2- COL].

[...] a única coisa que tá em ascensão é que todo dia aparece mais um aqui... cargo comissionado, mas essa é a realidade mesmo [RS2- COL].

Ainda na avaliação desse entrevistado, o atendimento à população não é satisfatório. Os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário encontram-se em situação que requer investimentos, já que apresentam diversos problemas:

Porque a própria população... ela percebe isso, o atendimento é ruim, o atendimento à comunidade é ruim [...] em todos os sentidos. Por exemplo, você pega hoje, o cara registra uma reclamação aqui de uma ligação de água. Eles demora vinte, trinta, quarenta, cinquenta dias pra atender o cliente, o contribuinte. O pessoal da SANEAR que trabalha na área técnica eles vão ali na rua... dá um problema de vazamento das tubulações; vai lá, corrige o vazamento, fica aquele buraco na rua às vezes quinze, vinte, trinta dias pra consertar, e o pessoal reclamando, reclamando... é horrível [RS2-COL].

Tem muitas redes ruins que elas têm que ser substituída. E tem muitas redes mistas, quer dizer, esgoto jogado no meio de galeria você tem que separar, mas 100%... nós tínhamos mais ou menos uns 3% a 4% de esgoto tratado. Só que são estações de tratamento regionalizadas, mas todas essas estações... não têm nenhuma funcionando. Eles acabaram com todas elas. E o esgoto, todo o esgoto de Colatina... ele é lançado in naturalmente no Rio Santa Maria, no Rio Doce, no córrego São Silvano [RS2-COL].

Em relação ao atendimento, relatos dos representantes do PROCON, do COMMASA e também de participantes dos grupos focais corroboram o depoimento anterior:

E com relação ao próprio abastecimento mesmo de água potável... que eles cortam a água, né? Demoram pra ir religar, é terceirizado o serviço aqui em Colatina; o SANEAR tem uma empresa que presta o serviço de manutenção, né? Então, às vezes, a comunicação entre o SANEAR e essa empresa é demorada. O consumidor passa dias sem água, paga uma conta, passa dias sem água até eles religarem a água [RPRO-COL].

O que ela faz só é fazer buraco e largar, igual a CESAN faz em Vitória. Fazer buraco e largar... eles são mestre nisto. Inclusive, nós criamos o ano passado uma lei que eles não podiam fazer mais isso, mas, mesmo assim, não consegue não. Agora, a questão de onde é que está, aonde estão escavados, até pouco tempo... Até pouco tempo, se você não tivesse uma... vamos dizer... uma obstrução ou um vazamento numa rede de esgoto, eles não sabiam nem aonde era. Eles se valiam da capacidade dos funcionários mais antigos do SANEAR [RCO2-COL].

Você vai lá... é uma dificuldade. Aliás, o atendimento é péssimo em termos administrativos [P3GFSJ].

A recepção do SANEAR é horrível... [P5GFMG].

Em relação às perspectivas de investimento, de acordo com o entrevistado do SANEAR, está em andamento um projeto de captação de recursos no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de 20 milhões de dólares, para ampliação do sistema de esgotamento sanitário, projeto que inclui a construção de interceptores e da estação de tratamento:

[...] *Então assim a gente tá com um projeto muito grande em andamento, que é o financiamento junto ao BID da ordem de 20 milhões de dólares, que é pra construção dos interceptores e da estação de tratamento de esgoto. É possível que o recurso não dê na primeira fase pra ser construído todo tratamento, mas a gente espera que pelo menos o tratamento primário seja possível, o que já é bastante, se a gente pensar na capacidade de alta depuração do rio, né?* [RS1-COL].

Experiências anteriores de grandes empréstimos por parte de agências internacionais para o financiamento de políticas públicas, como no caso do Programa Bahia Azul, apontam para a importância da participação da sociedade. No caso desse Programa, Borja (2004) afirma:

Os depoimentos revelaram que a falta de maior rigor na fiscalização das obras, a terceirização e até quarterização da mesma e a falta da participação ativa da comunidade, comprometeram, sobremaneira, a qualidade das obras, influenciando na eficácia do Programa. (BORJA, 2004, f. 381).

A autora adverte para as grandes interferências dessas agências, que ultrapassam ao papel de simples credores:

Se, por um lado, a participação e controle social dizem respeito a conquistas da própria sociedade, não se esperando que essas instituições venham a ser parceiras neste intento – muito pelo contrário – por outro, argumentar que o BID é apenas um credor não satisfaz, uma vez que o nível de interferência dessas instituições vai muito além do simples empréstimo (BORJA, 2004, f.383).

Também no caso do Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos (Prodespol), financiado pelo BIRD no Espírito Santo, como será relatado adiante, as denúncias de desvios e mau uso das verbas corroboram a necessidade de maior inserção da sociedade na definição e controle desses programas.

Cabe registrar a descoberta, no ano de 2007, de um desvio de verba na Autarquia, que ganhou repercussão nos principais meios de comunicação e foi divulgado no *site* da Prefeitura Municipal de Colatina:⁴¹

De acordo ainda com Cleuber, na verdade o prejuízo que houve - cerca de R\$ 2,2 milhões - transformou-se num processo que está na esfera da Polícia Judiciária e posteriormente será encaminhado à Justiça com pedido de

⁴¹ Disponível em: <http://www.colatina.es.gov.br/noticias/mostrar_noticia.php?area=sanea&materia=282>. Acesso em: 10 out. 2009.

ressarcimento. Paralelamente, foi instaurado inquérito administrativo com ampla defesa aos envolvidos conforme assegura a legislação em vigor. A fraude vinha sendo praticada por dois funcionários do SANEAR há cerca de uma década, por meio de um esquema que dificultava a descoberta ante o grande valor arrecadado todo mês pelo órgão. Segundo foi divulgado, os valores desviados eram pequenos e contabilizados como se fossem de consumidores inadimplentes. "Estamos concluindo o levantamento detalhado para ser apresentado em audiência pública", concluiu o diretor-presidente.

Essas e outras questões sugerem a necessidade de maior transparência na prestação de contas à sociedade, uma vez que causam grandes prejuízos econômicos e sociais. Esse tipo de ocorrência é agravado ainda mais por se tratar de uma área já notoriamente carente em termos de investimentos e, no caso do município de Colatina, com grande *deficit* de cobertura de tratamento de esgotos e necessidade de melhoria do atendimento de abastecimento de água, principalmente nos bairros de população de baixa renda. Daí a razão pela qual serviços nessa área e transparência na prestação de contas se tornam ainda mais relevantes.

No que se refere aos dados operacionais relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, a TAB.7 mostra a cobertura desses serviços no ano de 2007.

TABELA 7 – Cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Colatina - ano 2007

Localidade	Água Tratada %	Esgoto Coletado %	Esgoto Tratado % (x)	Fonte de Abastecimento
Colatina – Sede	99	86,21	5,03	Rio Doce
Bairro Colúmbia (Sede)	98	95,00	100	Rio Doce
Bairro Luiz Iglesias (Sede)	98	99	100	Rio Doce
Baunilha	98	18,95 (xx)	100	Rio Baunilha
Boapaba	98	59,11	100	Rio Santa Maria
Itapina	98	74,82	100	Rio Doce e Fonte de Afloramento
Paul de Graça Aranha	95	Fossa Séptica com Sumidouro	45	Córrego Pauzinho e Poço Tubular
Ponte do Pancas	95	100	100	Córrego Palmital e Poço Tubular
Povoação de Baunilha	98	Fossa Séptica com Sumidouro	100	Poço tipo Amazonas
Reta Grande	95	95,69	100	Poço tipo Amazonas e Poço tipo Artesiano
São Gabriel Baunilha	98	Fossa Séptica com Sumidouro	100	Barragem Fazenda Batista
São João Grande	75	89,54	100	Poço tipo Amazonas
São João Pequeno	98	98,58	100	Poço tipo Amazonas

Fonte: SANEAR (2008).

x Esgoto tratado em relação ao coletado;

xx 18,95% tratado com estação e restante com fossa séptica e sumidouro.

Como se pode observar, na sede do Município o percentual de abastecimento de água é elevado, atingindo 99%. No entanto, em termos de população, significa que cerca de 930 pessoas não foram beneficiadas com esse serviço nesse ano. O percentual atingido reflete-se na avaliação de alguns entrevistados.

[...] Se você olhar as estatísticas, a cidade é bem atendida com a água, quer dizer, a água chega tratada nas residências, né? As pessoas recebem uma água de qualidade [RP1-COL].

A água eu acho que tá muito bem em Colatina, a gente vê, nós não temos problema com água [RU-COL].

Em relação ao esgotamento sanitário, o percentual de cobertura na sede do Município, no que diz respeito à coleta, é de 86,21%, bem superior à média nacional, que é de 49,44% (NERI, 2008). No entanto, o percentual de esgoto tratado é de apenas 5,03%, o que significa que praticamente todo o esgoto coletado é lançado diretamente no Rio Doce, sem nenhum tipo de tratamento prévio. Esse percentual, na realidade, é insignificante, uma vez que a única estação

de tratamento se encontra em situação precária de operação e manutenção, de acordo com relato de um dos entrevistados do próprio SANEAR e da Prefeitura Municipal:

[...] Tratado nosso esgoto tá hoje em torno de 5 e 6%. Pra mim é insignificante, até porque 5 e 6% a gente contempla as estações que a gente tem no interior também. Se a gente trazer pra sede esse número, é menor ainda; então é... e as estações que operam não operam adequadamente, não têm monitoramento [RS1-COL].

No entanto, se você analisar o esgoto, você não tem tratamento nenhum. Então, é um quadro negativo, né?... o fato de ser não tratado [RP1-COL].

Um dado que chama a atenção é o elevado percentual de tratamento de esgoto em relação ao de coleta nas localidades rurais, uma área em geral pouco privilegiada no Brasil em termos de saneamento (BRITTO, 2005; REZENDE; HELLER, 2008). Nessas localidades, à exceção de Boapaba (59,11%) e Itapina (74,82%), ou o percentual de esgotos coletados e tratados é superior a 80%, ou a localidade recebe tratamento por meio de fossa séptica com sumidouro.

Autores, como Britto (2005), fazem menção à ênfase dada a financiamentos para o abastecimento de água que não foram acompanhados por investimentos em sistemas de coleta e tratamento de esgotos. Esse fato foi também comentado pelo representante do COMMASA:

Porque hoje, o sistema de coleta no Brasil... Colatina é um reflexo disso: nós temos quase 100% de rede de esgoto em Colatina, não tem uma estação de tratamento, ou seja, uma política nacional que, através dos anos... antigamente era DNOS, depois agora vem Funasa e Agência Nacional de Saúde e que concentrou toda a política pública e o orçamento no tratamento da água. [...] É aquele mesmo processo estrutural, não mudou. Só se investiu em tratamento de água [RCO2-COL, grifo nosso].

A respeito dos serviços de abastecimento de água esgoto, a avaliação dos representantes das entidades e instituições entrevistados e da população que participou dos grupos focais é de que houve uma grande melhoria ao longo dos anos em relação ao abastecimento de água, o que, de maneira geral, é considerado bom. No entanto, em alguns bairros de classe de renda baixa, como os de José de Anchieta e São Judas Tadeu, a população reclama de que ainda sofre com a frequente falta de água e de que às vezes o “banho é de caneco”:

Água... lá em casa não tem água pra tomar banho. Tomo banho com caneco de água. Três dias que não cai água lá em casa. Tô tomando banho mau, mau. Mas, quando é de madrugada, três dias que não cai água lá em casa, se cair... senão, vou pegar do vizinho [...], se o vizinho tiver também [P1GFJA, grifo nosso].

*A minha nora, ela falou que tem dia que você **tem que guardar água pra tomar banho, senão dorme sem tomar banho, falta muito lá** [P4GFSJ, grifo nosso].*

*Eu vi na televisão... num é só em Anchieta não; Simonasse... tem outros bairros. **É porque é mais alto pra chegada da água, fica mais difícil** [P2GFJA, grifo nosso].*

Em relação ao esgotamento sanitário, constata-se uma insatisfação geral, devido ao fato de que os esgotos são lançados no Rio Doce sem tratamento prévio. Essa insatisfação é maior novamente nos bairros mais carentes, como os de José de Anchieta e São Judas Tadeu, em que a precariedade é ainda maior, pois existem ruas em que os esgotos escoam a céu aberto ou, ainda, são jogados pela janela:

*Eu gostaria de falar sobre o esgoto. Infelizmente todo mundo falou que o esgoto tá caríssimo e que está pagando uma taxa elevada. Aqui no nosso bairro ainda tem lugar que não tem esgoto [...]. Fossa. **Infelizmente nós estamos no século XXI e ainda existe isso** [P1GFSJ, grifo nosso].*

O esgoto é péssimo. Nós não temos tratamento nenhum. É tudo jogado no Rio Doce [P3GFSJ].

***Ainda tem algumas ruas sem esgoto também, sem calçamento. São poucas, mas tem** [P2GFJA, grifo nosso].*

*Porque nesses morros, a cidade... ela tem muita ocupação desordenada, tem muita favelinha, né?... então é... Tudo isso é complicado... eu acho que pode ter outras doenças, sim, eu não lembro. Você tem regiões aí, por exemplo, eu soube assim, há coisa de dez, duas semanas atrás, que tinha lugar em Colatina... eu não sei se existe isso... **que as pessoas ainda faziam como na época imperial, eles pegavam o esgoto, a latrina e jogavam na janela** [RP-COL, grifo nosso].*

Como se pode inferir a partir desses depoimentos, apesar da boa cobertura do abastecimento de água e do reconhecimento da maioria dos entrevistados e da população participante da pesquisa de que houve uma melhoria nos serviços, permanecem as iniquidades registradas por autores como Borja (2004), Britto (2005), Marques (2000), Rezende e Heller (2008), Saiani (2007), ou seja, os maiores *deficits* nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário encontram-se nas áreas ocupadas com população de baixa renda.

As FIG. 4 (a) e (b) e 5 (a), mostram situações de lançamento de esgoto sem tratamento prévio no rio Santa Maria do Rio Doce, no bairro Vila Lenira, e no córrego São Silvano no bairro de mesmo nome, afluentes do Rio Doce. Essa situação é comum ao longo deste Rio, que integra uma das mais importantes bacias hidrográficas do Estado, a Bacia do Rio Doce. A FIG. 5 (b)

mostra interceptor de esgoto que recebe as contribuições de esgoto do bairro São Silvano, lançando-os no rio de mesmo nome, sem tratamento prévio. Segundo informações de um dos entrevistados do COMMASA, devido ao mau dimensionamento, vem apresentando problemas constantes de entupimento.

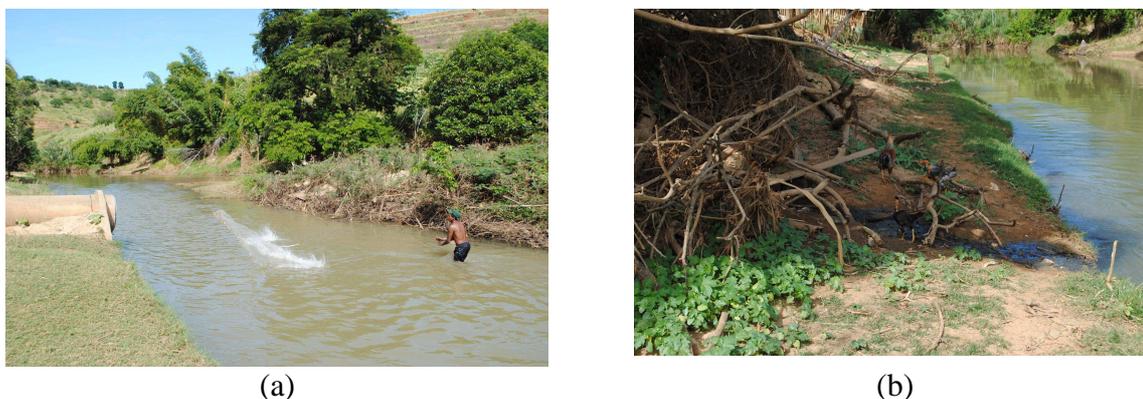


FIGURA 4 - O rio não está para peixe – Lançamento de esgoto “in natura” no rio Santa Maria do Rio Doce – bairro Vila Lenira
Fonte: Arquivo de Nilo J. R. Tardin , 2011.



FIGURA 5 – Lançamento de esgoto “in natura” no córrego São Silvano
Fonte: Arquivo de Nilo J. R. Tardin, 2011.

Quanto às tarifas de água, os preços aplicados a partir de 08 de setembro de 2010 estão apresentados na TAB.8. Ressalta-se que, de acordo com o representante do SANEAR, não existe uma tarifa social:

[...] nessa proposta que eu disse que foi colocada pro conselho aqui, na primeira proposta seria a criação de tarifa social, porém, alguém ia ter que subsidiar isso né, as classes mais consumidoras de classe mais elevada. E

ai, optou-se num segundo momento, por não implantar agora a tarifa social, tá? [RS1-COL].

TABELA 8 - Tarifas de água - Serviço medido - em 08/09/2010

Categoria	Faixa de consumo	Valor (por m³)*
Residencial	De 00 a 10 m ³	R\$ 1,06
	De 11 a 30 m ³	R\$ 2,13
	Acima de 30 m ³	R\$ 2,21
Comercial	De 00 a 15 m ³	R\$ 1,93
	Acima de 15 m ³	R\$ 2,71
Pública	De 00 a 15 m ³	R\$ 3,04
	Acima de 15 m ³	R\$ 4,38
Industrial	De 00 a 20 m ³	R\$ 2,63
	Acima de 20 m ³	R\$ 3,48

Fonte: SANEAR (2010).

* valores acrescidos em 50% referentes ao serviço de esgoto

Nos grupos focais, houve muita reclamação em torno do valor das tarifas e, também, por parte do representante da UNASCOL. Em Colatina, o SANEAR presta serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Assim, a cobrança inclui esses três serviços. A insatisfação é maior ainda devido à cobrança da taxa de esgoto (50% em relação ao consumo de água), pelo serviço de coleta, mas sem tratamento final.

Então... agora foi assim, uma alta meio elevada que nós achamos... e nós também pagamos o esgoto e nós não temos esgoto tratado. Porque, se você tem cinquenta reais de água, mas vinte e cinco por cento é taxa de esgoto... então você paga a água e cinquenta por cento da água é taxa de esgoto. Se nós não temos o esgoto tratado, pra onde vai esse dinheiro? A finalidade desse dinheiro é para o tratamento de esgoto e nós não temos... então é um dinheiro que a gente paga e não vê o resultado. Então nós queríamos que o esgoto fosse tratado e que a tarifa de água fosse uma tarifa justa, sem problema [RU-COL, grifo nosso].

É alto porque 50% eles cobram de esgoto [...] e não fazem nada pra esgoto, entendeu? A única coisa que faz é aquelas manilhas lá... ficam só, mas não dá uma limpeza, não faz nada [P6GFMG].

A água, em si, ela não é cara, o que fica caro é a taxa de lixo. Ele passa mal, mal três vezes na semana [P4GFJA].

No grupo focal de Moacir Brotas, foi discutido o fato de que muitos usuários desconhecem as formas de cobrança e os serviços incluídos na conta.

A conta de água, ela é estipulada pela SANEAR. A conta de esgoto, é 50% do valor da sua água, é taxa que o SANEAR cobra. Você gastou cem conto de água, você tem cinquenta reais de esgoto, mas se eu não me engano é vinte ou trinta por cento para a taxa de lixo em cima da sua água. Isso

poucas pessoas aqui são conhecedores desses valores, desses percentuais [P1GFMB, grifo nosso].

A avaliação em relação à qualidade da água, em geral, é positiva. Surgiram algumas reclamações, principalmente quanto ao fato de que algumas vezes a água se apresenta “barrenta”. Ressalte-se a percepção da população quanto à qualidade da água, percepção que foi comum nos três municípios pesquisados e já observada em pesquisas como as de Silva (2007) e Silva *et al.* (2010): a de que existe um excesso de cloro na água, que pode causar doenças, como alergias no corpo.

*[...] Quando eu vi o resultado daquela roupa, eu fiquei assustada. Eu não sei se é aquilo mesmo, se é melhor do que aquilo, se pode ficar melhor do que aquilo que eu vi, mas ficou bem suja, parecia que eu tinha pegado barro e tinha jogado em cima da roupa; e não sai fácil não, tá? Não sai fácil. Agora eu não sei se isso é normal, se é a capacidade da qualidade, se tem capacidade de melhorar mais do que aquilo ali, ou se é daquele jeito mesmo. Eu fiquei assustada. **Aí eu fiquei imaginando aquela água dentro da gente: se sujou aquela roupa ali, se ficou naquela situação, imagine lá dentro*** [P3GFJA, grifo nosso].

*O que eu observo na qualidade da água é que você coloca uma panela no fogo com a água de boa qualidade e ela não fica marcada. E a nossa água, você coloca ela numa panela no fogo, num sei se vocês já observaram, ela fica marcada. **Uma água de boa qualidade não marca, não mancha a panela*** [P8GFSJ, grifo nosso].

*Ela é bem tratada. **Só que, de vez em quando, ela chega tão preta na casa da gente que, se bater numa roupa, não sai nem por reza... não tem QBoa, não tem cloro, não tem nada. Tem que vigiar e... tipo assim, botar uma roupa marrom... 90% ela vem tratada, 10% quando ela vem também*** [...] [P9GFMB, grifo nosso].

Só acho que é muito clorada. Se alguém tiver dúvida pode beber água ali no bebedouro pra poder tirar a prova [P2GFMG, grifo nosso].

Eu tenho uma alergia dessa água que, quando eu vou tomar banho, eu me coço toda, e é todos os dias [P7GFSJ].

Foi possível constatar, nos trechos das falas a seguir, que, em geral, as informações em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, um direito do cidadão, não vêm sendo disponibilizadas, ou, quando estão disponíveis, são repassadas numa linguagem técnica pouco acessível à população. Essas informações, ressalte-se, são essenciais para os processos de participação e contribuem também para o bom uso dos serviços, a preservação da saúde e do meio ambiente.

Eu sei, eu sei, mas mesmo assim, às vezes, não é colocado pra população a importância que aquilo tem, entendeu? Então se a população é de baixa renda, ela não entende fácil as coisas igual a uma pessoa que estuda, uma pessoa que tem compreensão [P4GFJA].

Eu acho que deixa um pouco a desejar, não só pela água entendeu?... pelas [...] uma entidade que trata a água poderia estar informando, entendeu também? [P6GFJA].

Eu conheço através de propaganda da televisão [P3GFMG].

*É isso que eu estou falando, a SANEAR recebe, mas não faz. Então, assim... eu estou observando que muita gente não sabe... talvez assim... entrando e procurando os direitos, por exemplo, é isso que também está faltando às vezes, **você saber os seus direitos**, o que que tem que fazer... [P2GFSJ, grifo nosso].*

Primeiro, que eles botam uma letra muito pequenininha e os ceguetas num enxerga bem [P4GFMB].

[...] Na realidade, eu acho assim, eu acho que o profundo da qualidade da água, assim... não fica sabendo. Você sabe que fica tratada, coloca os produtos pra melhorar, [...] flúor e tudo, mas a qualidade no profundo... saber o que está vindo, o que não está, na verdade a população não fica sabendo. Por exemplo, você recebe uma água, você acredita que é uma água de qualidade, que a população pode usar, mas assim... como se tá 100% confiável, não tem como [P2GFSJ].

Programas como o de Vigilância da Qualidade da Água para o Consumo Humano, desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Saúde, são ainda desconhecidos pela maioria da população, como se constatou entre os participantes dos grupos focais e até mesmo entre os agentes de saúde que trabalham na Estratégia da Saúde da Família, também da Secretaria Municipal de Saúde, e que participaram dos grupos focais. A maioria não conhecia o VigiaÁgua.

No que diz respeito às informações sobre a qualidade da água, que devem ser fornecidas à população mensalmente, nas contas de água, em atendimento ao Decreto n.º 5.440, de 5 de maio de 2005, do Ministério da Saúde, mesmo entre aqueles que afirmaram conhecê-las, constatou-se que ainda não cumprem o objetivo principal de orientar o consumidor, essencialmente em situações de risco. Essa questão também foi constatada por Silva (2007) e Silva *et al.* (2010). Ainda de acordo com esse Decreto, as informações devem ser claras, corretas, ostensivas e de fácil compreensão, de forma a cumprir com seu papel educativo para promoção do consumo sustentável e do entendimento da relação entre a qualidade da água e a saúde da população. Na prática, o que se constatou é que esse papel não vem sendo cumprido:

Olha, como coordenador do PROCON, eu estou até devendo uma reunião junto ao órgão que é o SANEAR pra gente tá tratando de muitas questões, e essa é uma delas, né? Essa é uma delas... que eu tenho que sentar com eles e conversar, direitinho, a respeito disso aí, eu ainda não tenho [RPRO-COL, sobre as informações da qualidade da água].

Vem atrás da conta cloralidade, salinidade, uma porção de detalhezinho atrás [P2GFMB].

Precisa de um tradutor [PIGFMB].

Pra gente ter conhecimento com certeza, participar, estar junto pra saber o que está acontecendo. Se é só pra eles, não pode. A população, as comunidades têm que estar... [P2GFMB, falando da importância da informação sobre a qualidade da água].

Esse é um dos grandes desafios para uma gestão democrática de saneamento: a transparência e o acesso à informação, de forma a propiciar aprendizados e participação. Santos (2007) avalia a informação como uma das condições materiais fundamentais para a participação. A informação deve ser também acessível em termos de compreensão por parte daqueles a quem ela deve atingir. De acordo com Habermas (1987c), as questões oriundas do *mundo da vida* não dominam, em geral, as regras da linguagem técnica, e assim os cidadãos que não a compreendem são aliados do processo comunicativo.

São muitas as consequências da falta de informação ou da inadequação dos mecanismos de informação. No que diz respeito ao abastecimento de água, por exemplo, Silva *et al.* (2010), em recente pesquisa com a população no município de Vitória, concluíram que o conhecimento inadequado sobre o serviço de abastecimento de água oferecido, a deficiência nos canais de comunicação entre os responsáveis por esse serviço e as autoridades dos serviços públicos de saúde, e a falta de incentivo ao exercício dos direitos e deveres dos cidadãos podem ter como consequência a exposição de risco à saúde.

5.3 O caso Vitória

Desde 1824, Vitória é a capital do estado do Espírito Santo. Com uma população de 314.042 habitantes, segundo estimativa do IBGE (2008), a capital integra uma área geográfica de urbanização denominada Região Metropolitana da Grande Vitória, compreendida pelos municípios de Vitória, Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana e Vila Velha. Em termos

físicos e territoriais, o Município é uma ilha, integrado por outras 34 ilhas e uma região continental.

Situada na Região Sudeste (mais importante polo econômico do País), como mostra a FIG.6, Vitória é dotada das mais importantes cadeias de portos e terminais do Brasil. Por ter parques siderúrgicos instalados em seu território e arredores, lidera em nível mundial, a exportação de minério de ferro e a importação de carvão. Os portos de Tubarão e Praia Mole estão estruturados para receber os maiores navios de transporte de grãos, farelos e produtos siderúrgicos (SILVA; NASCIMENTO, 2006). O IDH-M de 2000 era de 0,789, ano em que o IDH do Espírito Santo foi de 0,767, considerado um índice de desenvolvimento médio (IJSN, 2004)

O Município tem sua importância destacada não somente por ser a capital do Estado. Sua economia vem crescendo há várias décadas, mais acentuadamente após os anos 1960, a taxas superiores às da economia nacional. Os reflexos sociais e econômicos têm rebatimento na territorialidade de Vitória e municípios adjacentes. De acordo com Silva e Nascimento (2006), as transformações socioeconômicas ocorridas em fins do século XX induziram a uma concentração populacional, de renda, produção e consumo. Ao mesmo tempo, esse crescimento acelerado foi acompanhado pelo empobrecimento e ocupação desordenada e desigual dos espaços urbanos.

Essa ocupação aconteceu em especial nas encostas dos morros e manguezais e seu perfil delimita uma segregação social própria do modelo de desenvolvimento econômico ocorrido em todo o Brasil na década de 1970. As áreas ocupadas, em geral, convivem com condições precárias de habitação e enfrentam a dificuldade de implantação de acessos e de serviços de infraestrutura básica (SILVA; NASCIMENTO, 2006).

5.3.1 Breve contexto político de Vitória

Do ponto de vista político, a Prefeitura Municipal, nos últimos vinte anos, teve como prefeitos Vitor Buaiz (1989-1992), representante do PT, Paulo Hartung (1992-1997), à época representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), atual governador do Estado, seguido de Luís Paulo Velloso Lucas por dois mandatos (1997-2005), representante

do PSDB, e, atualmente, de João Coser, no seu segundo mandato desde 2005, representante do PT.

De acordo com Silva e Nascimento (2006), desde 1989 e nos marcos de uma nova institucionalidade política, a Prefeitura de Vitória não somente criou inúmeros canais de participação, como também investiu em diversos programas e projetos com a premissa da participação social, dos quais merecem destaque o Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e de Preservação do Manguezal – Projeto São Pedro –, de ação integrada, que previa a participação popular, e o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda no município de Vitória – Projeto Terra –, criado pelo Decreto n.º 10.131, de 14 de janeiro de 1998.

Entre os canais de participação estão os que tratam da elaboração e implementação do orçamento popular e da criação e institucionalização de mais de trinta conselhos gestores de políticas públicas em distintas áreas de atuação. Isso tem propiciado à Prefeitura de Vitória uma imagem de Prefeitura moderna, que busca, a partir de formas institucionais de participação, o respeito à democratização da gestão (SILVA; NASCIMENTO, 2006).

As autoras, no entanto, concluíram em sua pesquisa:

O exame das interações entre o Governo Municipal e a sociedade em alguns desses espaços participativos revelou fragilidades em termos de protagonismo e efetividade da participação cidadã. Apesar da permanência desses canais por mais de uma década, a participação popular, seja nos Conselhos Gestores seja no OP, não parece ter produzido um aprendizado pedagógico no sentido de expandir as possibilidades de transformação do *status quo* (SILVA; NASCIMENTO, 2006, p. 40-41).

A presente pesquisa busca compreender como se dão esses mecanismos na política e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Vitória. As informações assim obtidas certamente vão contribuir para a compreensão do contexto em que eles se verificam.

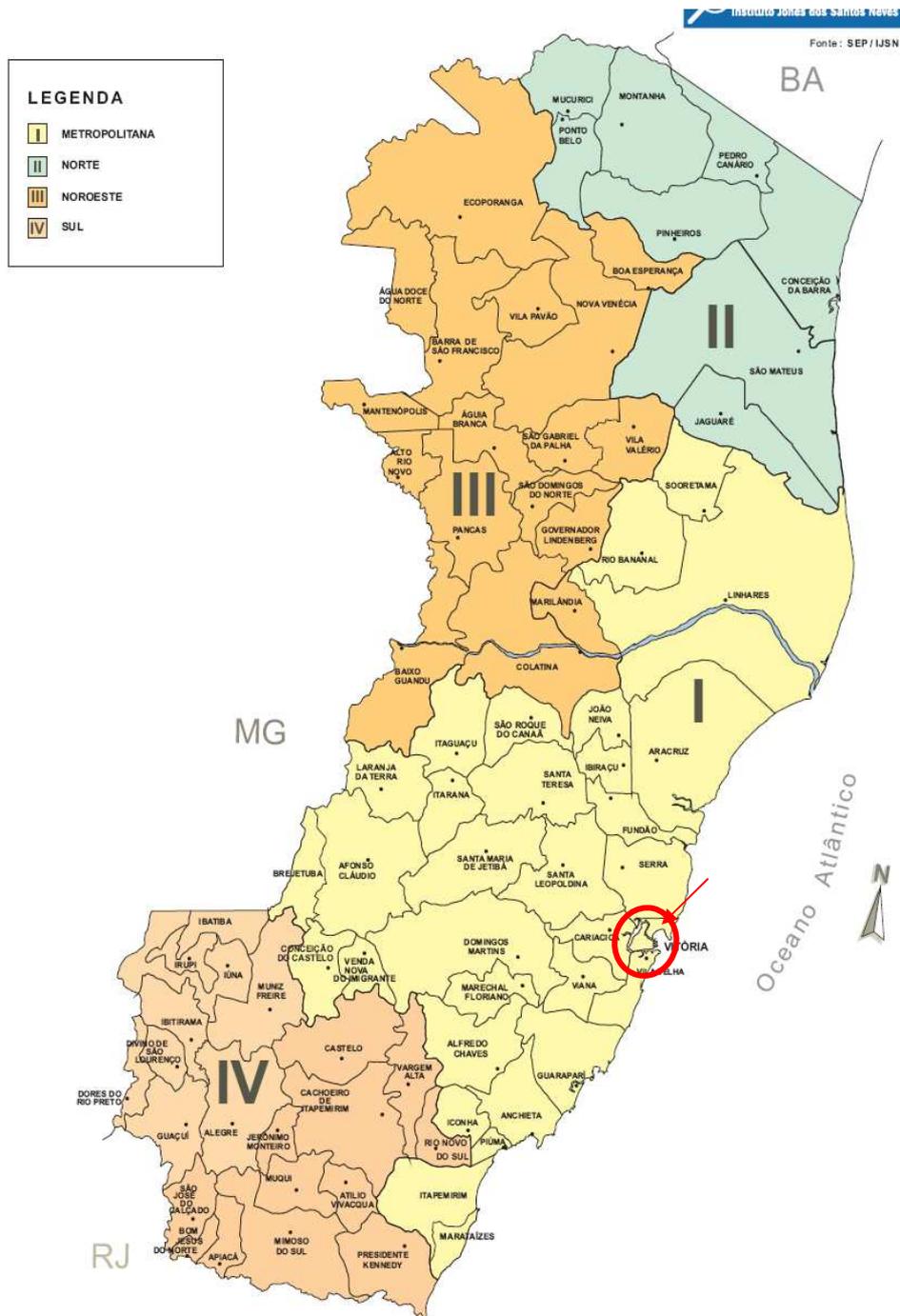


FIGURA 6- Localização do município de Vitória no Estado do Espírito Santo
 Fonte: IJSN/2009. Disponível em: <http://www.ijnes.gov.br/follow.asp?urlframe=cartografia/mapas_download.htm>. Acesso em 19 jul. 2009.

5.3.2 A CESAN

A prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Vitória foi concedida à CESAN no ano de 1968. A Empresa surgiu no período em que estava em curso o Planasa, quando a gestão desse serviço estava a cargo do Departamento de Águas e Esgotos (DAE), uma autarquia estadual. Nessa época, os financiamentos, até então bastante escassos para esse fim, surgiram com a criação do hoje extinto BNH e de seu Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) (BROEDEL, 1994).

O acesso aos recursos estava condicionado à rigorosa devolução dos financiamentos concedidos. Assim, os municípios que desejassem ter acesso aos financiamentos tinham que adotar modelos de gestão do tipo economia mista, sob a alegação de que teriam maior autonomia administrativa para implantar uma política tarifária e assim viabilizar o retorno financeiro via sistema tarifário (REZENDE; HELLER, 2008).

A CESAN é uma empresa de economia mista, enquadrada no regime jurídico de direito privado como sociedade anônima, criada pela Lei n.º 2.282, de 8 de fevereiro de 1967, alterada pela Lei n.º 2.295, de 13 de julho de 1967. Sua primeira diretoria tomou posse em 25 de janeiro de 1968. O Decreto n.º 2.575, de 11 de setembro de 1968, regulamentou a Empresa.

A CESAN é responsável pela captação, tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos, por delegação do Governo Estadual e de contratos de concessões com os municípios (CESAN, 2010)⁴². Suas atividades compreendem ainda a realização de estudos, projetos e execução de obras relativas a novas instalações e ampliação de redes. De acordo com informações da CESAN (2010), “[...] compete à companhia fixar as tarifas dos seus serviços, arrecadá-las e ajustá-las periodicamente para fazer frente à amortização dos investimentos, cobrir custos de operação e manutenção e acumular reservas para financiar a expansão das atividades”.

A CESAN está presente em 52 dos 78 municípios do Espírito Santo, sendo seis na Região da Grande Vitória e 46 no interior. Os serviços da CESAN, cobrem em média, mais de 70% dos

⁴² <http://www.CESANcom.br/page.php?4>

municípios do Espírito Santo e cerca de 98% de todas as localidades por ela atendidas (CESAN, 2010).

De acordo com dados fornecidos pela Empresa, os serviços abrangidos na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) são caracterizados como de interesse comum pela Lei Complementar n.º 325, de 16 de junho de 2005. Essa lei confirma a concessão dos serviços para a CESAN, garantida pela Lei Estadual n.º 6.871, de 14 de novembro de 2001, por um prazo de cinquenta anos, ou seja, até 22 de junho de 2051. Os municípios participam da gestão através do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da RMGV (COMDEVIT) e do Fundo de Desenvolvimento da RMGV (FUNDEVIT).

Vale ressaltar que um dos entrevistados, gerente da Prefeitura Municipal de Vitória envolvido indiretamente com a área de saneamento, revelou desconhecer os contratos de concessão com a CESAN.

[...] Porque até a questão da concessão do serviço, a concessão formal, pelas conversas que eu já ouvi, parece que isso nunca aconteceu por parte da Prefeitura de Vitória e até da CESAN. [...] Eu tenho dúvida se tem a danada da concessão dada pelo Município de Vitória ou não pra CESAN... [RP2-V].

Isso aponta para uma atuação ainda desarticulada entre a CESAN e a Prefeitura de Vitória, pelo menos em nível de gestores das áreas relacionadas direta ou indiretamente com o saneamento, o que será discutido adiante.

No que se refere ao sistema de abastecimento de água, o município de Vitória não dispõe de um sistema próprio. É atendido pelo sistema integrado da Grande Vitória, por meio de estações de tratamento de água (ETAs) – as ETA5, Carapina, ETA2, Cobi, e ETA1, Vale Esperança, localizadas nos municípios de Serra, Vila Velha e Cariacica, respectivamente. Os mananciais que atendem a essas ETAs são o Rio Santa Maria da Vitória e o Rio Jucu, que não pertencem ao município.

De acordo com informações obtidas na CESAN, os contratos de concessão com os municípios em geral não envolvem a área rural. A Empresa tem em sua estrutura organizacional uma Divisão de Saneamento Rural, chamada pelo representante da CESAN de “fabriquinha de

projeto técnico”, responsável pelo apoio técnico à implantação de sistemas de abastecimento de água, predominantemente, e esgoto na área rural.

Nessa Divisão, ainda de acordo com informações obtidas, existe uma equipe multidisciplinar que se encarrega do desenvolvimento de projetos, da captação de recursos, da implantação dos sistemas e de ações socioeducativas que visam esclarecer e capacitar a comunidade para desempenhar os papéis na operação e manutenção do sistema. Existem cerca de três mil áreas rurais e o atendimento é de cerca de 10% desse total.

O maior problema de atendimento na área rural é a falta de uma definição política para o setor, que estabeleça de forma clara os papéis do município e da Empresa. Assim, essa área tem ainda um atendimento precário no que diz respeito, principalmente, à operação e manutenção dos sistemas e à implantação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas ainda não atendidas. Ressalte-se aqui novamente que as áreas rurais no Brasil têm sido historicamente marginalizadas (BRITTO, 2004; REZENDE; HELLER, 2008).

Em relação às áreas de assentamentos subnormais, em especial as encostas dos morros e manguezais da cidade, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em geral, estão sob a responsabilidade da Prefeitura de Vitória. Fazem parte de projetos especiais, tais como o Projeto Terra que, na gestão do prefeito João Coser, passou a se chamar Terra Mais Igual.

Nessas áreas, as intervenções da Prefeitura de Vitória incluem, entre outras ações, a melhoria de moradia, acessibilidade e mobilidade, a regularização fundiária, a desocupação de área de risco, a complementação da rede de equipamentos e serviços urbanos e investimentos em saneamento básico.

A esse respeito existem divergências e certa preocupação por parte de gerentes da Prefeitura de Vitória e da CESAN. Evidencia-se que são questões que requerem uma definição política e maior articulação com a Companhia. Nessas áreas, em geral, além da implantação de sistemas de esgotamento sanitário, a Prefeitura tem assumido também a operação e manutenção dos serviços. Os gerentes alegam que faltam suporte técnico e pessoal para tais serviços:

A gente tem um contrato aqui pra lidar com isso porque tem áreas que a CESAN não atua, né? Que áreas são essas? As áreas que eles não

conseguem tarifar. As periféricas... eles não têm interesse, eles não pegam, fica com a gente. Morro acima de alguma... de uma certa cota, eles não sobem, eles não querem. Então, assim, eles escolhem o filé do município... onde eles vão poder receber. O resto, a gente tem que lidar, sabe? Então... assim, eu acho isso uma questão muito séria... agora, tecnicamente, você não resolve, porque as questões não são técnicas. A gente até dá como um exemplo aqui, em Jesus de Nazareth. Foi feito um sistema, lá o esgoto é feito sempre pelo Projeto Terra, que agora é Terra Mais Igual, da Prefeitura. Ele é que desenvolve a parte de urbanização toda dos morros, né? De periferias, eles implantam essas redes. Se a CESAN não tiver interesse de pegar, fica a operação com a gente. Jesus de Nazareth foi feito dessa forma, só que o esgoto ali, como não é tratado ali, deveria ir pra Mulembá. Tem o registro que leva, tem hora que eles vão lá e simplesmente fecham. Aí se liga pra eles e fala: “poxa! mas tá fechado”. “Ah! mas a gente não tarifa lá, a gente tá fazendo favor prá vocês de receber esse esgoto, entendeu?” [RP1-V].

[...] do ponto de vista da prestação de serviço para a cidade formal, ótimo, tá? Ótimo. Eu, particularmente, eu não tenho o que reclamar da CESAN; minha casa tem água, meu esgoto é tratado, né? É coletado e tratado... eu não tenho do que reclamar da CESAN. [...] Em relação às áreas pobres da cidade, eu acho que os investimentos da CESAN não priorizam essas áreas. Eu acho não, né? Os dados mostram isso, até onde que eles fazem o planejamento da entrada com a rede de esgoto... e lá em cima, aonde tem problema com o abastecimento de água, nós também tamo entrando, investimento da Prefeitura [RP2-V].

Enquanto tem famílias que ainda não têm banheiro na cidade de Vitória, tem famílias que fazem as necessidades numa sacolinha e joga [...] como tem famílias que toma banho em cima da pedra, que não tem banheiro, Marluce. Hoje, tipo assim...eu... num dá até para contar; já foi uma situação muito pior porque aí já foi fazendo outros programas [RP2-V].

Os representantes da CESAN afirmam que atuam também nas áreas periféricas e justificam algumas ausências na questão da operação e manutenção de sistemas de esgotamento sanitário em virtude da dificuldade de receberem a concessão desses sistemas:

A CESAN... Ela tem, por exemplo, o Projeto Terra, que você citou agora. Ela abastece todos os imóveis do Projeto Terra e, em relação ao sistema de esgotamento sanitário, a maior parte dos projetos que foram implementados, a parte do sistema esgotamento sanitário foi construída pela Prefeitura, mas não foi repassada pela CESAN. Então ela nem cobra pelo serviço. Ela opera, ela já presta o serviço de manutenção, mas não cobra ainda. Porque quando foi construído, a Prefeitura repassou só o sistema de abastecimento, ela não repassou o de esgotamento sanitário. Esse é um problema que a gente tem enfrentado hoje... que a gente não pode cobrar até o momento que a gente não tem recebido esse sistema. Então a gente tá aguardando o envio desse sistema oficialmente, as plantas, todo aquele detalhamento, para que a gente possa implantar a tarifa e efetivamente entrar na comunidade, porque, até então, a maioria desses projetos, a gente não tem a liberdade de entrar para atuar, porque a gente não tem a concessão do sistema de esgoto ainda [RC2-V].

Quanto à cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Vitória, os percentuais informados pela CESAN são de 100% para o abastecimento de água, que abrange uma população de 335.364 habitantes, e de 59,4% para esgoto tratado, que abrange 191.222 habitantes.

Em relação a esses números, há uma preocupação por parte da CESAN e da Prefeitura de Vitória com as ligações clandestinas à rede de drenagem, mesmo nos bairros onde já estão disponibilizadas as redes de coleta com tratamento.

Então, por exemplo, lá em Jardim Camburi... Jardim Camburi, se tiver esgoto, e tem, que... pelo cheiro... Sabe que cada ano que passa diminui mais o cheiro nos bueiros de Jardim Camburi, mas que tem gente que ainda joga o esgoto na rede drenagem, tem. Só que independente de aonde ele joga, ele vai estar pagando, né?... a taxa do esgoto [RP1-V].

Aí a gente parte pra uma ação mais... assim, voltada ao estímulo, para que os moradores interliguem os seus imóveis à rede coletora e entendam a importância disso, e também utilizem da forma correta, minimizando custos com a operação e a manutenção do serviço, né? E quando... depois de toda essa... todo desenvolvimento dessa atividade, que a gente tenta estimular as pessoas a fazer isso de forma espontânea, se ao final de todo processo, após decorrer um período, a gente percebe que continua essa resistência, a gente parte pra parte legal, a gente busca o apoio dos órgãos fiscalizadores, IEMA, Secretaria de Meio Ambiente, e passa pra parte... pra notificação desses clientes que resistem em aderir ao sistema, porque não interessa pra Empresa implantar um sistema se o morador não interliga... porque ela precisa do retorno financeiro pra poder manter o sistema em operação, né? [RC1-V].

No que diz respeito aos últimos grandes projetos desenvolvidos pela CESAN, um dos maiores e polêmicos programas, considerando o montante de recursos envolvidos e as metas previstas, foi o Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos do Espírito Santo – Prodespol. orçado em R\$ 308 milhões, dos quais US\$ 154 milhões seriam financiados pelo Banco Mundial (BIRD) e o restante previa uma divisão entre a CESAN e o Governo do Estado.

No que diz respeito aos últimos grandes projetos desenvolvidos pela CESAN, um dos maiores e mais polêmicos, considerando-se o montante de recursos envolvidos e as metas previstas, foi o Prodespol, orçado em R\$308 milhões, dos quais US\$ 154 ? milhões seriam financiados pelo BIRD e o restante pela CESAN e pelo Governo do Estado.

As primeiras polêmicas começaram a surgir já na sua proposição, em 1991, na gestão do governador Albuíno Azeredo, conforme texto veiculado na página 14 do jornal *A Gazeta*, no

dia 8 de setembro de 1992, citado por MARTINUZZO (2008, p. 225): “[...] a Prefeitura de Vitória acusa os técnicos da instituição financeira internacional (BIRD) de ignorá-la (a Prefeitura de Vitória), e também às organizações ambientais não oficiais, na discussão do projeto milionário”. A ausência de interlocução entre técnicos da Prefeitura e da CESAN foi uma questão abordada nas entrevistas realizadas com representantes da Prefeitura de Vitória, a qual será discutida mais adiante, sugerindo que as definições de projetos e programas ainda não se faziam de forma articulada.

O pior problema que a gente tem aqui dentro é o trato com as concessionárias. Você não tem... cê tem assim... tenta criar um vínculo; às vezes você tem melhor porque você conhece... então, assim, a fulana mesmo consegue reuniões com a CESAN por conta de ter feito o mestrado com algumas pessoas lá. Se você for pelos caminhos corretos, tentar oficializar, mandar um e-mail, você não obtém resposta. Então a gente tem toda essa dificuldade no trato com as concessionárias [RP1-V].

O Prodespol teve início com a promulgação da Lei n.º 4.845, de 22 de dezembro de 1993, que autorizava o Poder Executivo a contrair crédito com o BIRD. O Decreto n.º 3.562, de 8 de junho de 1993, instituiu o Programa e, em 28 de outubro de 1994, o governador Albuíno Azeredo assinou o contrato com o BIRD, marcando a data em que seria iniciado (GALVÊAS; RODRIGUES, 2005).

O Programa previa a recuperação e a expansão da infraestrutura de saneamento básico, tendo como prioridade a Região da Grande Vitória e o município de Guarapari (à época não integrado à RMGV). As metas a serem atingidas até o ano de 1999 eram:

[...] ampliação da oferta de água tratada de 91% para 93%, incluindo alguns municípios do interior do Estado; redução do índice de perdas de água (físicas e financeiras) da Região da Grande Vitória e Guarapari, respectivamente de 42,1% e 47,7%, para um nível de 24%; e ampliação da cobertura dos serviços de esgotamento sanitário da área de abrangência da CESAN de 11%, registrados à época para 56%, o que corresponderia a um incremento desses serviços em nível estadual de 32% para 43% (GALVÊAS; RODRIGUES, 2005, p. 135).

Como comentam Galvêas e Rodrigues (2005), o Prodespol foi cercado por muitas críticas e alegações de improbidade durante a década de 1990. Essas acusações tiveram repercussão na mídia tanto local como nacional. Os autores citam matéria de autoria de Aziz Filho, publicada na Revista IstoÉ, sob o título “Saindo pelo Ralo”:

Um dos mais importantes projetos de despoluição do litoral do País está paralisado. Motivos? Os de sempre. Falta de verbas para contrapartida ao

Banco Mundial, incompetência, suspeitas de corrupção, nepotismo e até assassinato de deputado ameaçam o Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos do Espírito Santo. [...] Os R\$ 112 milhões de investimentos já feitos produziram efeitos vistosos: cerca de 250 quilômetros de tubos franceses, italianos e brasileiros amontoados a céu aberto, milhares de equipamentos no almoxarifado e quase 60 mil hidrômetros chineses sem autorização para serem embarcados para o Brasil por falta de pagamento (AZIZ FILHO, 1999, *apud* GALVÊAS; RODRIGUES, 2005, p. 136).

As acusações de troca de favores e superfaturamentos estavam relacionadas ao processo de licitação e à execução das obras. Galvêas e Ribeiro (2005) comentam o artigo do jornalista André Hees, sob o título “Dinheiro Enterrado”, publicado no jornal A Gazeta, em 18 de agosto de 1999, no qual o jornalista analisava as denúncias de materiais comprados que não foram utilizados e da má administração da verba na execução das obras:

Hoje o Prodespol está parado por falta de recursos para a contrapartida. Enquanto havia dinheiro, o governo Vítor investiu 112 milhões de dólares em tubos e hidrômetros, mas esqueceu-se das estações de tratamento de esgoto, as ETEs, peças fundamentais. Seriam 10 em todo o Estado. Resultado: há hoje, na região da Grande Vitória, 350 quilômetros de tubos enterrados, ligando nada a coisa alguma.

Diante desse quadro e na impossibilidade do cumprimento das metas, o Prodespol passou a uma nova fase com um novo nome: Programa de Despoluição e Saneamento do Espírito Santo (Prodesan). O objetivo era investir em infraestrutura de saneamento básico, a fim de disponibilizar o acesso da população aos serviços de coleta e tratamento de esgoto, com foco principal na recuperação e preservação da capacidade hídrica e na qualidade das águas dos mananciais. As obras previstas anteriormente para o ano de 1999 só foram concluídas em 2003 (MARTINUZZO, 2008).

Cabe lembrar que, no ano de 1996, no bojo das dificuldades com os problemas políticos, econômicos e de desempenho do Prodespol, surgiu a proposta (não concretizada) do Governo Estadual de municipalizar, privatizando por município os sistemas da Grande Vitória (Vila Velha, Vitória, Serra, Cariacica e Viana), parte dos serviços prestados pela Empresa na Região Metropolitana. O modelo proposto foi denominado “municipalização compartilhada” (privatizada), apelidado de “modelagem” (PALASSI, 2007).

Nesse ano foi firmado um compromisso formal do Estado para venda das ações da CESAN ao BNDES, como adiantamento da receita de privatização. As negociações para a implantação

do modelo pretendido envolviam os cinco municípios da Região Metropolitana de Vitória (BNDES, 1998).

O Estado reconhecia a titularidade dos municípios para compartilhamento da gestão de distribuição de água e da coleta e tratamento de esgoto, ficando com a CESAN a responsabilidade pela captação de água. As regras das concessões dos serviços pelos municípios ao setor privado seriam fixadas nos convênios entre estes e o Estado. O Governo Estadual tinha como objetivo obter os recursos necessários para o aporte de contrapartida no Prodespol, parcialmente financiado pelo BIRD a partir dessa gestão compartilhada (BNDES, 1998).

O empréstimo efetuado pelo Governo Estadual no BNDES hipotecava a Empresa no valor correspondente a duas folhas de pagamento do funcionalismo público, a título de antecipação pela privatização da Empresa (BNDES/BNDESPAR, 1996, *apud* PALASSI, 2007). Em pesquisa envolvendo funcionários da CESAN, a autora comenta que estes reclamaram da exclusão dos empregados e da sociedade na decisão e da falta de transparência do Governo Estadual no encaminhamento da proposta. A privatização dos serviços não chegou a se concretizar e a CESAN continua como Sociedade Anônima mista.

De acordo com Palassi (2007), na época, a presidência da Empresa repassou aos gerentes a informação de que estava prevista a demissão de 80% do QUADRO de pessoal, aconselhando-os a que se tornassem competitivos entre si como forma de ampliar a chance de permanecer na Companhia. No entanto, em virtude de suspeitas de fraude no processo de licitação da escolha das consultoras responsáveis pela preparação do modelo de privatização, o processo foi interrompido no ano de 1998 e terminou não se concretizando (NASCIMENTO; QUEIROZ, 2000).

Atualmente, o maior projeto que a CESAN vem desenvolvendo após o Prodesan é o Programa Águas Limpas, que reúne um conjunto de empreendimentos para ampliar o abastecimento de água e os serviços de coleta e tratamento de esgoto na Grande Vitória e no interior do Espírito Santo. De acordo com informações contidas no *site* da Empresa,⁴³ o Programa foi iniciado com recursos do BIRD, no valor de US\$ 36 milhões, e da CESAN, em contrapartida, no valor de US\$ 26 milhões.

O Programa Águas Limpas teve início no ano de 2004 e a conclusão das obras está prevista para o ano 2011. Inicialmente, contemplava somente os sete municípios da RMGV. Com novos recursos oriundos da Caixa Econômica Federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do BNDES e do BIRD, além da contrapartida do Governo Estadual, que totalizavam aproximadamente R\$ 1,3 bilhão, o Programa foi estendido ao interior. Serão contemplados com obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a partir desses investimentos, 34 dos 52 municípios nos quais a CESAN opera.

A meta do Programa é universalizar o abastecimento de água nas áreas urbanas, nos municípios onde a Companhia atua. De acordo com informações da Empresa, isso já foi alcançado no município de Vitória desde 2008. Em relação ao esgotamento sanitário, a meta é que a capital do Estado, Vitória, tenha 100% dos esgotos tratados e que na RMGV a cobertura seja ampliada, dos atuais 38% para 60% até 2011. As obras encontram-se em andamento, como mostra a FIG. 7 a e b, e atualmente vêm trazendo inevitáveis transtornos ao trânsito e aos pedestres. A FIG. 8 a, mostra galeria pluvial que recebe esgoto, cujo destino final é a Praia de Camburi e a FIG. 8 b, mostra esgoto lançado “in natura” no Parque Baía do Noroeste, situação que, apesar de estar diminuindo com os projetos implantados pela CESAN, ainda são encontradas.



(a)



(b)

FIGURA 7 (a) e (b) - Obras do Projeto Águas Limpas em Vitória
Fonte: Arquivo próprio de Marluce Martins de Aguiar- ago. 2010

⁴³Disponível em: <<http://www.cesan.com.br/page.php?142>>. Acesso em: 27 ago. 2010.



(a) lançamento de galeria de águas pluviais com contribuições de esgoto Jardim Camburi



(b) esgoto lançado "in natura" no Parque Noroeste

FIGURA 8 (a) e (b) – Lançamento de esgoto sem prévio tratamento em Camburi e no Parque Noroeste

Fonte: PMV – SEMOB, 2009

Fonte: OLINDA, 2008

Apesar das metas arrojadas que a CESAN vem cumprindo, há que se registrar que, por pretender contemplar somente o município de Vitória com 100% dos serviços de esgoto tratado, o Programa deixa a desejar no quesito despoluição da baía e das praias de Vitória. Os demais municípios da RMGV, como Vila Velha, Cariacica e Serra, despejam atualmente grande carga de esgotos que alcança a baía e as praias de Vitória, poluindo-as. Isso também ocorre com outros municípios vizinhos, como Santa Maria de Jetibá e Santa Leopoldina.

Em matéria publicada no jornal A Gazeta, do dia 23 de março de 2010, a jornalista Daniella Zanotti, no artigo “Esgoto 100% tratado em Vitória não garante praia limpa”, apresenta uma declaração da gerente de Controle e Monitoramento da Secretaria de Meio Ambiente de Vitória, Jeruza Maria Ferrari:

O esgoto de alguns municípios tem contribuição direta para a balneabilidade ruim das águas de Vitória, pelo fato de a cidade ser uma ilha. Se não forem adotadas medidas nesses locais, será possível apenas uma melhoria em 2011.

Essa preocupação também está presente na fala do representante do Conselho de Saúde de Vitória, que enfatiza:

[Há necessidade de] *provocar essa mesma movimentação em outros municípios aqui da Grande Vitória, principalmente aqueles do entorno da Baía, que é Vila Velha e Cariacica. Isso aí, se não conseguir trazer esses municípios, né?... num movimento coletivo, vai adiantar pouco a gente ter todo nosso esgoto tratado, mas a Baía de Vitória continua sendo poluída* [RCS-V].

Essas questões, trazidas para contextualizar a situação do saneamento em Vitória, evidenciam a necessidade de se ampliar a participação social na política e gestão de saneamento. O professor Luiz Roberto Moraes, em entrevista ao Conselho de Engenharia e Arquitetura da Bahia (CREA-BA), explicou:⁴⁴

Os cidadãos precisam participar da decisão e acompanhar a aplicação dos recursos públicos em saneamento básico e não permitir que o dinheiro seja mal aplicado: U\$ 600 milhões foram gastos só com o Programa Bahia Azul, por exemplo, e qual o benefício efetivo que trouxe para a população?

Outra questão que requer a atenção da sociedade e do Município, como responsáveis pela política de saneamento, diz respeito aos estudos que estão sendo realizados para implantação de Parceria Público-Privada (PPP),⁴⁵ com vistas a ampliação e universalização da cobertura dos serviços de esgotamento sanitário em toda a RMGV. A PPP foi instituída pela Lei Estadual n.º 492, de 10 de agosto de 2009. A esse respeito, um dos entrevistados da CESAN comenta:

*Na CESAN, a gente já tem universalizada a questão da água desde o ano passado: 100% dos 52 municípios têm água tratada; e na questão do esgotamento sanitário, nós temos 38%, mas com um recurso estabelecido, garantido, pra passar para 60% em 2011 e buscar universalização até 2025, conforme programa do Governo, sendo que o Governo já está conversando... em **implantar uma PPP** na questão do esgoto, já que a CESAN tem um plano diretor que mostra os caminhos com alguns projetos pra universalização do serviço de esgoto na Região Metropolitana [RC1-V, grifo nosso].*

Segundo o mesmo entrevistado, a sociedade vai participar das discussões:

[...] Mas aí vai ser muito discutido com a sociedade. Já tem uma secretaria que está cuidando da PPP. [...] Vai ter o debate na Assembleia, na Secretaria... [RC1-V].

Como se discutirá adiante, o fato de o município de Vitória não dispor de uma política municipal de saneamento e de mecanismos institucionais de participação limita as

⁴⁴ Entrevista com o professor Luiz Roberto Santos Moraes, publicada no dia 1.º de março de 2010 na Revista Eletrônica do CREA-BA. Disponível em: <<http://www.creaba.org.br/Artigo/77/Entrevista--Lei-regulamenta-saneamento-basico.aspx>>. Acesso em: 27 ago. 2010.

⁴⁵ Parceria Público-Privada (PPP) “[...] é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa” (Art. 2º da Lei Federal n.º 11.079/2004).

possibilidades de discussão de assuntos relevantes, como esses que foram apresentados, com a sociedade civil.

No que se refere às tarifas praticadas pela CESAN, a TAB. 9 indica os valores referentes aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

TABELA 9 - Tarifas de água e esgoto- Serviço medido - em 1.º/07/2010

Sistemas e categorias	Fornecimento de água (R\$/m ³)			Serviço de esgoto (R\$/m ³)					
	Faixas de consumo			Tratado			Não tratado		
	0-15	16-30	<30	0-15	16-30	<30	0-15	16-30	<30
Região da Grande Vitória – Guarapari-Anchieta – Piúma									
RESIDENCIAL									
Social	0,77	2,69	3,85	0,29	1,02	1,47	0,21	0,89	0,89
Popular	1,50	3,54	4,27	0,86	2,01	2,44	0,34	0,97	0,97
Padrão	1,93	3,83	4,27	1,40	2,77	3,10	0,53	0,97	0,97
Padrão superior	2,16	4,07	4,27	1,57	2,95	3,10	0,70	0,97	0,97
NÃO RESIDENCIAL									
Comercial Peq.	3,06	4,71	4,71	2,33	2,52	2,52	0,89	0,89	0,89
Comercial/outros	4,91	5,23	5,23	2,79	2,79	2,79	0,97	0,97	0,97
Industrial	4,91	5,46	5,46	2,79	2,79	2,79	0,97	0,97	0,97
Pública	3,20	4,60	4,60	2,43	2,79	2,79	0,97	0,97	0,97
INTERIOR									
RESIDENCIAL									
Social	0,65	2,29	3,28	0,25	0,87	1,24	0,20	0,75	0,75
Popular	1,28	3,01	3,63	0,73	1,71	2,08	0,29	0,83	0,83
Padrão	1,64	3,26	3,63	1,25	2,48	2,77	0,46	0,83	0,83
Padrão superior	1,84	3,46	3,63	1,40	2,64	2,77	0,61	0,83	0,83
NÃO RESIDENCIAL									
Comercial Peq.	3,06	4,71	4,71	1,97	2,15	2,15	0,75	0,75	0,75
Comercial/outros	4,91	5,23	5,23	2,36	2,36	2,36	0,83	0,83	0,83
Industrial	4,91	5,46	5,46	2,36	2,36	2,36	0,83	0,83	0,83
Pública	3,20	4,60	4,60	2,06	2,36	2,36	0,83	0,83	0,83

Fonte: CESAN (2010).

OBS: Faturamento mínimo: 10 m³

Se observados os valores para o consumo de até 10m³ nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória, pode-se concluir que os praticados em Vitória são semelhantes aos de Colatina, salvo que, neste município, as tarifas disponibilizadas no *site* da Empresa não diferenciam as taxas de esgoto tratado das de esgoto não tratado, como é feito pela CESAN. Assim o valor de R\$1,06/m³ é, no caso da CESAN, referente ao total de abastecimento de água e esgotamento sanitário com tratamento; já em Colatina, o valor de R\$1,06/m³ para água

e esgoto não esclarece se o esgoto é tratado. Ao que tudo indica, está relacionado à coleta, já que a cobertura de tratamento em Colatina não chega a 5%.

Comparando-se os valores acima com os praticados pela CITÁGUA para essa mesma faixa de consumo (R\$2,39/m³ para água e coleta de esgoto e R\$2,78/m³ para água e esgoto tratado), constata-se que estes são bem maiores do que os cobrados pela CESAN e pelo SANEAR.

Convém lembrar que a CITÁGUA (Foz do Brasil) dispõe de uma tarifa social para famílias de baixa renda, ou seja, famílias cujo consumo máximo não ultrapassa 10m³ não pagam. No entanto, essa tarifa, como visto, é subsidiada pela Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim.

Os usuários de Vitória que compuseram os grupos focais, assim como os dos municípios de Cachoeiro de Itapemirim e Colatina, na avaliação que fizeram, manifestaram insatisfação quanto à cobrança da taxa de esgoto nos locais onde ainda não existe o tratamento:

Porque é jogado na rede lá. Não é na rede de tratamento ainda não, mas eles já pagam [P4GFI].

A de esgoto às vezes é até mais alta que o gasto que a gente teve com a água [P2GFIC].

Um dos representantes da Prefeitura de Vitória também demonstrou preocupação com a ausência de uma tarifa especial voltada para aquela população que não pode pagar.

Aí tinha um presidente da comunidade... aí ele falava assim: “Poxa, mas aquela casa lá... daquela senhora lá... a margem lá, cê viu como é que é? É um barraco, tá tombado, ela passa fome se a gente não levar comida prá ela todo dia; é uma senhora que mora sozinha, ela não tem ganho nenhum. Como é que ela vai pagar tarifa de esgoto?” [RP1-V].

Na fala do entrevistado da Prefeitura de Vitória, ficou evidenciado que é necessária a participação da Prefeitura e da sociedade na definição das tarifas, hoje unilateralmente definidas pela a CESAN e pelo Governo do Estado:

*Por outro lado, tem... eu estou te dizendo assim que ainda não tem a política, **porque eu acho que tem uma coisa importante pra ser discutida que ainda não foi discutida no Município, que é a questão das tarifas, os serviços e as tarifas** [...] mas assim, eu nunca assisti uma discussão da CESAN com, com... a Prefeitura ou com qualquer comunidade que fosse em relação às suas tarifas. Até mesmo qual é a composição, quais os fatores que ela leva em relação pra poder dizer que a água custa tanto, né? E ela tem lá suas planilhas, entendeu? [RP2-V, grifo nosso].*

O relacionamento da CESAN com a sociedade acontece de forma pontual e é direcionado preferencialmente à população beneficiada pelos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Realiza-se por meio da Divisão de Relações com a Comunidade e é formalizado, em geral, mediante reuniões com lideranças comunitárias, participação em eventos ligados às questões ambientais e de saneamento, além de palestras em escolas. A articulação com as comunidades se dá também por intermédio de sua Divisão de Educação Ambiental:

Nós temos o ano todo. Nós temos uma divisão que só faz isso, Divisão de Educação Ambiental. [...] Com todas, com todas nós temos. Nós temos uma divisão. Nós temos visitas programadas nas nossas estações de tratamento de esgoto e de água. Nós participamos de todos os eventos de meio ambiente... envolvimento de comunidade. Nós temos um caminhão de mostra como esgoto, nós levamos pras comunidades, nós temos isso. É... a gente é... por exemplo, qualquer escola que quiser, ela visita nossas estações de tratamento de água e de esgoto, com monitoramento de técnicos, acompanhando, dando toda... [...]. Então nós temos uma Divisão de Educação Ambiental... só cuida disso, de fazer esse trabalho de feiras, de... nas comunidades, em reuniões de colégios [RC1-V].

É... a gente, a princípio, a gente procura ou a liderança comunitária ou a associação de moradores da localidade aonde o sistema está sendo implantado. Por exemplo, hoje a gente tem a expansão do sistema no Centro de Vitória. Então a gente procura o líder comunitário ou a associação de moradores de lá e aí, após estabelecer essa parceria, é que a gente começa a fazer reunião com a comunidade... com o apoio da liderança comunitária. Então, na verdade, a gente envolve primeiro o líder comunitário e depois a comunidade nessas reuniões, mas a gente tem feito isso com bastante frequência aqui em Vitória. [...] Então... assim... hoje, pra gente, a participação popular... ela tem sido a base do desenvolvimento das nossas ações, né? Através de atividades nas comunidades, nas escolas, que têm sido, assim, grandes parceiras no desenvolvimento dessas ações. Então a gente percebe como é essencial para o desenvolvimento das atividades da Empresa também [RC2-V].

Ficou evidenciada a grande preocupação com a adesão aos serviços de esgoto, uma vez que a consideram baixa, principalmente entre os moradores das áreas de classe de renda média. Assim, grande parte das ações de educação ambiental e de envolvimento com as comunidades tem como foco principal esta adesão, caracterizando-se dessa forma uma participação de caráter técnico instrumental que visa atender antes aos interesses da empresa do que efetivamente possibilitar a participação em termos de formulação do planejamento das ações.

A gente percebe como essencial, porque a comunidade é a usuária do serviço, se ela não conhece o sistema, se ela não sabe a importância dele ela não vai aderir de livre e espontânea vontade e não vai usar da forma

correta. Então assim hoje prá gente a participação popular ela tem sido a base do desenvolvimento das nossas ações né? Através de atividades nas comunidades, nas escolas que têm sido assim, grandes parceiras no desenvolvimento dessas ações. Então a gente percebe como essencial para o desenvolvimento das atividades da empresa também[RC2-V].

*O que que acontece com o esgoto? Eu tenho uma fossa em casa, ou ela tá no solo, ou eu não tenho fossa eu joga na drenagem da prefeitura. Quem não tem, esse joga na rua, que é o que mais pede esgoto, que é a periferia. Porque ela não tem como conseguir uma fossa, a prefeitura não tem rede de drenagem pra ele jogar, então, o esgoto vai a céu aberto. Esse quer o esgoto, porque o filho dele tá pisando, tem o mosquito. Agora, classe média, bairros de classe média que tem drenagem na rua e pode construir fossa, ninguém quer ligar o esgoto nosso. **É baixíssimo a adesão** [RC1-V, grifo nosso].*

Aí, não é falta de campanha, a gente vai de casa em casa com a assistente social, com folder, reúne a comunidade, durante a obra, três, quatro vezes, faz campanha na mídia, a prefeitura multa se o cara não ligar.[..] É assim, aqueles que são conscientes ligarem e convencerem os amigos desses a ligar. Eu falo aqui na CESAN, você tem...Olha você vê como é difícil, no meu prédio, eu era síndico, não era síndico, fui síndico cinco meses. Ninguém queria ligar, tava a caixinha na frente. Falei, que isso? Aí eu gastei uma hora e meia, chegou a um ponto que tinham duas pessoas que eram contra, não, mas, a nossa conta vai ter, vai dobrar a conta de água. Falei, é lógico, é um serviço, nós estamos jogando no meio ambiente [RC1-V].

5.4 A participação social na política e gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

A seguir, discute-se a participação social na política e gestão de saneamento nos três municípios, Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória, considerando-se inicialmente o entendimento que alguns entrevistados trouxeram sobre o que é a participação e a sua importância.

Prosseguindo, buscou-se analisar os fatores que limitam/possibilitam a participação, os quais emergiram nas entrevistas e nos grupos focais. Dentre eles destacam-se: a falta de implementação da política municipal de saneamento, no caso de Cachoeiro de Itapemirim, e a ausência de definição e institucionalização da política municipal de saneamento, no caso de Vitória. Esses municípios não vêm exercendo o seu papel de poder concedente, nem assumindo a responsabilidade constitucional pela política de saneamento.

A falta de integração da política de saneamento com as demais, como saúde, meio ambiente, planejamento urbano, responsável por uma visão fragmentada e uma ação desarticulada entre

elas, que é comum aos três municípios; a descrença da população na política, que ainda carrega os velhos traços do clientelismo, do mandonismo, do patrimonialismo e outros elementos da nossa história; a falta de informação, essas e outras questões apresentadas a seguir têm contribuído para o que Costa (2008) chama de silêncio e passividade dos usuários, que os reconhecem e registram um *mea culpa*.

Finalmente, discutem-se os principais mecanismos de participação: o COMMASA, no município de Colatina; o COMUSA, em Cachoeiro de Itapemirim; a AGERSA e suas audiências públicas. Em relação a Vitória, será discutida a ausência desses mecanismos de participação e a atuação da recém-criada Lei Estadual de Saneamento Básico, que prevê mecanismos de controle, tais como a ARSI e o Conselho Estadual de Saneamento (CONSAN), que atuam em relação aos serviços regionalizados, como é o caso daqueles prestados pela CESAN.

5.4.1 Participação: de que estamos falando?

Como visto na apresentação do marco teórico, a polissemia criada em torno do significado da participação tem gerado uma série de experiências que se denominam de participativas, gestão democrática, mas que abrigam diferentes percepções e interpretações teórico-ideológicas por parte tanto da sociedade civil quanto dos funcionários e gestores na implementação das políticas públicas (DAGNINO, 2004; GOHN, 2006; TATAGIBA, 2005; SILVA; NASCIMENTO, 2006).

A aparente unanimidade a respeito da importância da participação traz ambiguidades que podem gerar experiências que, longe de significarem um processo de diálogo entre as instituições e a sociedade para a formação de uma esfera pública, nos moldes da democracia deliberativa de Habermas (1997, v. 1 e 2), como uma forma de emancipação social, em geral avançam tão-somente nos aspectos gerenciais de eficiência, ao estabelecerem a importância do planejamento e do monitoramento das ações, sem, contudo, abrirem canais para a formulação e o acompanhamento conjunto das políticas (TATAGIBA, 2005).

Repetem-se então as tradicionais formas de definição das políticas, mudando-se apenas a roupagem. Para Tatagiba (2005), nessa perspectiva o que se vislumbra é a possibilidade de administrar com eficiência recursos financeiros, materiais e humanos, ao invés da

possibilidade de explicitar conflitos e buscar acordos, como na democracia deliberativa fundada no poder argumentativo, que podem estar sujeitos a constantes reavaliações.

É importante assim trazer o que pensam os diversos atores sociais da pesquisa para que se possa vislumbrar uma perspectiva de participação ativa e propositiva da sociedade na definição do seu destino. É por isso que se buscou na proposta habermasiana da Teoria da Ação Comunicativa elementos para análise dos dados, uma vez que a “[...] razão comunicativa, associada à razão instrumental, forja a construção de consensos possíveis, reconhece e busca superar os conflitos sociais, tendo como diretriz a construção de espaços mais favoráveis à felicidade humana e social” (COSTA, 2008, f. 283).

Na perspectiva dos representantes das operadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, CITÁGUA, SANEAR e CESAN, a importância da participação está associada à garantia de uma boa imagem da empresa, à parceria na identificação de problemas. A população seria o “termômetro” em relação ao desempenho dos serviços prestados e à adesão aos serviços de esgoto, uma vez que, depois de ligados, passam a ser cobrados, nas palavras do representante do SANEAR. Há ainda o depoimento do representante da CESAN, que associa a participação às discussões das instituições representativas do Legislativo, ou, ainda, ao atendimento das normas da instituição financeira, neste caso o BIRD.

Eu acho fundamental, porque, na verdade, assim... a população é o nosso termômetro, são os nossos olhos na rua, né? A gente não tem, por exemplo, um programa de desabastecimento. Como a gente tem pouca estrutura de macromedição hoje aqui, então às vezes um problema de vazamento... se não tiver um alerta da população, muitas vezes você vai perder ali, além de perder água e prejudicar outra população; você vai causar um problema de infraestrutura numa rua, ou num acesso, numa escadaria, ou mesmo um deslizamento de encosta. Então, assim, eu considero a participação da população fundamental [RS-COL, grifo nosso].

A gente percebe como essencial, porque a comunidade é a usuária do serviço; se ela não conhece o sistema, se ela não sabe a importância dele, ela não vai aderir de livre e espontânea vontade e não vai usar da forma correta [RC2-V].

O serviço social durante muito tempo... ele sofreu um preconceito muito grande, tipo ah! são as mulheres boazinhas, né? E tal... e hoje eles percebem o nosso serviço de outra forma. Isso mostra que a Empresa também percebe a participação da comunidade... como é importante. A gente tem sido muito valorizado, o nosso trabalho, todas as áreas nos procuram para intermediar conflitos, pra tratar de assuntos nas

comunidades. Isso tem sido muito bom porque a gente participa de todos os processos. A gente participa do Plano de Redução de Perdas, que atinge a Empresa de forma geral, do Plano Diretor, do Plano de Ação... [RC2 -V].

*Vitória principalmente. Vitória, por ser **um negócio mundial** (Alusão ao empréstimo do Banco Mundial), faz parte da obra mobilizar a sociedade. Tem **campanha** em todos os bairros. [...] Faz parte do programa (referindo-se ao Programa Águas Limpas – BIRD) [RC1-V, grifo nosso].*

É assim... aqueles que são conscientes ligarem e convencerem os amigos desses a ligar. Eu falo aqui na CESAN, você tem... Olha, você vê como é difícil: no meu prédio, eu era síndico, não era síndico, fui síndico cinco meses. Ninguém queria ligar... tava a caixinha na frente. Falei: “Que é isso?” Aí eu gastei uma hora e meia... chegou a um ponto que tinham duas pessoas que eram contra... não... mas a nossa conta vai ter, vai dobrar a conta de água. Falei, é lógico, é um serviço, nós estamos jogando no meio ambiente [RC1-V].

[...] Então, nós temos esse trabalho que eu considero, assim, de formiguinha. Mas é o que dá consistência na relação e consolida a relação. Eu costumo dizer hoje, pra... pra direção, que se a gente não tivesse feito esse trabalho... desde 2002 a gente não vinha fazendo isso... nós teríamos uma resistência maior de pagar. A gente teve reclamação, mas a população paga [RC1-CI].

No documento do Planejamento Estratégico de 2008 da CITÁGUA (Foz do Brasil), a preocupação com a imagem e com o bom relacionamento com o cliente e a cooperação na identificação e implementação de melhorias na Empresa são as marcas da comunicação entre a Empresa e o usuário:

A CITÁGUA adotou, nos primeiros anos de sua operação, **uma política de comunicação, cujo objetivo foi divulgar e tornar conhecida sua marca e seus valores pela população, projetando o seu trabalho, visando ao fortalecimento institucional**, uma vez que o serviço de saneamento, até então, era prestado por uma autarquia municipal – SAAE (CITÁGUA, 2008, grifo nosso).

O Programa Conversa Amiga com o Cliente é realizado desde 2002, pela Assessoria de Comunicação. [...] Os planos de ações provenientes deste programa são implementados pelos gestores das áreas pertinentes. O resultado deste programa auxilia na identificação e implementação de melhorias na Empresa e, também, é uma das entradas para a elaboração do Programa Anual de Comunicação [...]. **O objetivo é estreitar o relacionamento com os clientes e transformá-los em testemunhas positivas da Empresa.** Ter uma relação transparente, de colaboração e de valorização dos clientes e comunidade é um compromisso da CITÁGUA (CITÁGUA, 2008, grifo nosso).

Esta forma de conceber a participação está associada predominantemente à racionalidade instrumental, ou seja, a busca dos melhores meios para o alcance dos fins, sem a preocupação com a emancipação e a possibilidade de uma formação intersubjetiva da opinião e da

vontade, esfera da ação comunicativa. Assim, a participação perde o seu caráter político e de potencial transformador das desigualdades (HABERMAS, 1987a, v.1 e 2, 1997, v.1 e 2).

Nas entrevistas com os gerentes do SANEAR e da CESAN, observou-se que a ênfase nos aspectos técnicos do saneamento os conduz a subestimar a capacidade de participação da população, o que corrobora a percepção que têm sobre a (in)competência da população:

Exatamente. É aí que vai a questão de priorizar, né? Assim, oh! tal comunidade disse que tá precisando de... às vezes a comunidade também... isso aí é igual uma relação de pai pra filho; às vezes ela pede uma coisa, mas você tem que ter o discernimento de saber o que que é mais importante prá comunidade. Nem sempre o que uma criança quer é o que ela precisa [RS-COL, grifo nosso].

Eu acho. Eu acho que é legal a participação, mas a gente tem, assim, como a gente falou... o setor de saneamento é um setor com pouca informação, esclarecimento da sociedade [RC1-V].

*Não, dessa não. Essa nós estamos trabalhando com a gente só mesmo; é um documento, uma coisa que vai partir daquilo dali. Aí depois vamos pras câmaras; aí a sociedade vai participar através das lideranças, dos vereadores, participar no processo de elaboração do plano [...] Por que? O que que acontece? Dentro da lei, tem o roteiro pra fazer o plano, não é?... Tem as diretrizes todas prá fazer o plano. **Então, não dá pra qualquer um montar**, porque você tem que se adaptar àquelas diretrizes [sobre a participação da população na elaboração do Plano Municipal de Saneamento] [RC1-V, grifo nosso].*

Nos moldes habermasianos, esse não é o significado de cidadão. Para Habermas (1997, v.1 e 2), o cidadão difere de um cliente de burocracias (submetido aos imperativos do sistema político-tecnocrata) ou do jogo de mercado (submetido aos imperativos do subsistema econômico), distante ou alijado das decisões no âmbito da sociedade civil e da esfera política, das decisões e deliberações tomadas no âmbito do sistema político. Cidadão é aquele que atua decisivamente, influenciando com sua vontade e opinião tais decisões. A esse respeito Habermas comenta:

A síndrome do privatismo da cidadania e o exercício do papel de cidadão na linha dos interesses de clientes tornam-se tanto mais plausíveis, quanto mais a economia e o Estado, que são institucionalizados através dos mesmos direitos, desenvolvem um sentido sistemático próprio, empurrando os cidadãos para o papel periférico de meros membros da organização. Os sistemas da economia e da administração têm a tendência de fechar-se contra seus mundos circundantes e de obedecer unicamente aos próprios imperativos do dinheiro e do poder administrativo. Eles rompem o modelo de uma comunidade de direito que se determina a si própria, passando pela prática dos cidadãos (HABERMAS, 1997, v.1, p. 109).

Assim, enquanto apresentarem resultados exitosos do ponto de vista tanto técnico quanto econômico, as empresas são aceitas em nome da competência, e o Estado fica dispensado de justificção. A dimensão política tanto individual como coletiva fica resumida a uma questão técnica. As decisões dos controladores das políticas são vistas como racionais, técnicas, não necessitando, portanto, de questionamentos ou justificativas. Essa substituição do político pelo tecnocrático é o que Habermas (1987a, v.2) denominou de *colonização do mundo da vida*.

Na fala dos técnicos das prefeituras municipais de Vitória, Colatina e Cachoeiro de Itapemirim, percebe-se um discurso avançado em termos da definição e da importância dada à participação:

Então, assim, pra mim, o conceito da participação é aquele que de fato você consegue influir no nível estratégico e não só no operacional. Então... nas decisões. Então, se abrir pra isso, tem que ter uma correlação de forças em termos do comando que de fato queira que isso aconteça, ou de um lado, ou do outro, ou uma coisa muito forte no seio da sociedade civil, que nem foi aqueles movimentos das diretas já, né? [RP2 – V, grifo nosso].

Mas, assim, ou é o Poder Público que assume o seu compromisso com a política, enquanto direitos e não enquanto favores, ou seja, que pretende alterar essa relação histórica de clientelismo, mas não sei o que e tal. Então a gente tem todas as possibilidades, é isso... [RP2 – V].

*Eu acho que a participação é você ser... **você se sentir protagonista** de uma ação; você vivenciar aquilo; é você contribuir de fato. Então, acho que essa é a palavra, **é ser protagonista** [RP2 –COL, grifo nosso].*

*[...] Então, eu acho que, quando você faz um planejamento preventivo, leva a população a interagir, as coisas funcionam melhor. [...] **Eu acho que, na medida em que a população tem uma visão mais crítica, você sabe disso, é melhor pra sociedade**. Não é que ela vai indeferir, ela vai tornar ruim, mas ela pode interferir no interesse de algum, de algumas formas com as políticas [RP1-COL, grifo nosso].*

*[...] **Essa visão holística, buscar, na gestão ambiental, passar pro cidadão, passar pra comunidade essa visão de que ele tem um papel fundamental na bacia, tá? Ele tem que ser educado na bacia hidrográfica. É a relação dele com o espaço dele, né?** [RP-CI, grifo nosso].*

Em termos institucionais, no entanto, constatou-se que essas perspectivas de uma participação crítica e emancipadora não se concretizam na prática, já que a população ainda está longe de ser a “protagonista” na formulação e controle das políticas de saneamento. Antes, a ela parece estar reservado o papel de espectadora ou coadjuvante, e os canais de participação e dos diálogos com o Poder Público e as empresas prestadoras dos serviços ainda se restringem, na

maioria das vezes, aos da televisão e aos da rádio locais, ou ainda às linhas telefônicas criadas para atendimento a reclamações:

O que motiva a gente pra... pra... pra... com esse convite pra... pra... pra participar... a mesma coisa acontece com a participação nas políticas públicas. Falta o quê? Quem tá de frente das políticas públicas... seja... seja... de todos os... os setores... novidade pra motivar a população pra vir participar. [...] mostrar pra população como é que funciona [P3GFP].

O desafio maior que eu vejo é o povo se unir e fazer com que as empresas igual à CITÁGUA... tomar a decisão junto com o povo. Só com o povo pressionando [P6GFGC].

*O único canal que tem é a **TV Noroeste**, que a gente pode ir lá e denunciar. Só. [...] Inclusive, no dia que tava faltando água, eles vieram. Ai o pessoal denunciou, falou, eles vieram e entrevistaram alguns moradores, e falamos lá, né? É o único canal que a gente tem [P3GFJA, grifo nosso].*

*Pra te falar a verdade... falar a verdade, a gente procura meios e meios e não consegue. Então o único meio que alguns aqui acham que é o meio ideal é colocar a boca no mundo. Igual colocaram agora, essa semana... **Chamaram a TV**, mostraram, filmaram... é o que o povo tá fazendo... [P3GF1, grifo nosso].*

*Isso aí... sabe o que que é isso? É o desespero do morador. Porque cê tem um esgoto vazando dentro da sua casa. Se você apela de tudo quanto é jeito, não tem jeito, cê **tem que ir pra TV**. É o único jeito que tem de chegar até eles [P5GF1, grifo nosso].*

Hoje, aqui em Cachoeiro de Itapemirim, nós temos uma rádio aonde pessoas, assim, particulares, sentem um problema, vai prá rádio, denuncia, e a rádio vai lá com a sua reportagem e procura informação... da Empresa... procura o que tem de direito... e tenta trazer resposta... Então a reportagem da rádio faz, mas é isoladamente, o povo ainda não aprendeu que ele tem que se unir e... pra ver se as empresas um dia busque o povo prá tomar a decisão [P5GF2].

Eu acho que deveria ter maior transparência por parte deles; eu acho que o convite e divulgação estaria junto com a transparência, que ela falou muito bem. Às vezes o povo ser ignorante é melhor pra eles, porque ninguém fica sabendo de algumas falcatruas. Então eu acho que deveria ser mais transparente, porque vai existir pessoas, claro, que não vão entender, às vezes, uma fala deles, mas pelo menos nós estamos ali, participando. E pra participar tem que haver convite e uma maior transparência [P5GFMB].

Governança participativa... Nós nem sabemos, mas é bom saber porque a gente tem que correr atrás disso [P2GFMG].

Muitas das vezes é através de jornal, né? Através de algum programa de rádio ou televisão... passa informação pra gente [P3GFIC].

Assim, observa-se que é ainda de maneira pontual e individual que a sociedade civil de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória participa das ações de saneamento, desacreditando de suas instituições e tendo ainda como premissa a solução mais imediata de suas necessidades, distante ainda da participação cidadã, no sentido político de ativação dos direitos e deveres, no compromisso e envolvimento com a gestão do saneamento.

Eu acho que a reclamação do povo em geral serviria até para melhorar a água. O prefeito não pode ficar sabendo de tudo. É o povo que tem que falar. Então a participação do povo, gente... essas empresas que vêm. Como é que fala o nome?... Eu acho que a participação do povo seria muito bom, pra saber se aquele dinheiro que eles estão recebendo... se eles estão mesmo trabalhando direito [P4GFP2].

É aquilo que eu já coloquei aqui. Foi feito um abaixo assinado, passado de porta em porta, com o nome das pessoas, CPF, entendeu? pra eles verem que nós não estávamos brincando no bairro. Eles fizeram, todo mundo assinou, todo mundo colocou o CPF, levaram lá pra câmara, levaram pro prefeito, levaram nos devidos locais que deveriam, o SANEAR, mas até agora parece que eles engavetaram, e nunca chega lá no nosso bairro pra poder fazer alguma coisa [P4GFJA].

[...] lógico que eu gostaria de participar pra saber o que está acontecendo, né?... com a minha água, pra onde vai o meu dinheiro, essas coisas tudo. Quem não quer, né? [P8GFMB].

Porque se todo mundo se empenhar e toda hora bater uma ligação... Ih! o pessoal de Itararé está correndo atrás mesmo. Então, procurar, se ninguém correr atrás, vai falar assim: “Essa água tá muito boa, vamos tacar mais cloro que tá uma beleza” [P1GFI].

No entanto, são capazes de entender que, como “periferia” do modelo centro-periferia trazido por Habermas (1997, v.2), podem influenciar o centro do sistema (Câmara de Vereadores, Executivo, as Operadoras) de forma a contrapor-se, através das ações comunicativas, aos poderes administrativo e econômico:

[...] Porque nós temos um canal que é a associação de moradores, na qual eu era presidente. É um canal que nós temos (ênfase) no bairro. Se formos unir com eles... chegaremos ao prefeito, ao presidente da CITÁGUA, de outros poderes [P5GFP1].

O Conselho tem uma função bastante importante dentro da comunidade... trazer os problemas, observar os problemas da comunidade, ver o que é que está sendo elaborado pra comunidade, para a gente estar vendo o que é mais importante pra comunidade [P2GFIC].

Dessa forma, a compreensão de racionalidade como tradução unilateral de estratégias de maximização de ganhos rompe-se em favor da valorização da capacidade das pessoas de

participarem em processos decisórios em que se conjugam autonomia e responsabilidade, como prevê Habermas em sua proposta de democracia deliberativa, fundada na capacidade de participação ativa por meio de ações intersubjetivas, com vistas a alcançar a compreensão sobre determinada situação pela via do entendimento (HABERMAS, 1987a, v. 1 e 2, 1997, v. 1 e 2). De acordo com Habermas (1997, v.1 e 2), as instituições formais necessitam estar abertas aos impulsos oriundos do *mundo da vida*, reconhecendo que a sociedade civil tem uma capacidade maior que a dos centros políticos para captar e identificar novos problemas, uma vez que a estes a sociedade é mais sensível.

Habermas (1997, v.2, p. 41) argumenta:

Somente após uma “luta por reconhecimento”, desencadeada publicamente, os interesses questionados podem ser tomados pelas instâncias políticas responsáveis, introduzidos nas agendas parlamentares, discutidos e, eventualmente, elaborados na forma de propostas e decisões impositivas.

É assim que os representantes da sociedade civil traduzem a participação social nos Conselhos:

*Participação é um negócio complicado, né? Porque eu acho que você... **participar é você comprar todo material, comprar trigo, comprar ovo, coisa e tal, e pensar o bolo junto e junto fazer o bolo.** Agora, não é eu chegar lá na sua casa: “Ó, aqui tá a sua participação”, com um pedaço de bolo, sendo que você nem fez. [...] Então, eu acho que participação é você realmente chamar todo mundo pro debate, chamar todo mundo pras idéias [RCO- CI, grifo nosso].*

Então, participação, eu acho que é você ir pra lá e discutir realmente aquilo que melhor atende... de mais necessidade pra sociedade. Isso que eu acho que é participação [RCO- CI].

E eu acho que a participação seria isso... Então. Participação é participar mesmo. Participar é você definir com a sociedade o que é prioritário pra sociedade. Não é você ir pra lá e falar assim: “Ó, nós temos é... participação” [RCO- CI].

E o ato dessa luta, dessa persistência da população, só através dessa maneira de cobrança é que acontece. Então não é que não queiram fazer. Todos querem fazer, mas têm prioridades maiores, prioridades políticas, prioridades por grupo econômico, uma série de prioridades. Então, cabe ao movimento popular ter esse olhar realmente para os locais mais necessitados, principalmente nessa parte de saneamento, que é o principal [...]. O movimento popular tem que ter a sutileza de não demonstrar que é tão perigoso as mudanças... e também demonstrar que nós não somos apêndices, nós somos parceiros. Nós queremos contribuir para a construção da cidade [RCP-V].

Eu acho que está num caminhar. Uma vez eu vi uma pessoa falando e achei muito bonito: “caminho que muito se anda vira estrada”. Eu achei isso espetacular. O movimento, participando, ele vai consolidando e, à medida que esse caminho vira estrada, muito mais acaba vindo [RCP-V].

Eu acho que é imprescindível a participação popular, porque as transformações só virão através das participações populares. Se não houver essa participação, as coisas podem até acontecer, mas vão demorar muito, porque o olhar que se tem é um olhar consumista, é um olhar elitista, é um olhar de exclusão, é um olhar do lucro. Então tem que mudar realmente isso, tem que sentir que a população é parceira das empresas, a população é parceira da administração, parceira do Governo do Estado. Nós estamos pra ajudar a construir... [RCP-V].

É levar informação e conversar e lutar. Lutar para que nós possamos ter... é... cada dia melhor e uma qualidade de vida para a nossa sociedade [RF-CI].

Na fala do representante do CPV, os diálogos são espaços para falar das utopias:

*[...] Porque muitas vezes a gente nem fala o que pensa, num tem oportunidade... Foi porque a gente vai conversando, a gente fala as bobagens da gente, **a gente fala as utopias** que a gente tem [RCPV-V, grifo nosso].*

Contrariando Caetano Veloso, que diz em seus versos: “Está provado que só é possível filosofar em alemão”, o representante do CPV trouxe de seu *mundo da vida*, como seria de esperar, a definição que o filósofo alemão Jürgen Habermas assinaria, com certeza. Afinal, ele afirma: “Quando secam os oásis utópicos estende-se um deserto de banalidade e perplexidade” (HABERMAS, 1991, p. 12).

Como se pode observar, o entendimento da importância da participação para o saneamento, trazido pela população, difere bastante daquele revelado pelos representantes do poder econômico e administrativo. Na população está carregado de utopias, crença nas possibilidades de transformação, aprendizado e de melhoria da qualidade de vida, próprias do *mundo da vida*. Assim, as possibilidades trazidas pela ação comunicativa, com base no direito, são capazes de se afirmar ante os imperativos sistêmicos do dinheiro e do poder (Habermas, 1995).

As experiências de participação na política e gestão de saneamento, ainda escassas no Brasil, como revela o curso da história contados por Rezende e Heller (2008), demonstram que, frente as imposições técnicas e econômicas que se verificam de forma predominante, é

possível lograr resultados importantes quando a população se faz presente nas discussões, movimentos e pressões ao sistema político (Legislativo, Executivo e Jurídico).

5.4.2 Política Municipal de Saneamento: “ um jogo de empurra”

Os políticos não fazem política, o aparelho de Estado não faz política, são porta-vozes. O povo faz política, os pobres é que fazem política . Porque conversam, porque conversando eles defrontam o mundo, e buscam enfrentar o mundo [SANTOS, 1998].

Não é possível analisar a participação social nos processos decisórios da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de forma divorciada do contexto em que as políticas de saneamento são formuladas, da forma como vêm sendo implementadas e monitoradas, ou até mesmo do modo como estão definidas institucionalmente. Possibilitar a gestão participativa requer a competência e a efetivação de ações públicas das quais tomem parte atores governamentais e não governamentais.

Nos casos aqui analisados, o que se pôde observar é que no município de Cachoeiro de Itapemirim, a PMS está instituída legalmente pela Lei n.º 4.797, de 14 de julho de 1999, que dispõe, entre outras questões, sobre os princípios, objetivos, diretrizes de ação, instrumentos de regulação e controle dessa política.

Como se sabe, a PMS de Cachoeiro de Itapemirim *tem por finalidade regular a ação do Poder Público Municipal, sua relação com os cidadãos e com instituições públicas e privadas*, assegurando a saúde da população e a salubridade do meio ambiente urbano e rural. Prevê, para tanto, o Sistema Municipal de Saneamento (SIMSA), do qual faz parte o Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA) como órgão superior. Prevê ainda que os órgãos e entidades que compõem o SIMSA atuem de forma harmônica e integrada (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a, grifo nosso).

Trata-se de uma lei bastante avançada, em que está prevista a articulação do Poder Público Municipal com outros setores, instituições e a sociedade. O que se constata na prática, no entanto, é a ausência do Poder Público na definição da política de saneamento, que vem sendo norteada, no que se refere às ações relativas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, pela CITÁGUA (Foz do Brasil) e regulada pela AGERSA, como confirmam os trechos da fala dos entrevistados, a seguir:

Não. Ela tá delegada a um terceiro aí, tá? [...] Essa gestão, ela não passa pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. A gestão financeira, ela passa... a nível de Secretaria, eu não... não... não sei entender. Eu só sei que ela é regulamentada. Existe um Conselho Municipal de Saneamento, que ele tá atrelado a essa agência, né? de... de... regulamentação, tá? [...] Falta uma interação com as atividades ambientais de fato na cidade. Eu vejo uma necessidade dessa interação: Secretaria de Meio Ambiente... é... Agência Reguladora e Empresa muito grande. E o órgão estadual também [RP-CI].

Eu acho que, na verdade... porque o saneamento não pode ser uma coisa isolada de uma empresa, você entendeu? Ele tem que ser um conjunto de ações pra dar certo, pra dar certo, entre município, Estado e as companhias que operam, seja estadual ou municipal [RCO2-CI].

*Então essas são as deficiências aí... que poderia tá melhorando... e, como eu digo, tem que fazer uma Política de Saneamento... envolver os setores afins pra de... discutir e debater essa Política de Saneamento. [...] E aí... é... como diz o outro: a coisa... o... o sistema... **não existe uma política definida**, porque quando se define uma política diz quem vai fazer o quê e quando vai fazer. E nós não temos essa política definida. Quando o... o munícipe liga para o CITÁGUA, o CITÁGUA diz que aquele trabalho ali não é de sua pertinência. Aí liga pro Município e o Município diz que é do CITÁGUA. **Então fica aquele jogo de empurra, né?** E a comunidade pobre que fica sempre da mesma forma. Então o que precisa é elaborar projetos e atender... [...] **Eu vejo de uma forma muito preocupante, porque... apesar de que... a gente tem uma agência de regulação e etc. etc... mas... é... eu acho... eu acho... há necessidade de... de discutir a Política de Saneamento... é... com... é... é... voltada e de forma que atenda a sociedade de um modo geral, mas incluindo a... a... é... as associações de moradores, incluindo as empresas do Município, incluindo os atores fins da... do... que... que... que compõem essa... essa... essa... essa Política de Saúde... de Saneamento, que a gente... a gente não vê, o Município não tem uma Política de Saneamento definida, né?** Não existe... é... o que tem é uma coisa muito assim superficial [RCS-CI, grifo nosso].*

Com certeza, não existe, não existe nas empresas. Elas definem uma política, entendeu? e vai fazer. Não tem um trabalho, um planejamento com os municípios. [...] É o que eu estou falando com você, porque na verdade a Prefeitura deveria de estar discutindo com a sociedade a política, entendeu?... do saneamento, com a sociedade, e depois fazer com que a empresa cumprisse isso. Mas não tem essa discussão, não tem esse debate. Agora, não tem por quê? [...] Então esse é o grande problema, porque você tem hoje as empresas investindo nas campanhas pra senador, pra deputado, pra governo e depois elas vão ter que ter o seu quinhão. Esse é o grande problema nosso, esse é o grande problema nosso. Enquanto que a Prefeitura é que deveria estar estipulando a política de saneamento e não é. [...] Quem indica é a própria empresa que vai dizer a política de saneamento [RCO2- CI].

Na fala dos participantes dos grupos focais, a percepção de que a política de saneamento não se efetiva na prática e se torna, como acontece no Brasil em geral, apenas um instrumento de papel foi expressa assim:

*Eu acho que na realidade é o compromisso... o compromisso da nossa cidade com... não somente com... com o povo. Principalmente cumprir... cumprir as determinações que são impostas a ela. Que hoje não são cumpridas. Eu acho que a partir do momento que... que existe a lei no papel, se aquilo ali for realmente... Porque no Brasil muitas vezes é assim: **a lei tá no papel, mas ela não é cumprida na realidade**. Se cumprisse o prometido, o que se determina na lei, com certeza vai... vai ser suficiente [P7GFP2, grifo nosso].*

Isso dificulta a participação e faz com que os usuários fiquem confusos a respeito das responsabilidades e atribuições de cada órgão ou instituição, o que acarreta também prejuízos ao atendimento de suas demandas e necessidades:

Eu fui até a CITÁGUA e até a Prefeitura também, mas só que um joga pro outro. Eu tô até com um papel lá em casa falando que a Prefeitura já pagou pra CITÁGUA... é... o negócio ali é da CITÁGUA... e a CITÁGUA vai ali e fala que é nascente. Um esgoto fedorento, água preta vem lá do Alto Coramare... E fala que é nascente [P4GFGC, grifo nosso].

[...] na realidade tem alguém que comanda; eles têm medo até de divulgar. Porque eles têm medo de ser cobrado [P4GFP, grifo nosso].

No município de Colatina, a PMS está prevista na Lei n.º 5.045, de 23 de dezembro de 2004, que instituiu o Código Municipal de Meio Ambiente. Já no seu Art. 1.º, é possível constatar a ênfase dada à questão ambiental:

Art. 1.º Este Código, fundamentado no interesse local, regula a ação do Poder Público municipal e sua relação com os cidadãos e instituições públicas e privadas, **na preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida** (COLATINA, 2004, grifo nosso).

O saneamento está inserido nessa Lei como parte do SIMMASA, cuja definição e composição são citadas abaixo:

[...]

Art. 6.º O Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental – SIMMASA – é o conjunto dos órgãos, das diretrizes, dos códigos e das Leis integradas para a preservação e controle do meio ambiente e saneamento dos recursos naturais, hídricos e minerais, existentes no município de Colatina.

Art. 7.º Integram o Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental:

I - SANEAR – Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, ou outro órgão que vier a substituí-lo, é o órgão de coordenação, controle e execução da política ambiental;

II - Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental - COMMASA, órgão colegiado autônomo, de caráter consultivo, deliberativo e nominativo da Política Ambiental;

III - Organizações da sociedade civil que tenham a questão ambiental entre seus objetivos;

IV - Outras secretarias e autarquias afins do Município, definidas em ato do Poder Executivo.

Parágrafo único - **O COMMASA é a instância superior** da composição do SIMMASA.

[...] (COLATINA, 2004, grifo nosso).

O Art. 8.º atribui a coordenação do SIMMASA ao SANEAR:

[...]

Art. 8.º Os órgãos e entidades que compõem o SIMMASA atuarão de forma harmônica e integrada, sob a coordenação do SANEAR, observada a competência do COMMASA.

[...] (COLATINA, 2004).

Como se vê, a Prefeitura delega explicitamente ao SANEAR a responsabilidade pela política de saneamento do Município. Essa ausência do Poder Público na formulação e implementação da política de saneamento é percebida como um fator que limita a gestão democrática desses serviços.

O foco de toda participação popular é você conseguir êxito, em que o Estado, tanto os legisladores quanto o executivo definam bem políticas públicas definidas. O que nós queremos é isso. Onde nós queremos chegar: a definição de políticas públicas para o saneamento [RCO2- COL].

O planejamento da cidade, eu acho que vem sendo uma coisa falha, isso tem que ser falado. O plano diretor da cidade deveria ter um plano diretor de esgoto, deveria trabalhar em conjunto. O plano diretor urbano, com o próprio plano diretor de saneamento até, pra quê? Pra cidade crescer junto. [...] Eu acho que não basta ah! vou tratar água, vou tratar do esgoto; eu acho que a cidade tem que crescer conjuntamente; eu acho que as coisas estão sendo trabalhadas isoladamente [RP1- COL].

O município de Vitória não dispõe de uma PMS em nível formal. Por conseguinte, não tem mecanismos institucionais de articulação com a sociedade e demais setores relacionados à gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nem organismos de regulação desses serviços. De acordo com Souza (2007, p. 67),

[...] o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.

Para os entrevistados da Prefeitura Municipal de Vitória, a ausência de uma política de saneamento no Município constitui motivo de preocupação no que diz respeito à necessidade da ampliação da visão de saneamento para além do simples foco de fornecimento dos serviços, fiscalização, definição de diretrizes e instrumentos para sua implementação e acompanhamento, e articulação com a sociedade:

Eu acho que não é tão atuante, por conta até dessa falta de atribuição legal, entendeu? Ninguém toma conta. [...] mas aí acaba na parte das obras, entende? Aí a operação e manutenção... nós aqui, a gente faz sem ter nenhuma atribuição. A gente faz porque a gente achou que tinha que fazer, já que a CESAN não pega. Montamos um contrato, contratamos uma empresa que faz a operação e manutenção. Aí fica o João e a Maria (nomes fictícios) fiscalizando isso. Quer dizer isso, vontade, que eu to te falando, uma vontade nossa de fazer, de ver acontecer, porque em termos de organização municipal não existe [RP1- V, grifo nosso].

[...] a nossa ideia é essa, que desse grupo a gente vá orientando os nossos superiores para que essas coisas vão acontecendo... É muita desinformação. Mas eu acho que é por conta de estrutura mesmo, porque se tivessem as pessoas só pensando saneamento aqui dentro, as coisas estariam caminhando melhor, mas não tem [...]. A gente não tem instrumento nenhum regulador do serviço aqui dentro. Agora, eu, conversando uma vez com o pessoal do Ministério das Cidades, conversando com eles pra ver, assim, de que forma que a gente poderia tá cobrando essas coisas. Eu vejo assim: o poder máximo dentro do Município é do prefeito. Tudo que acontece aqui dentro, ele tem que ser responsável. Se uma concessionária atua aqui dentro, as diretrizes dela ele tem que conhecer e a gente vê que não funciona assim [RP1-V, grifo nosso].

Primeiro o Município tem de elaborar sua política, de olhar e falar assim: “Pra onde é que está indo? O que que está faltando? O que que nós achamos que tem que ser feito?” O Município tem que estabelecer essa... essa interlocução, ele tem que se capacitar pra essa interlocução com a CESAN [RP2-V, grifo nosso].

Mas assim, é... na realidade tem... Pra mim, hoje, no município de Vitória tem um vazio. A gente faz coisas, mas a gente não tá articulado dentro dum campo de políticas; cê não tem uma integração, uma coordenação que possa dizer: “Sabe... eu tenho as diretrizes e o rumo dado pela política e eu tenho um grupo que é responsável por essa implementação do todo”. [...] Eu acho assim, eu acho que, do ponto de vista do Município, ele devia de ter o poder de fiscalização, quer dizer, ele tem esse poder, eu acho que ele devia exercer mais esse poder, entendeu? [RP2-V, grifo nosso].

Essa ausência dos municípios no exercício de seu papel de poder concedente dos serviços de saneamento, que deixa às concessionárias e autarquias a responsabilidade e iniciativa de planejar os investimentos em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foi apontada por Borja (2004), no município de Salvador. A autora ressalta o fato de

o Município não ter sequer um contrato de concessão para a prestação dos serviços, o que evidencia a “[...] fragilidade e desresponsabilização da Prefeitura Municipal na condução das ações desses serviços essenciais” (BORJA, 2004, f. 396).

O papel do município de formular e implementar a política pública de saneamento é importante para o fortalecimento mútuo, município e sociedade civil, e para que não abdique da responsabilidade, neste caso constitucional e legal, de prover esses serviços, tratando-os como um direito social, tendo em vista a grande dívida, ainda remanescente em nosso País, quanto à questão do saneamento.

Tal política vai além das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário e requer a compreensão desses serviços como uma ação de saúde pública, de controle e preservação ambiental, em harmonia com o desenvolvimento urbano. É necessário que esteja pautada ainda nos princípios de justiça social, universalidade, igualdade, integralidade das ações, participação e controle social, titularidade municipal, gestão pública e articulação ou integração institucional (CASTRO, 2007; HELLER; NASCIMENTO, 2005; NASCIMENTO; HELLER, 2005).

5.4.3 A intersetorialidade: “Cada um no seu gueto”. Um limite à participação?

A intersetorialidade das ações contribui não somente para alcançar melhores resultados, mas também, como afirma Yaakoub (2005), para facilitar os processos de participação dos diversos atores nos espaços de formulação e implementação de políticas públicas. De acordo com a autora, “[...] as diversas demandas passam a ser atendidas de forma integrada, tanto intersetorialmente quanto interinstitucionalmente. Intersectorialidade implica também modificar as relações de poder que já estão arraigadas na cultura política da sociedade brasileira” (YAAKOUB, 2005, f. 104) e quebrar a fragmentação de olhares do estado sobre os problemas.

O planejamento e implementação das ações de saneamento baseados em modelos focais, sem a articulação com as demais políticas, como as de saúde, meio ambiente, planejamento urbano e recursos hídricos, têm sido alvo de reflexões e críticas de autores como Aguilar e Fuentes (2007), Borja (2004), Britto (2004), Freitas (2003), Heller (1997, 1998), Heller e Nascimento, (2005), Nascimento e Heller (2005). Esses modelos contribuem também para a limitação dos processos de participação, uma vez que à sociedade é oferecida uma visão fragmentada dos

problemas e das soluções apresentadas. Essa preocupação com a falta de integração intersetorial e interinstitucional foi trazida por alguns entrevistados, principalmente os representantes das prefeituras municipais:

Hoje a gente trabalha muito dentro do nosso gueto, né? O meio ambiente lá no deles, o desenvolvimento da cidade lá no deles, e aí fica uma coisa muito estanque. Então a gente espera que esse momento possa aproximar e a gente poder debater melhor essas questões. [...] Aquilo que eu falei, né?... esse compartimento do Poder Público, ou seja, a saúde atua na sua área, a CEDEC atua na sua, a SEMMAM na sua, entendeu? São poucos momentos de encontro. Esta intersetorialidade, ela ainda tá muito... Ela precisa ser melhor praticada. [...] Eu acho que a primeira questão em relação a essa intersetorialidade precisa isso estar na pauta central do Governo. Acho que isso não tá na pauta ainda. [...] O Comitê de Políticas Sociais da secretaria, do Município envolve secretários de todas as áreas das políticas sociais, né? É... então lá eles fazem um debate mais coletivo das ações, né? Que tão sendo desenvolvidas nas diversas secretarias... fazem um planejamento mais geral e tal. Esse movimento, ele precisa ser aprofundado... pra outros setores e...pra ter desdobramentos, né? nos níveis mais abaixo, nos outros escalões, né?... Você poder ter uma relação mais próxima [RCS-V, grifo nosso].

*O forte que vai começar a pegar é a questão da regularização fundiária e mesmo a regularização fundiária você tem que trabalhar com tudo, porque você vai ter que fazer a planta de urbanização, né? Pra ver cê tem que definir no todo. Cê tem que levar, cê vai regularizar a situação do lote, mas você tem que regularizar o lote em condições adequadas, então, cê tem que ter lá projetinho de água, de esgoto, de drenagem, iluminação pública, sabe? sistema viário, [...], área pública, área particular. **Então, assim, seja por qualquer entrada que você faça não se dá mais para trabalhar de forma setorial, tem que buscar a integração das políticas** [RP2-V, grifo nosso].*

*O planejamento da cidade, eu acho que vem sendo uma coisa falha, isso tem que ser falado. O plano diretor da cidade deveria ter um plano diretor de esgoto, **deveria trabalhar em conjunto. O plano diretor urbano, com o próprio plano diretor de saneamento até. Pra quê? Pra cidade crescer junto.** [...] Eu acho que não basta “ah! vou tratar água, vou tratar do esgoto”; eu acho que a cidade tem que crescer conjuntamente; eu acho que as coisas estão sendo trabalhadas isoladamente [RP1-COL, grifo nosso].*

Não, ela não é boa, ela não é boa, ela não existe, Ela, de certa forma, é independente (Sobre a política municipal de saneamento, NA). Como eu acho que isso deveria trabalhar ações de saúde, ações de saúde, de vigilância sanitária de vigilância ambiental, né? Porque você... o conjunto da obra é o quê? Melhorar, melhorar a qualidade da população, a qualidade de vida, com o menor custo. [...] Agora eu acho que essa questão urbana, da área urbana, deveria ser mais... A questão do desenvolvimento urbano, da nossa Secretaria, o plano diretor, deveria ter uma afinização maior com isso e com as ações de saúde também. Porque o tecido urbano, ele vai crescendo, ele vai organizando... Onde eu vou botar um postinho de

saúde? Onde eu vou botar uma estação de água? Onde eu vou botar a estação de esgoto? E como isso aí vai atuar? [RP1-COL].

Só que esse crescimento... todo... toda essa preocupação... é... e todos investimentos que estão sendo feitos, eles... eu acho que falta uma interação com as atividades ambientais de fato, na cidade. Eu vejo uma necessidade dessa interação: Secretaria de Meio Ambiente... é... Agência Reguladora e Empresa muito grande. E o Órgão Estadual também [RP-CI].

*[...] Quando você tem uma proposta, que é... é mais voltada pra... pra toda a sociedade... é uma ação ambiental efetiva... **você começa a trabalhar a interação...** é... dos mananciais... você começa a trabalhar... é... Porque isso você vai trazendo a comunidade à consciência, você vai tratando a água das nascentes, né? Até chegar o rio, você vai vendo e vai buscando a... a qualidade do recurso, e isso vai conscientizando. Ou seja, as ações vai trazendo essa consciência que... às vezes, de fato, a gente não consegue fazer um bom papel com a educação ambiental [RP-CI, grifo nosso].*

A intersectorialidade traz para a política de saneamento novas possibilidades, ao propiciar a articulação entre a prestação de serviços e os cidadãos, estabelecendo uma nova relação de poder entre os diferentes atores, como argumentam Junqueira e Inojosa (2005). Os autores afirmam: “[...] adotar esses pressupostos permite modelar uma nova estrutura organizacional, novas práticas, novas formas de gestão da cidade e de seus serviços, tornando-os mais democráticos e eficazes” (JUNQUEIRA, 2005, p. 6). Essa visão é também corroborada por Almeida (2008, p. 24): “[...] pensar, pois, a prática da intersectorialidade implica perguntar pelas possibilidades reais do exercício da democracia, na nossa sociedade”.

As preocupações dos atores sociais entrevistados em relação à ausência tanto de uma efetiva política de saneamento como da sua articulação com os setores que estão direta ou indiretamente ligados ao saneamento vêm confirmar a existência de uma limitação para a concretização da política e gestão democrática dos serviços de abastecimento de água nos três municípios. Os requisitos de controle social e a integração das políticas são ainda fatores importantes para a efetividade das ações e a sustentabilidade social e ambiental dos serviços (BRITTO, 2004; CORDEIRO, 2002; HELLER, 1997, 1998; HELLER; NASCIMENTO, 2005; NASCIMENTO; HELLER, 2005).

Comerlatto *et al.* (2007, 268), comentando a formulação de Campos (2000), afirmam que a ação intersectorial

[...] como um processo organizado e coletivo, não pode ser espontânea. Trata-se de uma ação deliberada que requer o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolve espaços

comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento final do problema principal e para a acumulação de forças, na construção de sujeitos, na descoberta da possibilidade de agir.

A esse respeito e buscando os fundamentos de Habermas (1997, v.1 e 2) para explicar que os direitos sociais são desdobramentos dos direitos democráticos, Almeida (2008) comenta que, se forem consideradas a articulação e a potencialização dos recursos disponíveis para o enfrentamento dos problemas, a intersectorialidade assumirá um papel necessário à abordagem e ao enfrentamento das desigualdades sociais. Evidentemente, no que se refere ao saneamento, isso só será possível se o município não abdicar de seu papel central, sem ser unilateral, de definidor das diretrizes e instrumentos da política de saneamento.

Importante reconhecer que, embora seja preconizada como fator essencial para o alcance de melhores resultados nas políticas públicas e na melhoria da qualidade de vida⁴⁶ da população, a ação intersectorial se constitui ainda em desafios a serem efetivados e envolve decisão política e articulação entre gerentes e profissionais das diversas áreas, integrando os diversos saberes e conhecimentos. É necessário estar aberto à participação da população e contar com sua adesão para definir e implementar as ações (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997). Isso vem corroborar a proposição da ação comunicativa de Habermas (1987, v. 1 e 2), na medida em que promove ações reflexivas, intersubjetivas e dialogadas, pressupondo a “[...] existência de uma sociedade solidária, que se organiza em espaços alternativos e que também exerce seu controle sobre o próprio Estado” (JUNQUEIRA, 1997, p. 35).

A intersectorialidade pode conduzir à racionalização dos recursos, ao maior impacto e efetividade sobre os problemas e necessidades sociais, como advogam Teixeira e Paim (2000). Em relação ao saneamento, essas possibilidades ganham relevância especial, uma vez que estão acentuadamente ligadas à saúde, ao meio ambiente, ao planejamento urbano, à habitação, áreas cujos recursos financeiros, em geral, são escassos. Nos municípios estudados, por exemplo, os participantes dos grupos focais, ao refletirem sobre os principais problemas de saneamento do bairro, os identificam associados aos demais problemas, como habitação,

⁴⁶ A expressão qualidade de vida revela uma complexidade em relação ao seu significado e vem sendo discutida por autores como Minayo (2000). No sentido aqui descrito, envolveria as condições do ambiente, as necessidades da comunidade e a medida dos efeitos sobre a saúde e suas associações com as intervenções ambientais (MORAES, 1997).

saúde, pavimentação das ruas, além de considerarem também as preocupações com violência, drogas, emprego, renda, entre outras.

No município de Vitória, um dos entrevistados da Prefeitura comentou que, principalmente nas intervenções realizadas em áreas mais carentes, que fazem parte do Projeto Terra Mais Igual, já vêm trabalhando com essa visão mais integrada, uma vez que as discussões trazidas pelas comunidades não surgem de forma isolada ou pontual:

[...] Do que eu pude perceber ao longo desses anos, as discussões, quando a comunidade entra, ela tenta também não fazer discussões isoladas, né? Por exemplo, a gente tem um problema de esgoto na Região da Buraca [...] e nessa situação, que, assim, que é bem calamitoso, porque o esgoto desce... vai casa abaixo, porque ele está... as casas estão abaixo do nível da rua. Então eles não estão conseguindo solução, porque eles querem desapropriar o cara aqui embaixo, e o cara não aceita o acordo com a Prefeitura em termos de valor, então é uma quebra de braço, né? [...] Mas também, na nossa metodologia, a gente trabalha com todos os componentes. Então, por exemplo, se a gente entrar com uma discussão da habitação, é a habitação ampliada. Então, você vai discutir o sistema viário, água, esgoto, drenagem, contenção de encosta, remoção de famílias, área de interesse ambiental... [RP2-V, grifo nosso].

Assim, a partir das experiências trazidas pela população dos lugares em que vive e convive e da identificação de suas necessidades e anseios, é que se podem articular as ações de gerentes e técnicos das operadoras e do Poder Público, a fim de integrá-las, desde o seu planejamento, organização, gerenciamento e controle, com ações dialogadas e intersubjetivas próprias do agir comunicativo. Corroboram-se assim as conclusões de Yaakoub (2005) de que a intersetorialidade e a esfera pública estão intrinsecamente ligadas. Assim, acredita-se que a perspectiva intersetorial das ações pode contribuir para uma gestão mais eficiente e participativa.

Algumas experiências de intersetorialidade de ações vêm ocorrendo no Brasil nos municípios de Fortaleza e Curitiba (JUNQUEIRA, 1997; WESTPHAL; MENDES, 2000). O exemplo do Projeto Terra Mais Igual, relatado pelo representante da prefeitura de Vitória, e outros possivelmente encontrados em municípios do Brasil requerem estudos, como recomendam Teixeira e Paim (2000), citando Testa (1992), com descrição das ações intersetoriais e identificação dos fatores que restringem e facilitam a implementação dessas experiências, a partir de um QUADRO teórico que tenha como referências categorias de análise e conceitos operacionais (TEIXEIRA; PAIM, 2000).

5.4.4 Participar ou não, eis a questão: quais os fatores limitantes?

Ficou evidente nas entrevistas e nos grupos focais que são muitos os fatores, comuns aos três municípios pesquisados, que limitam a participação mais ativa dos cidadãos, tanto nos canais formais de participação (conselhos, audiências públicas, OP e outros) conforme será discutido adiante, quanto nas associações de bairro ou de moradores existentes na maioria dos bairros.

Entre esses fatores, sobressaíram nas falas dos participantes da pesquisa: a descrença nos governantes; a falta de tempo, de informação e de conhecimento; o comodismo, desinteresse e medo (*mea culpa*); o centralismo, autoritarismo e interferências do Governo.

5.4.4.1 A descrença nos governantes

A descrença da população em relação à política praticada no Brasil tem levado ao desinteresse de grande parte da população pelos processos de participação, seja ela motivada pelo autoritarismo, mandonismo, clientelismo, personalismo, individualismo, seja, ainda, pela crença de que as suas deliberações em geral não têm sido consideradas efetivamente e de que as questões relevantes não são trazidas ao debate, entre outras “desconfianças”, como atestam pesquisas de Avritzer, Recamán e Venturini (2004), Bispo Júnior e Sampaio (2008), Elias e Cohn (2003), Valla (1998). Essas questões podem ser constatadas nos trechos da fala dos participantes dos grupos focais:

[...] Eu acho que eles são desestimulados, assim também porque tudo o que você pede também, você não é atendido ou é mal atendido [P5GFMG].

*Eu acho que eles convidam quem eles querem. Quem eles acham que vai ser do lado deles, que não vai divergir [...]. Os nossos governantes não gostam de investir em saneamento, não. Acha que fica **embaixo da terra, não aparece. Ninguém vê...** [P11GFMG, grifo nosso].*

Na realidade cada gestão são promessas não cumpridas; se dizem de verbas que vêm, e depois fica tudo desfeito. A população fica insatisfeita porque não tem o serviço; os governantes que já terminaram sua gestão saíram fora, os que estão entrando é que vão fazer novas promessas, e fica esse negócio aí, empurrando com a barriga. Ninguém sabe de nada, então é por isso [P3GFMG, grifo nosso].

Esse do córrego São Silvano também, veio muito dinheiro pra aquilo lá e acabou não dando nada, está lá. Eles colocaram as manilhas, mas não ligaram os esgotos ainda pra tratar pra poder jogar dentro do Rio Doce. E os peixes que a gente pega nessa beira do rio aí, é tudo poluído [P4-MG, grifo nosso].

*Tem, tem, tem. Eles tem um tal de... como é que é? **participativo**... como é que é?... que reúne a gente pra saber qual é a prioridade no bairro... não sei o que é lá **participativo**. Como é que chama? Aquela reunião que a gente faz? Eu só sei que tem o **orçamento** designado pra cada bairro... Orçamento, né? Tem... aí eles vêm ver qual é a prioridade do bairro. **Então essa situação do... do... da... do esgoto a céu aberto, nós colocamos já várias vezes. Sempre que vem alguém da Prefeitura. Porque eles dão abertura a gente... de vim até a gente perguntar qual é a necessidade maior do bairro. A gente sempre coloca, mas até agora nada** [P4GFGC1, grifo nosso].*

*Aí eu volto a falar de novo, o Poder Público, ele só dá o pontapé inicial, depois larga a gente sozinho; então, o negócio é esse: pra você hoje levar uma escola, vamos dizer duas classes de alunos, levar até lá pra eles conhecer ali onde é a rede de tratamento de esgoto sanitário hoje, nós não temos transporte. Tem vezes que a gente tem que desembolsar de nós mesmos pra poder tá levando. [...] Mas justamente o Poder Público, quando ele vem com um projeto, **ele realmente, ele não quer mostrar pra... que, ele sabe que aquele projeto não é viável dentro daquela comunidade, ele não quer levar todo mundo...** [P4GFI, grifo nosso].*

*O orçamento popular que foi pedido aqui foi o PA, o primeiro foi um PA, e nós não fomos ouvidos. Foi muito bonito, tava muito bom, sempre dá muito bom o nosso orçamento popular, muito bem feito. O prefeito vai direitinho, mas não sei por que eles não conseguem... e essa coisa do alagamento também, a gente sabe que os outros bairros também sofrem, **mas já estava proposto há muito tempo, foi colocado placas, vamos fazer aqui, vamos fazer ali e não faz, não acontece** [P6GFJC, grifo nosso].*

*Vou ser até mais profundo na fala dela, que nós vamos, discutimos com a Prefeitura, o que se deve fazer? **Eles fazem o que eles querem e não o que nós pedimos. Isso é... até abandonei a comunidade por causa deles. O ano que vem vai ter muita obra aqui, você vai ver** (alusão às eleições). Eu fui da comunidade oito anos, eu sei o que é sofrer, é reunião, reunião, reunião e nada, eles fazem o que eles querem [P1JC, grifo nosso].*

Como visto, é grande a frustração dos participantes em relação aos desdobramentos de seus pleitos, deliberações e possibilidades de se manifestar, o que os conduz ao desestímulo à participação. O representante da Prefeitura de Colatina do setor responsável pelo OP reconhece que houve uma falha no processo iniciado na gestão do prefeito Guerino Balestrassi. O representante atribui à própria falta de experiência o fato de terem assumido as propostas aprovadas no OP sem o respaldo financeiro para sua viabilização, o que o comprometeu, gerando frustração e descrença no processo:

Que que aconteceu com Colatina nesse processo do Orçamento Participativo que envolveu? Colatina, o orçamento é muito pequeno. Como nós não temos assim royalties, petróleo e tal, nossa receita é muito pequena. Nesse orçamento participativo, quando foi tirado as prioridades, os... A prioridade que eles tiraram, pra aquela assembléia toda, do conselho do

orçamento, era prioridade, nós não tínhamos condição de fazer, financeiramente falando. Então, nós tivemos que ter um contra-argumento com eles, porque era a nossa primeira experiência de orçamento participativo. Tipo assim, gente, o que vocês querem, nós não temos condição. Então, aí, começou a surgir aquele questionamento, então pra que vocês querem saber o que que a gente quer, se vocês não podem fazer? [RP2-COL, grifo nosso].

Avritzer, Recamán e Venturini (2004) comentam que, nas experiências de OP no País, foi possível observar que a redução dos recursos e a não realização das obras previstas provocaram um esvaziamento da participação nos anos seguintes. A esse respeito, Costa (2008, p. 223), comentando sobre experiências de processos de participação em planejamento territorial no Brasil, afirma:

Ao elevar expectativas acima das condições concretas com as quais se deparam as práticas de planejamento, ao prometer a produção e reprodução de resultados que não serão obtidos em função da diversidade de circunstâncias e da própria riqueza da totalidade em movimento, opera-se, de forma irresponsável, a destruição da experiência, a negação das alternativas e a produção do desencanto pela via do pessimismo.

No município de Cachoeiro de Itapemirim, o representante da Secretaria Municipal de Saúde e o representante do Conselho Municipal de Saúde também ressaltaram deficiências nos canais de participação, como o OP. Na sua percepção, o projeto orçamentário já chega pronto e as reuniões se prestam mais a referendar as propostas do que a discutir um projeto a ser construído conjuntamente:

*Olha, existe... existe o... o orçamento do Município, que é debatido, né? O orçamento... mas... é... como eu digo... Faz-se uma assembléia... faz-se uma... uma audiência pública, né?... duas ou três audiência pública. A participação da população é pouca, né? Muito pouco. Mas... [...] **Existe, mas você chegar com uma coisa já pronta. E chega também com o prazo esgotado.** Porque se você vai fazer uma audiência pública pra uma... um projeto orçamentário que vai ter que ser aprovado daqui a quinze dias, você não tá querendo discutir. Cê só discute se você der um tempo. Então um projeto desse tem que ser elaborado no mínimo seis meses antes, né?... da sua efetivação... pra poder inserir população no debate e... pra que ela possa estar apresentando sugestões. Que mesmo se você for a uma discussão dessa e apresentar sugestão, não tem mais tempo hábil pra fazer as mudanças. Então... fica muito, né? E o... a parte do setor privado... esse não, esse não quer discutir com ninguém [RCS-CI, grifo nosso].*

A necessidade de romper o ciclo vicioso da política que envolve a tecnoburocracia e, em particular no Brasil, os velhos traços do personalismo e individualismo, que levam à

despolitização da sociedade, está expressa na fala do representante do Conselho Popular de Vitória:

*[...] fazer com que tenha discussões participativas e democráticas e que tenha continuidade e que no espaço onde as pessoas estão inseridas elas tenham conhecimento daquele espaço. À medida que cada um tem conhecimento do seu espaço [...], as coisas vão acontecendo. **Então pra que isso aconteça tem que instrumentalizar o povo, tem que dar condição de que o povo possa ter instrumento de poder ajudar, e tem que terminar também esse olhar personalista, individualista, isso tem que acabar** [RCPV, grifo nosso].*

5.4.4.2 Falta de tempo, falta de informação, falta de conhecimento

Entre os motivos que limitam a participação, seja nas associações de moradores seja nos canais formais de participação, a falta de tempo ou o cansaço devido às cargas diárias de trabalho e de tarefas domésticas foram mencionados. Essa justificativa foi a mais citada na pesquisa sobre associativismo na cidade de São Paulo, realizada por Avritzer, Recamán e Venturi (2004). Dos 196 respondentes 48% alegaram falta de tempo para a participação, embora nesse caso não se tenha revelado o motivo da falta de tempo. Essa justificativa surgiu no grupo focal do Bairro Paraíso, em Cachoeiro de Itapemirim:

*O que que está acontecendo hoje? Todos estão sobrecarregados: é [...] é trabalho, é situação financeira, é tudo... Então a gente não tá nem aí pro que tá ou não tá... Vamos cuidar do meu cantinho... nossa casa; vamos cuidar dos nossos problemas: tá faltando água?... comprar pão, vamos pagar a nossa conta. Então tá faltando mesmo um empenho, um esforço nosso. [...] Então, o que está acontecendo hoje? **Ninguém tem tempo de correr atrás.** Porque eu sou capaz de dizer que tem semana que eu não consigo ver televisão [P5GFP2, grifo nosso].*

Sobre a CITÁGUA, eu não fui em várias reuniões que eu fui chamada. Eu não fui porque eu não quis ir. Tava muito cansada pra poder chegar tarde [P0GFGC1].

Na presente pesquisa, no entanto, um dos principais motivos apontados pelos participantes dos grupos focais para a não participação, além dos já discutidos anteriormente, foi a falta ou a deficiência de informação.

A disponibilização de informações nos processos de deliberação é imprescindível. Santos (2007) destaca a informação, juntamente com as condições mínimas de sobrevivência e a liberdade, como uma das condições fundamentais para a participação. Também Chaui (1993) ressalta que a informação é um condicionante premente da democracia. Assim,

[...] um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui, mas, especialmente, em função de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua possibilidade de nelas intervir como produtor do saber (CHAUI, 1993, p. 146).

Dessa forma, as percepções, trazidas pelos participantes dos grupos focais dos três municípios, de que falta informação para maior e melhor participação, encontram eco em diversos autores. Assim como a omissão das informações, também as distorções, deficiências e acesso privilegiado por parte dos governantes e, acrescente-se, por parte das prestadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, constituem-se em obstáculos tanto para que os cidadãos instruem os governantes a respeito de suas necessidades e preferências, quanto para que avaliem o desempenho dos responsáveis por esses serviços (PRZEWORSKY, 1999), como atestam as falas dos participantes dos grupos focais de Cachoeiro de Itapemirim:

Eu acho que um pouco é falta de informação de quem promove, porque não... não existe, na realidade, interesse de que a comunidade participe [P7GFP2].

Não tem. Não teve participação. Não teve, né? [...] Se a Associação tiver conhecimento de orçamento, tiver conhecimento dos... dos... é... tiver conhecimento dos... daquilo que... que tá previsto pra vir pra ser investido na... na... no bairro, na comunidade, né?... ele vai ter condições de tá mobilizando as pessoas pra vir efetivamente participar do processo. Só que não tá fazendo, né? Nós temos uma creche que tá parada, né? Tá paralisada. O que tá impedindo ela de funcionar, né? [P9GP1].

Através de uma reunião... que inclusive eu nem fui convidado, porque eles não convidam normalmente as comunidades, e por acaso eu estava lá na Câmara Municipal e ouvi. Tem o apoio da AGERSA. Tá mudando novamente. O vereador Amaral, bravo, reclamando: “[...] já tá mudando de novo; tem maracutaia”. Aí eu subi na sessão pra ver e tava... [P7GFP2, líder comunitário falando sobre a mudança de controle acionário da CITÁGUA].

Uai! eles tinham que passar pra nós da comunidade primeiro um esclarecimento: por que tanta demora pra realizar esse trabalho? [P5GFGC].

As manifestações no grupo focal de Itararé, em Vitória, ilustram como a falta de informação e de participação no processo de discussão de um projeto da Prefeitura para resolver a questão de alagamentos no Bairro gerou desconfianças a respeito do real objetivo do projeto, que imaginavam tratar-se de uma lagoa de tratamento de esgoto, apelidada de “penicão”. O projeto gerou também protestos dos moradores, uma vez que tinham outras prioridades.

É, a bacia. Só que, segundo os moradores daqui, já saíram falando que isso aí seria um penicão (risos), entendeu? Deram o nome, apelidaram por isso. É por isso que tá essa divergência, nós estamos em discussão ainda na Prefeitura. Ela apresentou esse projeto pra nós, agora, depois de oito anos, nós discutindo sobre a praça, o campo, sobre o postinho, eles vieram com esse projeto. Entendeu, não sei se isso aí vai trazer qualidade de vida pra dentro do nosso território... [PAGFI].

Nem o poder público também não repassou essas informações pras lideranças do bairro. Fomos como penetra [P5GFI].

Não, mas já teve reunião aqui falando sobre isso, só que é um projeto que eu não conheço, como é que eu posso dar opinião? É como aquele menino que saiu de lá falando que era um penicão. Que que é penicão? (risos) Tem que ser explicado o que que é? É bom pra comunidade? É. Se a maioria disser que é, tudo bem, se disser que não, então vamos acabar com o que não serve pra comunidade, né? [P2GFI].

O trecho da fala do participante do grupo focal de Itararé, a seguir, revela que as desconfianças em relação às informações que são disponibilizadas pelo Poder Público geram a sensação de que as ações desenvolvidas por este podem acarretar prejuízos à comunidade:

*Mas justamente o Poder Público, quando ele vem com um projeto, **ele realmente ele não quer mostrar pra...que, ele sabe que aquele projeto não é viável dentro daquela comunidade, ele não quer levar todo mundo... Mas, como nós, lideranças, nós soubemos por acaso também... nós fomos lá também pra debater. Fomos lá. Eu fui saber em cima da hora, então nós não sabia também desse projeto não. Justamente nós fomos lá. Como nós não somos delegados, nós temos que bater em cima do Poder Público. Não é em cima do presidente, em cima do A..., em cima do D... não, em cima do Poder Público. **Porque o Poder Público, ele vem usando a maldade também pra fazer até as pessoas não conhecer o projeto, falando que esse projeto é bom, mas na verdade não é bom** [P4GFI, grifo nosso].***

A falta de informação por parte do SANEAR e dos governantes foi percebida pelos participantes dos grupos focais de Colatina como uma forma de “ocultar questões que devem permanecer escondidas”. A percepção de que não há transparência por parte da Empresa e dos governantes está associada a uma suposição de ocorrência de “falcatruas”, ou, ainda, de que é uma questão estratégica para evitar cobranças e manter a população em silêncio e na passividade em relação aos seus direitos e ao seu destino como coletividade. Przeworsky (1999, p. 339) comenta: se “[...] os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem”. Ou seja, a falta de informação serve também, estrategicamente, para que os governantes atuem de acordo com seus interesses, sem necessariamente levar em conta as prioridades da população.

Informação. A sociedade precisa de informação, nós não temos informação. Um serviço melhor de informação pra população, procurar estar informando a população da situação do SANEAR, como é feita a limpeza da água, ninguém sabe [P1GFSJ].

*Eu acho que para esses poderes públicos aí, **quanto menos informação a população tiver, pra eles é melhor**, porque é menos dor de cabeça! [P4GF, grifo nosso].*

*Eu acho que deveria ter maior transparência por parte deles; eu acho que o **convite e divulgação estaria junto com a transparência** que ela falou muito bem. Às vezes o povo ser ignorante é melhor pra eles porque ninguém fica sabendo de algumas falcatruas, então eu acho que deveria ser mais transparente porque vai existir pessoas, claro, que não vão entender, às vezes, uma fala deles, mas pelo menos nós estamos ali participando. E pra participar tem que haver convite e uma maior transparência [P4GFJA, grifo nosso].*

*Só uma coisa que eu estou ouvindo aqui: também a população, também ela, muitos deles por falta de conhecimento, também não sabe. Eu ouvi falar assim que tem rua ali que não tem saneamento básico, não tem esgoto, mas a população também não pode aceitar ser assaltada por uma instituição como essa [...] É isso que eu estou falando, a SANEAR recebe, mas não faz. Então, assim, eu estou observando que muita gente não sabe, talvez assim, entrando e procurando os direitos, por exemplo, é isso que também está faltando às vezes, **você saber os seus direitos**, o que que tem que fazer... [P2GFSJ, grifo nosso].*

[...] o nosso povo é só por falta de conhecimento, porque, porque ninguém quer que ninguém se informe, que ninguém conheça as coisas, porque, se você sabe da lei, se você se informar o que você vai querer, seus direitos, então nós sofremos porque perecemos por falta de conhecimento. Se você estudou um pouquinho, sabe de alguma coisa, o que eles fazem? Você não cresce, então você tem que ficar ali sempre burrinha [P5GFMB].

De acordo com Habermas (1997, v.2), um dos convincentes postulados que caracterizam o processo democrático definidos por Cohen é o seguinte: “As deliberações realizam-se de forma argumentativa, portanto, através da troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente propostas” (COHEN, 1989, *apud* HABERMAS, 1997, v.2, p. 29). Habermas (1997, v.2) apresenta a proposta de Dahl (1989) para explorar os conteúdos dos processos democráticos, que, segundo este, deve proporcionar, entre outros quesitos, “[...] uma situação na qual todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos” (DAHL, 1989, *apud* HABERMAS, 1997, v.2, p. 42-43).

A falta de informação diminui as possibilidades de argumentação, necessária para que os atores sociais possam expressar suas pretensões de validade, essenciais nos processos de alcançar o entendimento, próprio do agir comunicativo (HABERMAS, 1987a, v.1).

Assim, é difícil vislumbrar-se um processo democrático de formação da vontade e da opinião do público a partir da perspectiva deste, sem o acesso à informação livre de distorções, clara e esclarecedora. Para que se promova uma política e gestão de saneamento que se proponha democrática, é necessária a participação de

[...] cidadãos e sujeitos coletivos informados e atentos à evolução da coisa pública, capazes de utilizar as regras e os recursos existentes de modo reflexivo (ação reflexiva); a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação dos processos políticos (MILANI, 2007, p. 217-218).

Podemos entender, no entanto, que a informação é, ela própria, um direito e, como tal, deve ser conquistada. Esse entendimento foi assim expresso pelo participante do grupo focal do bairro José de Anchieta em Colatina:

Eu não culpo só eles; um pouco também é comodidade nossa, porque, se a gente está com má qualidade no saneamento básico, o que a gente tem que fazer? Tem que buscar, não é só esperar eles virem até a gente não, porque é muito mais fácil nós irmos até eles do que eles virem até a gente, né? Olha a população, quantos são... e eles são a minoria diante da quantidade da população que eles têm que atender. Então eu acho que é um pouco de comodismo nosso também. Igual esses conselhos, o COMMASA, essa Vigiaágua, a gente não tem informação sobre isso, mas eu não fui buscar, não fui lá procurar saber. Vamos colocar na balança, né? [P3GFJA-COL, grifo nosso].

Mais uma vez, retorna-se a uma questão fundamental em todos os processos democráticos: a necessidade de se investir em educação. Comentando a questão, Ottmann (2004, p. 70) cita a posição de Habermas: “Para Habermas, em particular, o fator-chave para a emergência de uma esfera pública relativamente autônoma é a expansão da educação, especialmente no grau secundário, em conjunção com um nível básico de segurança financeira e legal”.

5.4.4.3 *Mea culpa*: Comodismo, desinteresse ou medo?

A falta de interesse e o comodismo foram apontados de forma unânime, em todos os grupos focais, como um dos principais motivos da não participação. Alguns participantes alegaram medo de assumir posicionamentos diante de determinados assuntos como justificativa para a própria omissão.

Falta de interesse. Porque até nós mesmos, na área da saúde, quando a gente faz alguma palestra relacionada à saúde, a gente convida a comunidade, vai de casa em casa, corre atrás. Mas se vêm três, quatro é muito. Quando vêm! [P8GFGC1].

Porque a associação dos moradores, ela tem um grande poder junto à Prefeitura. Eu fui vice-presidente aqui dois anos. A cobrança que eu tinha na minha porta era incrível de tanto... tanta cobrança. Mas pra gente fazer uma reunião... difícil o povo participar realmente. Muito difícil [P4GFP2].

A coisa que nós mais temos dificuldade na comunidade, no Bairro Moacir Brotas, é de reunir até os doze membros da associação de moradores. A coisa mais difícil que existe é chamar os doze, ir na porta da casa de cada um, ir lá uma vez, duas, ou ligar dez vezes pra mesma pessoa... vou na casa da mãe, vou na casa da pessoa, eu faço o convite pra trazer; a gente não consegue reunir os doze, quanto mais a comunidade... [P2GFMB].

Às vezes, a gente é muito acomodado também; quando convidam, a gente não vai nas reuniões. Eu já fui em reunião lá em São Silvano logo quando começou o SANEAR, e eles fizeram umas reuniões lá pro pessoal pra falar como que ia ser, né? [P4GFMG].

Eu não culpo só eles... um pouco também é comodidade nossa, porque, se a gente está com má qualidade no saneamento básico, o que a gente tem que fazer? Tem que buscar, não é só esperar eles virem até a gente não, porque é muito mais fácil nós irmos até eles do que eles virem até a gente, né? Olha a população quantos são, e eles são a minoria diante da quantidade da população que eles têm que atender. Então eu acho que é um pouco de comodismo nosso também [P3GFJA].

[...] a gente sempre bate nessa tecla, que deixa muito a desejar, a participação. Eu digo por quê? Lá em... há cinco anos atrás, há três anos, quatro anos atrás, quando tava num projeto aí de puxar a Unidade de Saúde pro bairro, teve a discussão de orçamento no colégio Othevaldo Júnior, não sei se você conhece, é quando foi distribuído mais de três mil convites, de porta a porta; a gente tava batendo forte naquela época, tava puxando a unidade de saúde pro bairro. É... por incrível que pareça, tiveram...com mais de três mil convites espalhados, por incrível que pareça, teve cento e dez pessoas nessa reunião que nós tivemos [P5GFI].

Há os que atribuem ao medo, a ausência e o silêncio em relação aos processos de participação:

Mas tem muita gente que não quer, detesta uma reunião, porque às vezes não quer dar opinião, não quer falar alguma coisa, pra depois não ser mal visto. Quer estar sempre ali, no bem bom, aceitando tudo [P4GFSJ].

Eu fui vice-presidente da Associação... e era muito difícil quando a gente chamava pra um encontro, uma reunião, a gente ter um número bom assim, que chegasse juntinho com a gente, né?... pra reivindicar as coisas. Mesmo... eu tô falando também da... igual à creche quando foi fechada. O quanto que eu lutei pra aquela creche... pra... pra voltar logo, né? Eu ia... eu botava a cara na televisão, eu falava. Eu pedia às mães: “Vamo lutar, vamo gritar”. Parece que o povo tem medo de falar; tem medo de gritar numa reunião, de falar. Então isso aí também atrapalha um pouco [P4GFP2].

E o medo de que nossos filhos sofressem nos levou a educá-los a não participar politicamente. Isso é uma decorrência histórica não dá para poder culpar o momento. Nós não participamos, nossos filhos não participam. Por que nossos filhos não participam? Porque nós não educamos esses meninos para participarem com medo de sofrerem [P3GFSL].

Pinto (1996, p. 151) comenta que, “[...] à luz da teoria da ação comunicativa, esta omissão de assumir o papel de cidadão, este medo de participar, de se expor, não pode ser entendido como fruto de um mero ato de vontade do indivíduo, mas como consequência de um processo mais amplo de colonização do mundo da vida [...]” e, acrescenta-se, da dissociação entre o *sistema* e o *mundo da vida*.

Como visto, Habermas (1987a, v. 1 e 2) reflete as sociedades modernas propondo um conceito de sociedade entendida simultaneamente como *sistema* e *mundo da vida*. O *mundo da vida* é responsável pela reprodução simbólica, composto pela cultura, pela sociedade e pela personalidade, e pano de fundo para as ações comunicativas, cujo mecanismo de coordenação é a linguagem. Já o sistema é responsável pela reprodução material e é coordenado pelos meios diretores, dinheiro e poder. Quando esses meios diretores avançam sobre o *mundo da vida*, tem-se o que Habermas (1987a, v. 2) denomina de *colonização do mundo da vida*.

De acordo com Freitag (1993), com a dissociação entre o *sistema* e o *mundo da vida*, os homens submetem suas vidas às leis de mercado e à burocracia estatal, e as crises passam a ser percebidas e aceitas como questões a respeito das quais nada é possível fazer. São coisas naturais, como as catástrofes (terremotos, erupções vulcânicas e outras), que escapam ao seu controle. “Essa apatia generalizada reforça as tendências da dissociação, permitindo que a economia e o Estado sejam controlados por uma minoria de homens de negócio e burocratas, que determinam as regras do jogo social, sem consultar a maioria” (FREITAG, 1993, p. 29).

De acordo com Habermas (1987a, v. 2), com a *colonização do mundo da vida*, os meios diretores dinheiro e poder, responsáveis pela reprodução material, atuam também na reprodução das estruturas simbólicas do *mundo da vida* (cultura, sociedade e personalidade). Dessa forma, como comenta Pinto (1996), “[...] o cidadão não consegue se ver como criador da esfera pública, mas como criatura, sempre a mercê da dádiva da burocracia estatal”. As consequências mais visíveis apontadas por Habermas (1987, v. 2) são também resumidas por Pinto (1996, p. 151):

Na esfera da vida privada, a ação dos mecanismos do mercado acomoda o indivíduo ao papel de empregado do sistema produtivo e de consumidor de bens, enquanto na esfera pública estes mesmos mecanismos do mercado, através do controle da mídia, asseguram uma formação débil da vontade e a consolidação de uma consciência fragmentada que dificultam seu poder de síntese. Já no meio poder, via burocratização e excessiva juridificação⁴⁷ de esferas do mundo da vida, como a família e a escola, assegura a consolidação do cidadão passivo, espectador e cliente da ação estatal.

5.4.4.4 Política centralizadora, interferências “políticas”, “personalismo”...tantos outros “ismos”

A percepção de que a política local é ainda muito centralizadora e não propicia oportunidades de participação, bem como as interferências “políticas” nos canais de participação e nas operadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o personalismo, o clientelismo e outros vícios ainda presentes na política do Brasil, que se reproduzem nos municípios, emergiram nas falas dos participantes dos grupos focais.

No município de Cachoeiro, o centralismo e o personalismo das decisões surgiram de forma acentuada e, ao que tudo indica, estão associados ao perfil de governantes que predominaram até o ano de 2008.

Ditadura né?... Cê conhece a ditadura, né? Só sabe das coisas que está fazendo depois [...], certamente na época da CITÁGUA não houve isso, nós não podemos opinar. O prefeito determinou... Inclusive alguns funcionários que haviam lá, alguns passaram pra Prefeitura, outros foram dispensados e foi assim... (referindo-se à concessão dos serviços de água e esgoto para a CITÁGUA) [PIGF2].

⁴⁷ Juridificação – “A expressão juridificação se refere, dito em termos bem gerais, à tendência que se observa nas sociedades modernas a um aumento do direito escrito” (HABERMAS, 1987a, v. 2, p. 884).

Olha, eu acho que a nossa cidade de Cachoeiro de Itapemirim ela ainda é muito... é um poder que se detém muito na mão lá do... centralizado... O poder tá lá. [...] o povo ainda não entendeu... não existe nenhum canal pra isso não. Nenhum movimento popular... é muito difícil ver um protesto, uma caminhada. Cachoeiro, apesar de ser uma cidade grande, mas se comporta como uma cidade de pessoas simples, humildes, entendeu? [...] Cê não vê, a gente se acomoda. Eu também [P6GF2].

Só não foi bom a participação do povo nas decisões. Decide entre eles, e o povo... (sobre a concessão dos serviços a uma empresa privada) [P5GF2].

O perfil personalista e centralizador está contido na fala do representante do Poder Executivo:

Não... o Orçamento Participativo não diz respeito ao saneamento. O Participativo é um... é um... é um... é uma participação... é uma... é uma... vamos se dizer assim, é uma atitude do Poder Executivo, que pode fazer e pode não fazer. Eu, por exemplo, fiz o Orçamento Participativo. E no outro ano eu parei [RPE-CI].

Isso pode ser corroborado ainda nos depoimentos de alguns atores entrevistados para a pesquisa, como na fala do representante da Prefeitura Municipal que atua no setor de Meio Ambiente.

A gente tem certeza de que o que aconteceu em Cachoeiro, o que acontece hoje a nível de Estado, tá? são idéias, sabe? dos governantes. São modelos de gestões. Vamos questionar, alguns são eficientes e outros não, mas que tem no seu bojo um controle, tá? Um controle político, um controle econômico, né? e... vamos dizer... e o interesses aí vão se perpetuando no processo, tá? [RP-CI].

Em Colatina, os participantes dos grupos focais ressaltaram as interferências políticas e o fato de o SANEAR manter-se distante da população, configurando-se no que um dos participantes denominou de “caixa preta”. Essas preocupações levantadas podem constituir-se de fato num bloqueio à participação:

Infelizmente, tem política no meio, né? Infelizmente tem. O secretário lá, o diretor é o prefeito, que põe aquela coisa sem muito interesse de divulgar isso [P3GFSJ].

Quando a UNASCOL tinha força, né?... através da UNASCOL a gente conseguia mais coisas, mas agora o prefeito é contra a UNASCOL. Então ele está tentando fazer uma linha direta com os presidentes das associações [P5GFMG].

E é com tristeza que eu digo isso. Hoje o SANEAR é uma das repartições públicas pior de se lidar dentro da cidade. São pessoas que não podem, a gente quase não tem diálogo com eles. São pessoas autoritárias, são pessoas que não te dão resposta nem nos ofícios que você manda como

presidente do Bairro. São pessoas de difícil acesso. Muito, muito, muito. [P6GFMB, grifo nosso].

É muito distante, é uma caixa secreta. O SANEAR é uma caixa secreta, uma caixa preta. Eu defino o SANEAR assim, uma caixa preta secreta, essa é minha opinião. Não estou falando como nada, estou falando como Francisco, minha opinião que o SANEAR é uma caixa preta secreta... eu, por exemplo, lido com eles já há uns seis anos. Pra mim sempre foram dessa forma, autoritários... difícil acesso [P2GFMB, grifo nosso].

O representante da UNASCOL também compartilha desse sentimento de que o SANEAR é uma “caixa preta”, já que não se abre à participação social, mantendo-se insulado da sociedade:

É, eu acho assim, o SANEAR... ele é uma caixinha preta por enquanto. Então, quando você começa a fazer muitos questionamentos, você é tachado como adversário, você é tachado como é do outro lado, tá procurando briga com o prefeito. Nós não achamos que a verdade é essa. Se eu estou questionando é porque eu gostaria de saber pra onde vai o dinheiro que eu pago [RU-COL, grifo nosso].

O distanciamento das operadoras dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em relação à sociedade foi observado não somente em Colatina, mas também em Cachoeiro de Itapemirim e Vitória:

[...] infelizmente, não tem essa cobrança; tem as leis definidas, mas não tem cobrança. A lei, a CITÁGUA... que é a Foz do Brasil hoje, monta o programa dela e pronto, acabou, não tem discussão, as pessoas só estão preocupadas... as autoridades... em definir a questão das tarifas [RCO2-CI].

Mas, vamos dizer, a gestão em si do... do saneamento, especificamente o sistema de esgoto, a gente ainda vê uma... uma debilidade grande, tá? Principalmente no processo de... de... de envolvimento com o usuário [...] Então... é mais balcão de... de... de 800... é balcão de atendimento... é... vamos dizer, a população hoje que quer fazer uma ligação, ele tem que procurar o serviço, ele... tipo assim... é... a visão ainda de... mercadológica... que se estabeleceu no critério de gestão desse serviço... ele tá... ela... ela... ela esconde... é... toda uma gestão ambiental que é... é o dever do poder público... essa questão de... de impor... “ah! então”... e... o critério em relação à comunidade, eu vejo que tá muito assim, de uma prestação de serviço... de... de um balcão: eu paguei, eu levei, tá? Num tá... vamos dizer, uma gestão... é... participativa, trabalhando a consciência...[RP-CI].

*É, eu acho que a gente pode começar a ter uma, tipo assim, uma alteração no comportamento da cultura, entendeu? Mas, eu acho que as companhias de água e esgoto, elas, elas foram fortalecidas num período em que a abertura pra isso era nada. Então, o que vale é a lógica técnica: se eu resolvo o seu problema, se eu levo a sua água e se eu tiro o seu ...eu vou... cê me paga o que for, entendeu? **Eu dito as regras, é que eu acho que é***

muito essa cultura das companhias, então, se abrir pra isso, pra...é interessante, né? a alteração da lógica. [...] Na relação, digamos assim, nessa perspectiva de gestão democrática, nada. Não vejo nenhum vislumbre por parte da CESAN de se abrir pra isso, eu do lado de cá, né? [RP2-V, grifo nosso].

O passivo democrático que acompanha historicamente a gestão do saneamento e a constatação de que as estruturas das empresas de saneamento são insuladas da sociedade são questões apontadas por Marques (2000) e Rezende e Heller (2008). A esse respeito, também Castro e Lacabana (2005) afirmam que, em extensas regiões da América Latina, o modelo de gestão adotado, com enfoque na especialização e na tradição hierárquica, contribuiu para o desenvolvimento de instituições fechadas à avaliação e ao controle do cidadão, criando um distanciamento em relação aos usuários e ao cidadão na perspectiva do reconhecimento seja dos seus direitos seja de seus deveres e responsabilidades.

Na percepção do representante do COMMASA de Colatina, esse distanciamento se traduz na deficiência do Poder Público em criar espaços de participação no gerenciamento político da questão e na omissão da sociedade em relação aos seus deveres.

Nós vivemos diante de um poder público incapaz de solucionar problemas ambientais, de saneamento... e por outro lado, uma grande parcela da população é negligente, não quer nem saber a hora que ele dá descarga na casa dele, não quer saber pra onde está indo, não tem essa consciência. Então essa dicotomia... é viver dessa forma, nós estamos diante de um Poder Público ineficiente, incapaz, não importa se é financeiro, se é político, ele está lá, não está resolvendo. Então... e por outro lado, a sociedade, essa indolência, essa falta de ação, de cobrar. [...] No seu trabalho você pode dizer isso, um governo ineficiente e uma sociedade omissa [RCO2-COL, grifo nosso].

O representante do COMMASA chama a atenção para questões presentes na política brasileira, entre elas o favoritismo, ao comentar sobre o processo de participação no OP de Colatina:

*[...] É outra coisa, é outro mecanismo, que 90% ele tem um caráter falseador, ele não representa, só vai gente deles, o pessoal deles mesmo, comissionado. [...] Enquanto a sociedade não despertar para o momento em que ela... Vamos dar um exemplo? Quer ver? Um exemplo bem clássico mesmo, chama **presidedadores**, a sociedade hoje é presa, cê tá entendendo? E esses mecanismos de desenvolvimento social são predadores. Eles vão vir com tudo, vão engolir todo mundo, não quer saber não. **É aí que entra aquele negócio de corrupção, entra favoritismo, que precisa desvincular da política pública brasileira** [RCO2-COL, grifo nosso].*

O representante comentou ainda as interferências políticas no processo de escolha dos representantes do Conselho, em que às vezes acontece a cooptação através de barganhas:

[...] Mas, é cooptado. Tem um presidente de uma associação comunitária que ele tem o projeto de gari, que ele dá um empreguinho pro cara, pra filha do cara. Emprega um, emprega outro, dá uma mixaria pra um... é tudo cooptado, você não tem uma autonomia do conselho... Às vezes, sim, quando as coisas vai estourar, aí eles não têm mais jeito [RCO2-COL].

O representante da UNASCOL (Colatina) comentou as interferências no OP que ocorrem para privilegiar determinados interesses político-partidários:

O que, muitas vezes, não era a prioridade do bairro, mas porque fez-se aqueles acordões, e aí era no voto que levava, aí acabou que muitas obras saíram que não era o que a comunidade queria em primeiro lugar. Aí, quando viu que isso não estava tendo resultado, passaram as obras serem escolhidas pelos vereadores, que não é isso que nós queremos, nós queremos que a comunidade escolha a obra que ele tem prioridade [RU-COL, grifo nosso].

Já o representante da Prefeitura de Colatina comentou a interferência de vereadores em determinados processos ambientais:

Em uma cidade do interior, né?... isso é mais complicado; aí existe já uma política às vezes. Existe um vereador da câmara da comunidade, que começa a interagir, botar panos quentes, tem essas coisas, isso acontece [RP-COL1, grifo nosso].

No QUADRO geral de descrença e desconfiança, há os que veem a política e os políticos como algo danoso. Em Vitória houve uma manifestação em um dos grupos focais que faz coro aos bordões, comentados por Nogueira (2001), de que não há político que preste, são todos iguais, interesseiros, de que a política só atrapalha e, portanto, deve ser veementemente combatida:

O que estraga este País sabe o que que é? É esse Legislativo de norte a sul de leste a oeste. Eles não fazem coisíssima nenhuma, ganham um salário absurdo, vergonhoso, afrontando o povo, ouviu? Eles não trabalham, não fazem brisa nenhuma, começando de vereador até o senado. É uma comelância, um mau exemplo que eles dão ao povo brasileiro, uma ladroagem vergonhosa, e acaba ficando nisso mesmo, papel pra lá, papel pra cá, passeando pra cima e pra baixo, comendo um dinheirão... eu falo na cara deles [P2GFSL].

Essa visão faz parte de uma cultura de desencantamento que, acrescida a uma versão reducionista de democracia (reduzida ao rito eleitoral e estranha aos processos deliberativos),

contribui para que as pessoas percam a sua capacidade de decidir (NOGUEIRA, 2001) e de participar da construção coletiva do seu “bem viver”. A política, nesse caso, é concebida genericamente, como algo a ser extirpado, não como um “[...] espaço humano por excelência. Seus protagonistas são os cidadãos, seu desafio é organizar a vida coletiva de um modo justo e eficiente, tanto quanto possível domesticando o poder e colocando-o a serviço dos homens” (NOGUEIRA, 2001, p. 44).

A postura da população, em geral avessa aos processos de participação, e a visão de que política é uma condição humana por excelência, está contida na fala do representante do COMUSA de Cachoeiro de Itapemirim:

Porque eu acho que é uma questão de cultura mesmo; porque a nossa sociedade... você fica, por exemplo, o cara não quer saber de discutir política. Entendeu? Agora o preço da camisa é político, tudo que você imagina é uma decisão política. Então nós temos que ser, não político-partidário, mas nós temos que ser politizados pra saber discutir essas questões, né? Infelizmente o cidadão não está preocupado com isso... questão cultural mesmo [RCO2-CI, grifo nosso].

Os comprometimentos “eleitoreiros” entre empresas e políticos, as decisões que não incluem a sociedade, mas, antes, são alinhavadas e conduzidas a partir de ligações, a que Marques (2000) denominou de permeabilidade do Estado, aos interesses privados, foram questões levantadas pelos representantes da Prefeitura, do COMUSA e do Conselho de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim. É de se supor que essa constatação se deva principalmente ao processo de privatização que envolveu, à época, uma empresa ligada à família do Prefeito e que deixou a sociedade de fora da discussão:

[...] A CITÁGUA. Houve, sim, um questionamento grande no processo, né?... de transferência pra uma empresa que tinha uma relação com o político que fez essa transição [RP- CI].

Não. Não, não houve. A decisão foi... meramente política, né? Não foi... não foi debatido com as comunidades, não foi discutido... é... não foi feito... é... uma... uma... uma assembleia, né?... com a população... audiências públicas pra tratar do assunto, né? E [...] o encaminhamento disso foi entre Prefeitura e Câmara Municipal unicamente, exclusivo. Tratou do assunto e... e privatizou [RCS-CI].

Então esse é o grande problema, porque você tem hoje as empresas investindo nas campanhas pra senador, pra deputado, pra governo e depois elas vão ter que ter o seu quinhão. Esse é o grande problema nosso, esse é o grande problema nosso. Enquanto que a Prefeitura é que deveria estar estipulando a política de saneamento, e não é [RCO2-CI].

Hoje eu vejo uma ação política. Tem sindicalista, tem pessoas amigas de num sei quem... Ou seja, você tem toda uma ação... é... de interferência eleitoreira no processo administrativo [RP-CI].

Convém registrar que, na fala dos participantes dos grupos focais, foi possível identificar que os traços de centralismo, personalismo e cooptação estão presentes também em algumas lideranças comunitárias:

A questão do bairro é a seguinte: aquele que se candidata a presidente, o que ganha, é porque compra... entendeu?... a maioria. Porque adolescente de 16 anos é que tem direito a votar, né?... pra presidente de bairro. Que que eles fazem? Eles põem num barzinho um pagodinho... liberam uma... uma carne assada. E aquele negócio todo compra, porque é muito adolescente no nosso bairro. Só os votos dos adolescentes conseguem eleger um presidente [P3GFGC2].

*Aberta, né? Aberta, e não como é o sistema político no Brasil, que é a mesma coisa, entendeu? **O cara quer ser presidente da associação pra ser candidato a vereador**; ele é fechado, eles querem resolver tudo. Associação dos moradores é dos moradores, e não da comissão que foi eleita. E o que nós tivemos aqui nos últimos mandatos foi isso aí, fecharam um grupinho, só eles sabiam, só eles faziam e escolhambou tudo. Agora mudou o presidente, vamos ver se... [...] os outros que entraram aí era eles que resolviam; inclusive um dos presidentes falou comigo, uma vez que eu reclamei com ele, e ele falou: “Não, quem resolve somos nós, o pessoal votou em nós, pra nós resolver”. Eu falei: Não, senhor, vocês estão muito enganados [...] que que é? Quem manda é a associação de moradores, mas são os moradores que mandam, eles que decidem e não vocês [P3GFJA, grifo nosso].*

Então eu acho que a associação de moradores nossa tá aqui, tá um representante aí. Eu queria falar com o presidente, mas o presidente não está aqui, eu tô falando aqui pelo seguinte... que a associação de moradores nossa aqui tá deixando muito a desejar; pelo seguinte, eu acho que já vai para um ano... deixando muito a desejar, que eu digo o seguinte com a população, porque eu acho que tudo que a associação faz, como qualquer poder público, como qualquer órgão do bairro, os moradores têm que ser comunicados através de aviso [P1GFI].

Essas questões levantadas pelos participantes dos grupos focais sinalizam um certo poder (ação sobre a conduta do outro) das lideranças dos bairros, que se revela na forma de detenção da informação e de outros mecanismos. Isso decorre da *colonização do mundo da vida* pela esfera sistêmica (dinheiro e poder), como define Habermas (1987a, v. 2).

As questões acima discutidas foram trazidas como problemas que limitam ou até mesmo impedem a participação na política e gestão de saneamento. Contrária à proposta habermasiana de democracia deliberativa, essa forma de fazer política não é a de cidadãos reflexivos, na qual prevalecem os debates, o uso da razão, a força do melhor argumento sobre

a coerção, as possibilidades de deliberação sobre temas e problemas que dizem respeito à comunidade. Nesse sentido, tais questões não podem nem devem ser equacionadas somente do ponto de vista técnico, pela imposição, ou a partir de interesses individuais em que prevalece a racionalidade instrumental em detrimento da racionalidade comunicativa.

Dessa forma, é possível romper com a compreensão unilateral da racionalidade, ou seja, aquela que se manifesta pela maximização de ganhos. Com a ação comunicativa valoriza-se o diálogo e a capacidade das pessoas de participarem dos processos decisórios, em que se conjugam autonomia e responsabilidade (HABERMAS, 1987a, v. 1 e 2).

Assim, em relação à política e gestão do saneamento, no que diz respeito ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, os processos deliberativos propiciam a discussão sobre sua importância do ponto de vista da integração com as demais políticas, do controle do melhor uso dos recursos financeiros, sempre propagados como escassos diante das demandas, a inversão de prioridades abrangendo a historicamente “esquecida” população de baixa renda ou de áreas rurais, entre outras relevantes questões. Do lado da responsabilidade, propiciam a reflexão quanto ao uso perdulário da água, à adesão ao sistema de esgotamento sanitário, evitando as ligações clandestinas. Propiciam também a orientação quanto ao melhor traçado e à melhor solução de projetos.

Exemplos não faltam, demonstrando que, quando as decisões são tomadas levando-se em conta somente aspectos administrativos e técnicos, os resultados podem implicar prejuízos, principalmente aos que serão afetados diretamente pela implementação da ação.

Pode-se citar em Vitória o caso das paneleiras, que fazem suas tradicionais panelas de barro nas quais se confecciona a famosa moqueca capixaba. Essa atividade seria prejudicada devido a uma estação de tratamento de esgotos projetada para ser instalada exatamente no local de onde as paneleiras tiram seu material para confecção das panelas. Somente após negociações com a Associação das Paneleiras foi possível conciliar o projeto com a atividade desenvolvida por elas.

A proposta que vem sendo discutida, ainda internamente, entre o Governo e a CESAN, a respeito da PPP como forma de viabilizar o financiamento para ampliação dos serviços de esgotamento sanitário na RMGV é outro assunto relevante que requer a participação da sociedade para que os resultados não comprometam o caráter de interesse social dos serviços.

Em relação ao acompanhamento da aplicação dos recursos, pode-se constatar a importância do controle social, citando como exemplo as denúncias de desvios de verbas, relatos presentes nos três municípios na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esses episódios são extremamente nocivos à política de saneamento, haja vista os grandes desafios que ainda estão por vir para a universalização dos serviços. A fala do participante do grupo focal do Bairro José de Anchieta, área periférica de Colatina, cuja população sofre frequentemente com a falta d'água e com a presença de esgoto a céu aberto, sintetiza bem essa preocupação:

De repente, nesse rombo que teve aí, tudo foi por água abaixo, né? Nossa caixa d'água foi junto [P4GFJA, a respeito do desvio de verba que houve no SANEAR, que se encontra sob investigação].

No caso de Colatina, a preocupação de um dos representantes do próprio SANEAR com o fato de que os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário se encontram em situação vulnerável requer maior transparência e participação da sociedade, de tal forma que os recursos, inclusive os que estão previstos pelo financiamento do BID, sejam aplicados de forma a atender as questões mais relevantes.

No caso específico de Cachoeiro de Itapemirim, a decisão unilateral do Governo Municipal de privatizar os serviços sem a consulta pública trouxe, de certa forma, prejuízos à sociedade, pois, ainda que a Empresa venha apresentando bons resultados técnicos e gerenciais, não se responsabiliza pelos serviços que vem prestando na área rural, como no caso da citada Vila de Nova Palestina, a cerca de 9km da sede, que não dispõe de água tratada, levando a população a fazer uso diretamente da água do poluído Rio Itapemirim.

Também o preço das tarifas já é um fator que preocupa a comunidade, principalmente a de baixa renda. Até o momento, os preços estão equilibrados, graças a ajustes no Contrato de Concessão, que necessitam ser acompanhados pela sociedade de Cachoeiro de Itapemirim.

A recente troca de acionista da Empresa, que passou do grupo Água Branca para a empresa Odebrecht, ainda que não interfira no Contrato de Concessão, como afirmam os representantes da CITÁGUA, da AGERSA e do Poder Executivo, foi uma decisão que não levou em conta o processo democrático de discussão, nem mesmo no canal institucional e instância superior do SIMSA, que é o COMUSA. Essa é uma questão que provoca certa apreensão quanto aos rumos da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento

sanitário de Cachoeiro de Itapemirim, como revela o trecho da entrevista do representante da Prefeitura:

[...] não houve uma prestação de contas, não houve uma... um esclarecimento ainda de como foi feito isso aí. É como se foi feito um negócio, tá?... paralelo... e a comunidade não acompanhou, né? Não ficou esclarecido disso aí. Tanto que... na transferência do governo, vivi esse período dessa transição e pra mim até hoje não tá claro essa mudança da... da propriedade da CITÁGUA [RP-CI].

5.4.5 Canais institucionais de participação em Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória

Como visto, fundado em sua Teoria da Ação Comunicativa, Habermas propõe um esquema organizacional em que recupera o papel dos espaços públicos autônomos conectados aos mecanismos de formação democrática da vontade. Nesses espaços, as decisões que serão tomadas são precedidas de discussões entre os diversos atores envolvidos, de forma a legitimar tais decisões.

Nesse modelo, Habermas (1997, v.2, p. 84) entende que “[...] o sistema político está embutido em contextos do *mundo da vida*”, liberados dos imperativos sistêmicos: o econômico e o administrativo, coordenados respectivamente pelo dinheiro e pelo poder. Não significa, no entanto, a extinção dos sistemas, mas que as discussões e decisões sobre questões que dizem respeito à sociedade como um todo não se restrinjam a uma minoria privilegiada; antes, possam ser acessíveis a todos e submetidas ao controle externo. Dessa forma, o que Habermas (1997, v.1 e 2) sugere é uma democracia processual, uma “soberania em procedimento”, como comenta Pinto (1996, p. 99), “[...] a exemplo da frase evangélica, dê ao *sistema* o que é do *sistema* e ao *mundo da vida* o que lhe pertence”.

Como visto, esses espaços públicos situados entre a esfera privada e o Estado atuam como uma caixa de ressonância dos problemas da sociedade a serem trabalhados pelo sistema político e sua função consiste não somente em perceber e identificar problemas que afetam o conjunto da sociedade, mas também em discuti-los de forma convincente e eficaz, apresentar contribuições e dramatizar sobre eles, de tal modo que sejam assumidos e processados pelo sistema político (HABERMAS, 1997, v. 1e 2). Do mesmo modo que o poder social, a influência político-publicitária se transforma em poder político através de processos institucionalizados.

Habermas (1997, v.2) valoriza a possibilidade de se medir empiricamente a qualidade de uma formação pública de opinião, qual seja, as “qualidades procedimentais de seu processo de criação”. Assim, serão discutidos os principais mecanismos institucionais de participação na política e gestão de saneamento nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória, na tentativa de desvelar se esses espaços, tais como os conselhos municipais, as audiências públicas, apresentados no QUADRO 11, supostamente democráticos, têm suas orientações comprometidas com a possibilidade e o sentido da igualdade participativa

QUADRO 11 - canais institucionais de participação em saneamento de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória

Município	Canais institucionais de participação	Legislação
Cachoeiro de Itapemirim	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA. - Audiências Públicas da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim - AGERSA 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei n.º 4.797 de 23/11/1999 – dispõe sobre a Política Municipal de saneamento, seus instrumentos e dá outras providências - Dec. n.º 18.047 de 27/12/2007 – dispõe sobre a composição do COMUSA. - Lei n.º 4.798 14/07/1999 - Cria a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados - AGERSA.e dá outras providências. - Lei n.º 5.807 de 29/12/2- Institui e define a estrutura organizacional da AGERSA.
Colatina	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento - COMMASA 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei n.º 4.580 de 23/11/1999 - Institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental e dá outras providências. Lei n.º 5.045, de 23 de dezembro de 2004 – Institui o Código Municipal de meio Ambiente, no município de Colatina. - Decreto n.º 11.657 de 28/03/2007 - aprova regimento interno do conselho municipal de meio ambiente e saneamento ambiental – COMMASA. - Decreto n.º 12.910 de 20 /11/ 2008 - Designa membros para compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental – COMMASA.
Vitória*	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Estadual de Saneamento. - Audiências Públicas e Consultas Públicas da Arsi - Conselho Consultivo da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo - Arsi 	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 9.096 de 29/12/2008- Estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Lei complementar n.º 477 (Com as modificações dadas pela LC512 de 08/12/2009 e LC525 de 29/12/2009) - Cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-Estrutura Viária do Espírito Santo - ARSI e dá outras providências.

Fonte: ARSI (2010)⁴⁸, Cachoeiro de Itapemirim (2008)⁴⁹, Colatina (2009)⁵⁰

* Não dispõe de política municipal de saneamento

⁴⁸ http://www.arsi.es.gov.br/index.php?id=/legislacao/leis_e_decretos/index.php&cd_site=15

⁴⁹ <http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/>

⁵⁰ <http://www.legislacaoonline.com.br/colatina/>

5.4.5.1 O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento- COMMASA de Colatina

Em Colatina o principal mecanismo de participação social disponível na área de saneamento, conforme mostra o QUADRO 11, é o COMMASA, que tem caráter deliberativo. O COMMASA é um órgão integrante do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SIMMASA) criado pela Lei n.º 4.580, de 23 de novembro de 1999, previsto como Instância Superior. De acordo com a referida Lei, o seu objetivo é assessorar e coordenar a gestão das políticas municipais de meio ambiente e saneamento básico com o apoio dos serviços administrativos do Poder Público Municipal.

O Conselho é formado por dezoito membros, distribuídos entre representantes do poder público, da sociedade civil, do setor empresarial e o SANEAR. Entre as suas atribuições estão previstas a apreciação e emissão de parecer à proposta de política de meio ambiente e saneamento ambiental do Município, a apreciação e emissão de parecer ao plano de ação do SANEAR e o acompanhamento da sua execução.

A sociedade civil está representada pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Urbanos, entidade ambientalista, pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) e pelas Organizações Populares e/ou Comunitárias do Município. O Poder Público tem representantes das Secretarias de Desenvolvimento Rural, da Saúde, do Desenvolvimento Urbano, da Educação e da Companhia de Polícia Ambiental, esta pertencente ao Órgão Ambiental Estadual. O setor empresarial está representado pelo Sindicato Patronal Rural de Colatina, pela Câmara dos Dirigentes Lojistas, pela Associação Empresarial de Desenvolvimento de Colatina (Assedic), pelo Sindicato das Indústrias de Vestuário de Colatina (Sinvesco), pelo Sindicato das Indústrias de Olaria (Sindiolarias), pelo Sindicato das Indústrias de Rochas Ornamentais, Cal e Calcário (Sindirochas), pelas Instituições Profissionais de Ensino.

De acordo com as atribuições previstas na Lei n.º 4.580/99, há uma acentuada ênfase nas questões ambientais no que diz respeito à avaliação de projetos, ao licenciamento, à fiscalização, à apreciação de estudos de impactos ambientais, à proposição e acompanhamento de diretrizes e programas de preservação e controle ambiental.

O COMMASA, conforme um dos conselheiros entrevistados, surgiu inicialmente em 1993, após a participação da Associação Colatinense de Defesa do Meio Ambiente (ACODE) no

Fórum das Organizações das Não Governamentais (ONG) durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco 92), no Rio de Janeiro. Nessa época, o saneamento ainda não estava inserido entre suas atribuições, que previam somente as questões ambientais:

Então, quer dizer, a Rio 92 foi muito prática pra gente, não foi só uma festa pra gente, foi um aprendizado e que culminou em 1992 na criação do Conselho. Foi criado a CIMA, Comissão Interdisciplinar de Meio Ambiente, que tinha a participação, já no modelo de parlamento, com a participação da Acode, do Poder Público e dos usuários de água, que é o modelo dos comitês de bacia. Você democratiza a opinião. E o prefeito, na época, encantado com os rumos do movimento ambiental, praticamente criou o Conselho. Foi uma festa a posse, eu fui o primeiro conselheiro pelas ONGs, tô no meu quarto mandato no Conselho. Quarto ou quinto? Não sei, esqueci, tenho que olhar lá. Então, foi uma posse solene, uma cerimônia muito bonita, todo mundo de terno. Foi uma coisa... Um acontecimento pra nós e, daí, vem engatinhando, vem engatinhando, vem engatinhando, até que se... houve uma transformação, passou a fazer parte a questão do saneamento. Aí veio o COMMASA [RCO2- COL].

[...] Então, em 98 ele passa a fazer parte, o saneamento básico, passa a interessar. Primeiro, é que vinha uma grande verba para a cidade para água, tratamento de água. O prefeito era o Dr. Dilo Binda. Ele, para não criar... Ele era averso a conselhos... o Dilo, o prefeito Dilo Binda, era averso a conselhos. No primeiro mandato dele, ele não ouvia ninguém, ele era averso a essa coisa. Aí ele falou: “Não vou criar mais um conselho não”. Aí fez essa fusão, o que eu acho que na época foi um erro. Mas, aí, depois também foi passando e ficou por isso mesmo. E o COMMASA passou a administrar esse recurso na época e a fiscalizar a construção... Foi um trabalho muito bem feito de ampliação e criação de novas adutoras [RCO2-COL].

Assim, o COMMASA surgiu a partir de reivindicações de grupos ambientalistas locais, diferentemente, como se verá adiante, do COMUSA, que surgiu através da edição da Lei que definiu a Política Municipal de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim, instituída pelo Prefeito, em pleno processo de privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. De acordo com Fuks (2007, p. 269), “[...] as condições diferenciadas em que surgem os conselhos contribuem para experiências participativas mais ou menos bem-sucedidas”. A esse respeito, serão tecidos alguns comentários sobre os canais de participação na conclusão das discussões.

A análise do funcionamento do COMMASA, apresentada a seguir, foi realizada a partir dos dados das entrevistas com conselheiros e representantes do Poder Público Municipal, da sociedade civil e do SANEAR. Também foram disponibilizadas e analisadas nove atas de

reuniões, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010, bem como a legislação pertinente e o regimento interno.

Do funcionamento

O COMMASA, cujo calendário de reuniões é estabelecido no início do ano, funciona regularmente a cada dois meses. Esse é um ponto positivo em relação ao funcionamento, já que permite melhor programação para a participação das entidades e interessados.

Em relação à simetria de representação em termos tanto de número de participantes quanto de acesso à informação, pressupostos básicos para o processo interativo e comunicativo, no sentido da ação comunicativa de Habermas (1987a, v. 1), observa-se, nas falas dos representantes da UNASCOL e de um dos conselheiros, que existe um predomínio do Poder Público e que a formação é pautada pela cooptação:

Piorou, o Conselho passado tinha menos gente, era mais enxuto, se decidia mais. Hoje em dia, o Conselho é político porque aumentou, procurou-se colocar pessoas, meus amigos, né? Meu amigo vai e ocupa, porque meu amigo, ocupando, ele não vota contra a minha idéia. [...] Então as pessoas são indicadas da entidade, mas quem escolhe é o prefeito, então pra nós... Pra mim ele não é paritário, é paritário no número só [RU-COL].

Então, quer dizer, vivemos uma situação cômoda hoje, dentro do Conselho de Meio Ambiente, porque eles estão aparelhados, eles podem fazer, outras pessoas tão pouco se lixando. Então tem uma meia dúzia, o Conselho são onze membros, quatro ou cinco são interessados... É do Poder Público. Ainda a atuação é fraca, a questão democrática do Conselho são um caso... Essa democratização das decisões, o equilíbrio das decisões dentro do Conselho é comprometido pela própria formação [RCO2-COL].

Existe, mas é cooptado. Tem um presidente de uma associação comunitária, que ele tem o projeto de gari, que ele dá um empreguinho pro cara, pra filha do cara. Emprega um, emprega outro, dá uma mixaria pra um, é tudo cooptado, você não tem uma autonomia do Conselho... Às vezes, sim, quando as coisas vai estourar, aí, eles não têm mais jeito [RCO2-COL].

Em relação ao acesso às informações:

[...] Porque eles trazem coisas que a gente não tá sabendo, né? Então todos juntos, debatendo, acha um outro caminho, né?... pras coisas [RC1].

Nota-se, no entanto, que não há uma visão crítica de alguns conselheiros em relação à democratização do Conselho e de suas possibilidades deliberativas:

[...] *Qualquer pleito aí é levado sem dificuldade. Inclusive, antes do encerramento ele pergunta se algum conselheiro ainda quer... é... tem alguma coisa pra ser observada ali, se trouxe alguma coisa a mais, se quiser acrescentar alguma coisa a mais. Então é bem democrático* [RCO3-COL, grifo nosso].

O próprio diretor da SANEAR é o diretor do Conselho. Então tudo se torna mais fácil, porque tudo chega até a eles pra poder a gente aprovar ou não. [...] Isso funciona muito bem. Todos os conselhos, aliás, aqui, funcionam com bastante interesse mesmo [RC1- COL].

Nesses depoimentos, observa-se que os entrevistados associam bom funcionamento às regras de funcionamento do Conselho, sem, no entanto, considerarem questionamentos quanto à ausência de temas relevantes para a política e a gestão de saneamento, por exemplo. Isso se deve, provavelmente, ao desconhecimento em relação às atribuições do COMMASA e à ausência de uma definição e exercício efetivo de uma política municipal de saneamento, que promova uma visão mais ampliada da sua importância para a sociedade.

A ação comunicativa, no sentido habermasiano, que prevê diálogos e não monólogos, fica dessa forma prejudicada, já que o acesso privilegiado a informações por parte de representantes do Governo pode conduzir a um uso instrumental do Conselho, que contribui antes para o respaldo de ações governamentais do que para a proposição, controle e avaliação da política de saneamento nesse pretense espaço democrático.

A falta de paridade e de assimetrias nos Conselhos tem sido constatada em diversos estudos, como nos do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte (MELLO, 2010), do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (YAAKOUB, 2005), dos Conselhos Municipais de Saúde de um município de Santa Catarina (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002) e nos de Nova Viçosa (COTTA, CAZAL; MARTINS, 2010). A discussão sobre a paridade ou simetria nas representações dos Conselhos, trazida por autores como Gohn (2002, 2006) e Tatagiba (2002), chama a atenção para o fato de que essa paridade não se restringe à representação numérica, mas inclui o acesso à informação, à qualificação dos conselheiros, à disponibilidade de tempo. Gohn (2006, p. 9) afirma:

A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande; os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado; têm acesso aos dados e informações: têm infra-estrutura de suporte administrativo; estão habituados com a linguagem tecnocrática etc.

Essa questão é relevante se o que se pretende é que esses canais se constituam em espaços deliberativos, irrigados pelos impulsos da sociedade civil, nos quais as oportunidades de introduzir questões na agenda sejam igualitárias, as deliberações se realizem de forma argumentativa, ou seja, através da troca de razões em apoio ou desacordo, via exame crítico das propostas e, portanto, sem que haja privilégios, omissões ou distorções de informações. Esses requisitos estão contidos nos postulados da concepção da democracia deliberativa de Cohen (1989) comentados por Habermas (1997, v. 2).

Interferências políticas

Outra questão levantada em relação ao funcionamento do COMMASA diz respeito à sua presidência, cargo que é preenchido pelo presidente do SANEAR sem passar por um processo democrático de eleição, e a interferências políticas:

[...] Então as pessoas são indicadas da entidade, mas quem escolhe é o prefeito, então pra nós... Pra mim ele não é paritário, é paritário no número só [RU- COL].

*Por exemplo, o Conselho tem um erro grave, aqui em Colatina, cê pode até citar isso aí, **a presidência do Conselho é, pelo estatuto, pela aprovação, é o presidente do SANEAR.** Quer dizer, já chega lá, já coloca lá a pessoa na presidência, quando na verdade, o processo democrático, o presidente do Conselho tem que ser eleito pela plenária [RCO2 - COL, grifo nosso].*

[Em relação à presidência] [...] O ideal é que você pudesse ter um revezamento assim, pudesse ter algo fora... Porque lá no Conselho tem gente da esfera pública, né?... sociedade civil, empresas né?... de certas formas variadas, ele é bem distribuído em termos de representação da sociedade né? [RP-COL].

*Aí eles ficam pedindo reajuste. É o Conselho que reajusta a tarifa de água aqui no Município. Então **normalmente tá lá o prefeito pedindo reajuste...** mas nós não demos o ano passado, gente? Estão querendo mais 12%, estão querendo o quê? A inflação é quatro, cês tão querendo acabar com a gente! **Aí conseguiram, demos 9%, senão ia quebrar o SANEAR** [RCO2 COL, grifo nosso].*

Isso significa, na prática, que o COMMASA detém o monopólio de um recurso organizacional privilegiado para ação política, que pode comprometer o caráter democrático de seu funcionamento, já que os membros do Governo, em geral, também dispõem de outro recurso valioso e essencial para o efetivo processo comunicativo: a informação. A informação pode ser omitida, divulgada de forma parcial ou até mesmo manipulada de acordo com os interesses dos que dela dispõem, constituindo-se assim em um recurso de poder, como

comenta Fuks (2007). Esse seria um mecanismo de coordenação sistêmico do poder administrativo em contraposição àquele fundado no poder do diálogo, do agir comunicativo (HABERMAS, 1987a, v. 1 e 2).

Você tem que chamar a sociedade, a sociedade tem que ficar consciente, ela tem que tá... você tem que passar pra sociedade, quer dizer, todo o serviço público. O serviço público ele tá a serviço da comunidade, então a comunidade, tem que saber de tudo, não tem que esconder nada do serviço público [RS2-COL, grifo nosso].

O tempo todo eles tentam simular, eles tentam falsear, dar um caráter falseador, uma cara falsa ao que eles estão fazendo. Escondem projetos e... Por que que isso não vem pra cá? Ah! porque isso não é pro Conselho [RCO2-COL, grifo nosso].

Costa (2001, p. 12) reconhece, em iniciativas como a do OP, possibilidades de diminuição de corrupção ou clientelismo e de que possam vir a constituir-se em escolas de cidadania, mas adverte para o risco de essas instituições, pretensamente democráticas, virem a “[...] assumir um papel estatista ou mesmo constituir uma possível identificar a ocorrência desse desvio: estratégia política que manipula a participação popular”. Na fala do conselheiro do COMMASA, é

Os grandes temas são resolvidos lá dentro mesmo, não sei por que forma? A gente é que traz isso pro debate, pra plenária, senão, não vem não. O tempo todo eles tentam simular, eles tentam falsear, dar um caráter falseador, uma cara falsa ao que eles estão fazendo. Escondem projetos e... Por que que isso não vem pra cá? Ah! porque isso não é pro Conselho [RCO2-COL].

A interferência por parte do poder público nestas instâncias participativas compromete o seu funcionamento no sentido da democracia habermasiana, já que significa um predomínio do meio poder administrativo em detrimento do poder comunicativo do *mundo da vida*. Isso pode conduzir a um esvaziamento da importância das entidades participativas ou ainda, a uma manipulação de sua atuação.

Assuntos discutidos: “O varejo e não o atacado”

A ênfase nos assuntos ambientais, especialmente o licenciamento e outros pouco relevantes, como corte e poda de árvores, ficou explicitada nas falas dos conselheiros que representam a Secretaria Municipal de Saúde, a UNASCOL e as ONG ambientalistas. Estava também registrada nas atas analisadas.

Verificou-se que em todas as nove atas analisadas estavam em pauta o licenciamento ambiental e a solicitação de autorização para poda e corte de árvores.

Aí o COMMASA vai vendo a necessidade de sim ou não de cada caso. Corte de árvores, uma empresa quando quer se instalar aqui em Colatina. Uma empresa de... essas empresas que fazem lavagem de roupas, né?... que querem fazer lavagem de roupa. Então, faz o pedido lá pra poder se instalar essa empresa. Tudo isso aí é passado lá pelo COMMASA. O COMMASA, em si, ele vai... vai dizendo lá o sim ou o não [RCS-COL, grifo nosso].

Mais o que dá mais mesmo na nossa reunião é corte e poda de árvores, é o que dá mais mesmo [RCO1-COL, grifo nosso].

[...] ele tem reuniões ordinárias a cada dois meses, né? Principalmente por causa das questões do meio ambiente, né? Que sempre chega demanda de licenciamento... muitas vezes é em área de APP, a gente, pela lei municipal, pelo código de meio ambiente, a gente deve passar tudo isso pelo Conselho [RS1-COL].

Os processos são simulados, às vezes te convocam pra uma reunião que só tem corte de árvores. Gente pedindo pra cortar árvore na cidade. Os grandes temas são resolvidos lá dentro mesmo, não sei por que forma? [...] E a ausência dos grandes temas no Conselho também é uma coisa que você pode até colocar aí. Os grandes temas nacionais [...] Eles só levam lá chulé. [...] Vamos dizer assim, a gente consegue, a gente trabalha no varejo, no atacado não resolve nada [RCO2-COL, grifo nosso].

Esses dados permitem algumas considerações. Constata-se a predominância dos assuntos relacionados às questões ambientais, em particular a análise de pedidos de licenciamento, em detrimento dos de saneamento. O município de Colatina não dispõe de uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente e as atribuições de licenciamento e controle ambiental das atividades de impacto local estão sob a responsabilidade do SANEAR. Assim sendo, todo pedido de licenciamento é, a princípio, apreciado pelo COMMASA, e esses assuntos o sobrecarregam.

Chama a atenção o fato de o COMMASA, instituído como Instância Superior do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental e responsável legalmente, entre outras atribuições, por apreciar o plano de ação do SANEAR, emitir parecer sobre ele e acompanhar a sua execução, ter em seus assuntos de pauta questões como poda de árvores. Esse assunto, irrelevante em relação às suas inúmeras atribuições previstas na Lei n.º 4.580/99, certamente poderia ser resolvido com a elaboração de normas gerais, sem a necessidade de discussão no Conselho. Como comenta Santos (2007, p. 92), “[...] participamos cada vez mais do que é

menos importante, cada vez mais somos chamados a ter uma opinião sobre coisas que são cada vez mais banais para a reprodução do poder”.

A pouca relevância dos assuntos colocados em pauta pelos Conselhos, sem que sejam abertos espaços para debates das políticas públicas, tem sido constatada em diversos estudos de Conselhos, como o de Saneamento (MELLO, 2010) e o de Saúde (KRÜGER, 1998). No caso do Conselho Municipal de Gestão de Saneamento Municipal de Santo André, estudado por Vendramini (2010), a autora aponta que assuntos técnico-administrativos consomem grande parte do tempo das reuniões.

Outra questão que pode ser observada em relação às atribuições do Conselho é o entendimento de que ele “serve” para respaldar e dividir responsabilidades em assuntos que podem gerar insatisfação na comunidade, tais como o aumento de tarifas, como comenta o representante do SANEAR:

O Conselho realmente debate essas questões e se... como eu vou dizer? se responsabiliza por elas também, porque essa decisão do aumento de água nunca é bem recebida pela sociedade. E o Conselho, ele, na medida que ele autorizou, ele participou do processo, ele serve de respaldo pra gente pra dizer: “Olha, essa situação foi estudada, esse aumento, esse reajuste na tarifa não foi tirado da cartola, isso foi discutido lá no Conselho” [RS1-COL].

Cabe ressaltar que participar requer assumir responsabilidades. Discussões sobre valores de tarifas, por exemplo, são importantes quando se trata de propiciar maior transparência quanto aos custos e investimentos necessários que justificam os valores a serem praticados. Importante principalmente, quando se trata de discutir os impactos sobre a população de baixa renda. No entanto, este assunto quando tratado sem discussões prévias, pautadas sem informações claras, pode reduzir a sua apreciação junto ao Conselho em mera formalidade, para amparar aumentos, por exemplo, num predomínio dos interesses econômicos em detrimento dos sociais.

A redução do papel dos Conselhos a espaços de legitimação e *referendum* de decisões tomadas previamente é uma questão discutida por autores como Fernandes, Ruediger e Riccio (2010), Cunha (2007), Vizeu e Bin (2008). Elias e Cohn, comentando o funcionamento dos Conselhos de Saúde, afirmam que

[...] os conselhos têm estendido poder hegemônico aos representantes do governo, enquanto representantes da sociedade normalmente levantam reivindicações limitadas que são de pouco interesse geral. Além disso, na realidade, os conselhos simplesmente endossam decisões tomadas pelo governo (ELIAS; COHN, 2002, p. 47).

Por outro lado, a falta de prestação de contas e uma possível discussão sobre um plano de aplicação para os recursos, tais como o do Fundo Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, faz com que esses assuntos surjam pontualmente e sem um tempo hábil para avaliação. A solicitação de utilização do Fundo Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental para aquisição de veículo e aparelho GPS a serem utilizados na fiscalização e liberação de licenciamento ambiental, e para a recuperação do Centro de Vivência do Horto Municipal foi colocada na pauta de uma das reuniões, como consta em uma das atas analisadas. Essa foi uma questão posta por um dos conselheiros, que alegou não estar informado da existência de valores no Fundo e solicitou uma prestação de contas dos recursos de que dispõe.

Assuntos como a discussão do Plano Municipal de Saneamento, previsto na Política Nacional de Saneamento, relevante para um município, cuja sede ainda convive com cerca de 95% dos esgotos lançados diretamente no Rio Doce, sem prévio tratamento, não têm surgido entre os temas de discussão do COMMASA.

Também a prestação de contas em relativas aos serviços prestados pelo SANEAR, uma vez que não existe um mecanismo de regulação, seria um assunto relevante para discussão. Como comenta o representante da UNASCOL, essa prestação de contas não chega até o conselho:

[...] nós não temos, por isso que eu tava tentando dizer aquilo que eu sei, né? Agora, nessa parte aí, a gente não sabe mesmo o destino desse dinheiro, pra onde ele vai [RU-COL].

[...] Eles não passam isso pro Conselho, até porque até hoje não chegou relatório nenhum com relação a isso pra gente tá divulgando nas reuniões da UNASCOL [RU-COL].

A [des] qualificação dos conselheiros: “[...] pegam qualquer um, é pego a laço...”

A falta de formação de alguns conselheiros foi apontada como um entrave a uma atuação mais qualitativa e crítica no COMMASA, em condições de igualdade e sem constrangimentos. A qualificação foi apontada como “receituário” para superação desse *deficit*:

São pessoas que não têm muita instrução, na verdade. Eu vejo, ao longo dos anos de 93 pra cá, as pessoas, as associações comunitárias... a gente cobra, eles pegam qualquer um, é pego a laço; quem quer? vai lá. Não é igual a gente do movimento ambiental, que debate, discute, aprofunda. Eu vejo como representa a sociedade de uma maneira geral, o desinteresse... quer saber não [RCO2-COL].

Eu falei: “Olha, tem que dar um curso pras pessoas, tem que dar um curso, pra mim entender o que é Conselho”. Os conselhos normalmente não têm recurso pra nada, não têm dinheiro nem pro cafezinho às vezes, não têm mesa. Então tem que organizar os conselhos pra ele funcionar. Aí eu acho que o Poder Público tem que entrar nisso [RP1-COL].

E, se você olhar, por exemplo, na lista dos conselheiros, normalmente são as mesmas pessoas que participam, que se predispõem a tá participando, a tá contribuindo. Geralmente eles participam, a mesma pessoa, de três, quatro, cinco conselhos. Então às vezes elas vão pra participar, mas às vezes elas chegam lá, não podem contribuir como gostariam, até por falta de conhecimento, de informação. Então a ideia desse projeto todo é chegar nessa Escola de Governo, que tem uma capacitação constante pra sociedade civil, da sociedade organizada, a ideia é essa [RP2-COL].

A falta de qualificação dos conselheiros para o pleno exercício de seus mandatos tem sido alvo de atenção e investigação em relação ao funcionamento de Conselhos, segundo as pesquisas de Bravo e Pereira (2001), Gohn (2002, 2006) e Tatagiba (2002), e existe um reconhecimento de que se constitui em um problema “[...] para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo [...]” no seu interior (TATAGIBA, 2002, p. 69). À preocupação quanto a uma qualificação maior dos conselheiros, de forma a torná-los mais propositivos, conecta-se uma outra:

[...] como melhorar a qualidade da representação dos conselheiros societais sem promover a elitização e a burocratização da participação? Como construir um programa de capacitação, que permita aos conselheiros da sociedade civil dialogar em pé de igualdade com os agentes estatais, sem, contudo, transformá-los em especialistas, o que acabaria recolocando o ciclo das exclusões por meio do discurso especializado? De que forma minorar os efeitos das desigualdades sociais no processo deliberativo? Num país como o nosso, marcado por altos índices de analfabetismo, essa discussão assume contornos dramáticos, principalmente quando a essa característica associa-se outra: a valorização, em nossa cultura política, do argumento técnico em detrimento de outros saberes (TATAGIBA, 2002, p. 70).

Essa preocupação é muito importante já que, entendendo-se os Conselhos como espaços de consenso intersubjetivo, de acordo com os fundamentos habermasianos da democracia, é essencial considerar os saberes locais, valores e concepções de vida, práticas dos movimentos

sociais, que trazem contribuições do *mundo da vida*. Uma qualificação sem levar em conta esses elementos poderia tornar os Conselhos espaços meramente burocráticos e técnicos nos moldes da ação estratégica. A importância de se levar em conta contribuições do *mundo da vida* está presente na fala de um dos conselheiros do COMMASA:

Mas aparece pessoas muito humildes na sua formação tanto social, quanto financeira, mas com uma grande percepção de vida, é assim... [RCO2-COL].

Numa discussão sobre o que chamou de conflito entre tecnoburocracia e tecnodemocracia, características presentes no OP, Avritzer (2005) comenta o processo de profunda aprendizagem em relação à comunicação e à argumentação com cidadãos comuns e afirma sobre suas observações de campo:

Assisti a muitos debates vivos entre moradores e engenheiros acerca da pavimentação, da localização dos canos de esgoto, etc. e fiquei impressionado com a capacidade de argumentação das comunidades (SANTOS, 2005, p. 540-41).

Em relação ao conceito de democracia deliberativa, Habermas (1997, v.2), com base em Cohen (1989), cita, entre as suas características, o caráter pluralista e inclusivo nela iminentes, cujas deliberações são livres de coerção externa, o que garante a soberania de todos os participantes, já que estão sujeitos apenas aos pressupostos da comunicação e às regras da argumentação. Isso conflita com a tecnocracia, que pressupõe que as decisões sejam tomadas somente por aqueles que detêm conhecimentos especializados e por isso com competência para neutralizar paixões e interesses (NOGUEIRA, 2001).

É importante, então, levar em conta essas preocupações, caso seja proposta capacitação para atuação em Conselhos ou em outros fóruns de deliberação. Afinal, como avalia Habermas (1997, v.2, p. 108), “[...] os processos públicos de comunicação são tanto mais isentos quanto mais estiverem entregues a uma sociedade civil oriunda do *mundo da vida*”.

Possibilidades

Apesar das inúmeras “patologias” de que padece o COMMASA, a sua importância e possibilidades como espaço de formação discursiva da vontade coletiva para a política e gestão de saneamento é reconhecida pelos conselheiros entrevistados, mesmo por aqueles que de forma crítica identificaram suas limitações. Uma das conquistas do Conselho foi a

provocação de um projeto para tratamento dos esgotos da sede de Colatina, cujos dejetos são, em quase 100%, lançados diretamente no Rio Doce, o que culminou com uma proposta de financiamento pelo BID e também com a proposição de um aterro sanitário para solucionar o problema da disposição final dos resíduos sólidos, numa típica luta por influência da esfera pública:

*É o que eu venho te falando, nós provocamos todas as... a reação de um projeto estrutural pra tratar 100% do esgotamento sanitário de Colatina. Então **esse processo, foi uma provocação do Conselho**, e através dessa decisão do Conselho, essa, vamos dizer, essa impressão digital do Conselho nesse projeto, acionou organismos internacionais financeiros que apoiaram o projeto. Porque houve a participação popular [RC2 - COL, grifo nosso].*

Então, como o conselheiro é capilado, ou seja, tá espalhado pela cidade toda, os conselheiros todos servem de canal pra essa comunicação. Então a gente julga o Conselho aqui como muito participativo e muito efetivo. [...] Então é importante a gente ter o Conselho também como um canal de comunicação da sociedade com o órgão do saneamento [RS-COL].

O primeiro aterro sanitário do estado Espírito Santo. Hoje nós temos o único aterro licenciado, já também uma das ações que era desenvolvida dentro do Conselho [RC2-COL].

Então todos juntos, debatendo, acha um outro caminho, né? pras coisas. [...] Bom, do jeito que a gente tá atuando aí, né... dando nossas sugestões, né?... lutando aí pra ver se passa mais coisas pras nossas pessoas, nossa população [RC1- COL].

*A gente vai avançando, devagarinho, tá avançando, sem passar nada. **Mas, o Conselho é vital para que o processo de saneamento seja integrado** [RC2 - COL, grifo nosso].*

O aprendizado

Não aprendemos a ler ou escrever, a guiar ou nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender e exercitá-lo em maior escala (MILL, 1963, p. 186 *apud* PATEMAN, 1992, p. 46).

Outra possibilidade das práticas deliberativas inseridas nos Conselhos diz respeito à dimensão pedagógica, que pode ser fundamental numa perspectiva de longo prazo, sobretudo se essas práticas são aperfeiçoadas ao longo do processo. Habermas (1987a, v. 1 e 2) acredita no projeto de emancipação da sociedade pela comunicação não cerceada, um projeto intimamente vinculado a um processo de reflexão discursiva e crítica, capaz de envolver todos os indivíduos com diferentes crenças, saberes e fazeres que conduzem à aprendizagem.

Como visto, Habermas (1997, v.2) imagina a esfera pública como um sistema intermediário de comunicação cujas deliberações se realizam entre as instâncias formalmente organizadas, localizadas no centro (ou no topo) e no que chama de periferia (ou base) do sistema político. Habermas (2006, p. 415) vislumbra nessas deliberações evidências de “[...] efeitos de aprendizado e de amadurecimento da reflexão relativos às conversações políticas entre os cidadãos em sua vida cotidiana”. Habermas acrescenta:

Já existe um impressionante conjunto de estudos baseados em pequenos grupos de pessoas que interpreta a comunicação política como um mecanismo destinado ao aprimoramento do aprendizado cooperativo e da busca coletiva de soluções para problemas comuns (HABERMAS, 2006, p. 415).

Essa percepção está presente na fala de um dos conselheiros do COMMASA:

Então ali é a mesma coisa, é um aprendizado que você vai ter no dia a dia, você comenta com uma pessoa, comenta com outra, aquilo vai só criando raízes, né? [...] A minha participação é coisa assim bastante interessante, porque você acaba recebendo muitos dados do seu município, que às vezes é coisa que você não conhece, né? Então você passa a ter essa informação. Às vezes você tem uma dúvida, você conhece a metade, aí vem outra informação de algum membro, e aquilo ali já junta com o seu questionamento. Outro fala um pouquinho lá, você... acaba você tendo uma informação maior do seu município, né? Então isso é muito importante pra mim como pessoa, né? [RCO3-COL].

A constatação de que o funcionamento dos conselhos possibilita o aprendizado e pode constituir-se em espaços privilegiados de veiculação, troca de saberes e de qualificação de seus membros, capacitando-os na construção de novos sujeitos políticos, é corroborada por autores como Fuks (2007) e Tatagiba (2002). Nesse sentido, Paterman (1992, p. 46) afirma que “[...] é por meio da participação a nível local que o indivíduo ‘aprende a democracia’”.

Como Aperfeiçoar?

A primeira coisa que eu tenho que falar é essa questão de estruturar a presidência do COMMASA, retomada do presidente... seja eleito pela plenária e tenha a capacidade de trabalho, que tenha todo um suporte técnico e financeiro, um orçamento e, à sua disposição, um centro de... um centro de apoio, através de câmaras técnicas. [...] Aí o Conselho, se ele tiver bem aparelhado, ele pelo menos... ele vai ter equipe técnica que possa lhe dar suporte para que ele conheça o problema. Eu sou conselheiro, não sou obrigado a saber de biologia, química, física não. Não sou obrigado não. Eu quero um relatório pra conhecer, me mostrar. Eu não tenho isso, eu não tenho um centro de apoio [RCO2-COL].

Eu falei: “Olha, tem que dar um curso pras pessoas, tem que dar um curso,

pra mim entender o que é Conselho”. Os conselhos normalmente não têm recurso pra nada, não têm dinheiro nem pro cafezinho às vezes, não têm mesa. Então tem que organizar os conselhos pra ele funcionar. Aí eu acho que o Poder Público tem que entrar nisso [RP1-COL].

Eu acho que tinha que ser mais amplo, né? Assim, as pessoas... Introduzir mais a comunidade nesse meio, né? [...] Eu acho que tinha que divulgar os problemas pras pessoas passar a entender o porquê que subiu a água, por exemplo. Subiu por quê? Tem que comprar motores novos, que gastam menos energia. Assim... essas explicações assim que a gente teria que ter, né? [...] Ah! no próprio Conselho, né?... passar aí os conselheiros, passar para as comunidades [RCO1-COL].

O trecho da fala anterior reflete os mesmos pressupostos da democracia deliberativa de Habermas (1997, v.1 e 2). A relação conselho/comunidade reedita, em âmbito menor, os pressupostos nela contidos, isto é, a representação se assenta sobre a firme participação da sociedade. Algumas dessas sugestões têm sido trazidas por autores como, Bravo (2001), Gohn (2002, 2006) e Tatagiba (2002), comentadas adiante.

5.4.5.2 O Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA) de Cachoeiro de Itapemirim

O COMUSA, instituído pela Lei n.º 4.797, de 14 de julho de 1999, que estabelece a PMS, foi criado para se constituir no órgão superior do SIMSA. Tem caráter deliberativo e sua composição foi alterada pelo Decreto n.º 17.253, de 13 de fevereiro de 2007, passando a constituir-se dos seguintes representantes: Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos; Controladoria Geral do Município; Procuradoria Geral do Município; Agência de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços de Saneamento; Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim; Coordenadoria de Defesa do Consumidor, Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Cachoeiro de Itapemirim; Câmara de Dirigentes Lojistas; Associação de Moradores de Bairros da Cidade; Concessionária dos Serviços de Saneamento; entidade ambientalista com atuação na área de saneamento e/ou recursos hídricos; trabalhadores na área de saneamento.

A PMS prevê, em seu Art. 115, importantes atribuições para o COMUSA, dentre as quais cabe destacar:

[...]

- I. Formular as políticas de saneamento definindo estratégias e prioridades;
 - II. Acompanhar e avaliar a implementação das políticas;
 - III. Discutir e aprovar a proposta de Projeto de Lei do Plano Municipal de Saneamento;
 - IV. Discutir e aprovar as propostas de Projeto de Lei relacionadas ao Saneamento;
 - V. Examinar matéria em tramitação na administração pública municipal, que envolva a questão de saneamento, a pedido do Poder Executivo, de qualquer órgão ou entidade do SIMSA, ou por solicitação da maioria de seus membros;
 - VI. Propor e incentivar ações de caráter informativo e educativo para a formação da consciência pública, visando a salubridade ambiental;
- [...] (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

A análise dos dados do funcionamento do COMUSA, fundamentada nas entrevistas individuais e em seis atas disponibilizadas, permite inferir que seu funcionamento vem sendo bastante limitado. Os principais fatores estão relacionados à representação, ainda assimétrica e com predomínio de representantes do Poder Público; à definição prévia de pautas sem a participação de todos, restritas praticamente a assuntos relacionados ao aumento de tarifa ou alterações de itens contratuais da concessionária dos serviços CITÁGUA (Foz do Brasil); à falta de conhecimento e informação por parte dos representantes da sociedade civil tanto sobre as atribuições quanto sobre a política de saneamento como um todo. Os trechos de entrevistas a seguir sinalizam essas questões.

Do funcionamento: A assimetria

*Pois é, por isso é que eu estou falando com você, porque, na verdade, é o seguinte: hoje, por exemplo, a maioria absoluta do Conselho ele é, entendeu? do Poder Público... ele é do Poder Público. [...] **Porque a grande maioria absoluta são secretário, diretor, diretor da própria Concessionária, então, eu não sei, sinceridade, te especificar qual o espaço que a gente tem pra apresentar propostas, ideias** [RCO2-CI, grifo nosso].*

E ainda falta... o Conselho falta trabalhar muito. E apesar que o Conselho poderia funcionar de uma maneira melhor se pudesse... é... é... colocar mais pessoas, né? Pessoas... nesse Conselho. Que fosse pessoas que mexe com a população carente, que trabalha, que faz trabalho com esse povo carente. Pessoas voluntário, porque num tem. A maior parte desse Conselho é da parte do Governo [RCO1-CI].

A maioria ainda faz parte do Governo. Quer dizer: eles... como eles são a maioria, eles sobem a água de tal forma que eles querem, porque nós somos a minoria. Lá é por votação, né? Aprovação... aprovação de.. de.. de aumento de água... ela... ela depende do Conselho. Só sobe com a aprovação do Conselho. E a maioria do Conselho, ela trabalha no Município, ela faz parte do Governo [RCO1-CI].

Como que nós vamos... é... em minoria conseguir atingir uma coisa que é de questão tarifária? Nós... é... sempre o que nós procuramos ou é... é... articular para diminuir aquele aumento do preço ou, senão, você se recusa a votar...se abstém de votar. É a única maneira que nós temos de mostrar pra sociedade essa forma [RF-CI].

Como descrito acima, dos dezesseis representantes do COMUSA, oito estão ligados ao Poder Executivo, um da AGERSA (cujo diretor-presidente é indicado pelo prefeito), um do Poder Legislativo, um da CITÁGUA (Foz do Brasil) e cinco pertencentes à sociedade civil: um representante dos movimentos sociais e um de entidades ambientalistas, um da Coordenadoria de Defesa do Consumidor, um dos trabalhadores na área de saneamento e um da Câmara dos Dirigentes Lojistas.

Trata-se nesse caso de uma assimetria representativa, que se constitui numa possibilidade inibidora de um processo de entendimento fundamentado na ação comunicativa. Pinto (1996, p. 138), citando Habermas (1987d), comenta a necessidade da “[...] garantia da simetria entre os diversos participantes num processo comunicativo, para que os atores sociais possam expressar suas pretensões de validade com igual liberdade”.

Tatagiba (2002) comenta que, diante das características de nossa cultura política, o princípio da paridade tende a converter-se em vantagens para o Governo, vantagens que podem ter como consequência acentuados desequilíbrios ao processo decisório. Cabe ressaltar que, em princípio, quem está no interior do Estado dispõe de uma condição privilegiada em relação à possibilidade de acesso a informações e também de qualificação para melhor representação.

Como já comentado em relação ao COMMASA, a questão da representação tem sido discutida por autores, como Gohn (2002, 2006), Lüchmann (2009), Tatagiba (2002), que veem a falta de paridade associada à questão não somente numérica, mas também qualitativa da representação, um limite para que esses espaços se constituam na possibilidade de um aprofundamento democrático. Lüchmann (2009), citando Mendes (1995), afirma que

[...] mesmo com representação numérica igual, o Estado tem apresentado maior “poder de fogo” do que a sociedade civil; os empresários têm apresentado mais força e capacidade de pressão do que os trabalhadores, e a representatividade dos setores comunitários tem se dado sem contornos sólidos.

A [des] qualificação da representação: “eu num posso tá falando só sim e não lá pro Conselho”.

Para o pleno exercício da representação no Conselho é mister que os representantes sejam bem informados e qualificados a fim de que não haja inibição numa participação mais ativa. Alguns trechos das entrevistas a seguir mostram que falta qualidade na participação, devido à desinformação e ao desconhecimento quanto aos principais instrumentos da política de saneamento e quanto às atribuições dos representantes:

*Ah! tá muito fraca... a minha participação tinha que ser melhor. Eu teria que... eu teria que ir lá fazer com que... com que acontecer mesmo, entendeu? [...] Não conheço a lei, mas tem. Tem a lei, mas eu não conheço não. Olha, essa entrevista tá sendo boa, que eu vou buscar isso tudo aí daqui a pouco... essa informação. É, porque... às vezes, eu tô fazendo parte do Conselho e **eu num posso tá falando só sim e não lá pro Conselho**. Eu tenho que dar tipo a minha opinião pra eles também [RCO1-CI, grifo nosso].*

Eu vejo que a falta de informação, principalmente da... da questão legal, é muito grande. O próprio Conselho em si... é... as atribuições de cada um, o papel de cada um, né?... ainda tá... ainda tem que ser mais determinado, mais esclarecido, mais orientado, tá? E isso faz com que... é... vamos dizer, quem hoje tá fazendo a gestão fique mais à vontade. Ou seja: ele tá lidando com o público, ele tá lidando com uma liderança que às vezes não tem conhecimento profundo do verdadeiro papel, da verdadeira ação que deve...[RP-CI].

A ele não é dado capacitação, a ele não é dado... Quer dizer, nós tamos com esse problema no Conselho. [...] Nível de participação social, porque o conselheiro, sem ele ter noção, capacitação de... de participação e controle e fiscalização mesmo, no Conselho ele não vai ter noção do que é ser conselheiro. Ele vai tá ali voando, sem saber o que que ele tem que fazer [RCS- CI].

O representante do COMUSA comentou, após entrevista, que se sentia inibido devido à presença de “doutores”, reconhecendo sua fraca atuação no Conselho. Essa baixa estima pode ser provocada pela simetria de *status*, provocada pelo “saber técnico” que inibe a possibilidade de uma participação igualitária. Pinto (1996, p. 139), apoiando-se no postulado habermasiano de *colonização do mundo da vida*, comenta a respeito de fato semelhante que ocorria em um Conselho de Escola por ele analisado que tratava da “transformação de problemas práticos em problemas técnicos, que demandam, portanto, a intervenção de *experts*”. Esse modo de agir pode ser constatado em trechos da intervenção do representante da CITÁGUA na ata da reunião do COMUSA, do dia 27 de julho de 2009: [...] o próprio Contrato já é um plano, plano que precisa se adequar e **é um assunto muito técnico, é**

preciso haver opiniões de pessoas técnicas capacitadas para tal, dando assim o suporte necessário [grifo nosso].

Macedo (1993, p.40) comenta a esse respeito respaldada em Habermas (1987c):

[...] A tematização de questões relevantes é impedida pela transformação das decisões políticas em técnicas. Subsumindo todas as dimensões da atividade humana à atividade com relação a fins, cria-se um fórum técnico de discussão de todas as questões postas no mundo vivido. Como as regras do discurso técnico não são dominadas por todos os cidadãos, aqueles que não são capazes de utilizar a linguagem técnica privilegiada são aliados do processo de comunicação.

Esta preocupação com a qualificação dos representantes dos conselhos já comentados anteriormente, na discussão do COMMASA, é destacada por Gohn (2006) como um requisito para que os representantes entendam o espaço da política e sejam capazes de fiscalizar e propor políticas. Uma capacitação ampla, segundo a autora, que possibilite uma visão ampliada da política e da administração. É essencial considerar as contribuições trazidas do *mundo da vida*, de forma a não transformá-los em espaços burocratizados, meramente formais e de homologação de decisões previamente trazidas. Esta compreensão da importância de se considerar as contribuições da sociedade, já trazidas por representantes do COMMASA, está presente também na fala de um dos conselheiros do COMUSA:

E olha que quando você for prá sociedade, a sociedade é capaz de apresentar proposta inteligente capaz de ser benéfica para o saneamento de uma maneira muito mais útil do que às vezes a própria idéia de alguns prefeitos, vereador [RCO2-CI].

Os Assuntos: “Basicamente de discutir tarifas”

A partir das entrevistas e leitura das atas, constatou-se que os assuntos tratados no Conselho relacionam-se, em geral, com questões predominantemente de reajuste de tarifa ou ajustes no contrato com a CITÁGUA (Foz do Brasil). Conforme preocupação explicitada pelo diretor da AGERSA, que consta na ata da reunião do COMUSA de 27 de julho de 2009, “[...] o COMUSA precisa se envolver e não somente votar quando há aumento da tarifa”.

Esse é outro fator que limita o funcionamento do Conselho. Concebido como órgão superior da política, com atribuições relevantes, como a formulação e o acompanhamento de políticas, a definição de estratégias e prioridades, tem sua finalidade reduzida a questões de interesse da concessionária local:

Basicamente de discutir as tarifas... discutir, vamos dizer, a... os orçamentos que eram dados. Pra que objetivo? Sempre... a gente buscava sempre ampliar as tarifas sociais. A gente sempre buscava assim... discutir bem, comparar a... o preço do... do serviço de água e esgoto em relação aos outros municípios. Então essa gestão interna a gente acompanhava mais como um membro de um Conselho, tá? Não como... é... executivo no processo administrativo [RP-CI, grifo nosso].

O principal assunto é... é aumento. Só sentamos pra falar em aumento e melhoria [RCO1-CI].

Então nós dois participamos dessa reunião aonde que outros membros também da Prefeitura, os secretários, mais o prefeito... o advogado da Empresa também aqui faz parte, o diretor aqui da Empresa... pra pedir o aumento tarifário da água [RC1-CI].

E nós temos em Cachoeiro um Conselho de Saneamento que... está andando... andando a curto prazo... é... ele está andando muito lento. Mas ele está tentando mobilizar... é... essa situação da questão tarifária da... da área do saneamento [RF-CI].

[...] Eu como participante do Conselho Municipal de Saneamento, a gente só é comunicado quando tem a reposição anual de tarifa, o reajuste de tarifa, né? [...] Com certeza, tarifa, tarifa. As pessoas são convocadas pra discutir tarifa, é única e exclusivamente isso, entendeu? [RCO2-CI].

Mais uma vez, cabe ressaltar a importância da discussão do assunto relativo à tarifa, no Conselho. Porém, como comentado anteriormente, a preocupação revelada pelos entrevistados é de que esse se torne um conselho com função restrita de referendar propostas de aumentos de tarifa, sem a necessária discussão prévia de seus fundamentos e implicações para a sociedade, principalmente para a faixa da população de baixa renda. Dessa forma não se configura uma ação comunicativa, dentro do Conselho, mas, um recebimento de comunicados, que visam prioritariamente a “saúde financeira” da concessionária.

Assuntos importantes como a mudança do controle acionário da CITÁGUA do Grupo Águia Branca para a Odebrecht, acontecido em agosto de 2008, não foram discutidos no COMUSA.

Veja bem, veja bem... Controle acionário, né?... normalmente é discutido na Comissão de Valores Mobiliários. Controle acionário de Empresa é discutido em Bolsa... controle acionário de Empresa é discutido em Bolsa de Valores, né? Quem regulamenta? O CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, né? (Representante da AGERSA ao ser indagado se a proposta de mudança acionária da Empresa de Saneamento havia sido debatida no Conselho) [RA-CI].

Não. Olha só... é... como é que falta informação. Tivemos uma reunião de... aumento, né?... de água, de esgoto... Poderia ser falado sobre isso (Representante do COMUSA ao ser indagado se a proposta de mudança

acionária da Empresa de Saneamento havia sido debatida no Conselho [RCO1-CI].

Cabe lembrar que a questão da restrição dos assuntos trazidos ao COMUSA surgiu também nas reuniões do COMMASA, embora no primeiro tenha ganho ênfase a questão de que os assuntos predominantes estavam em geral relacionadas aos interesses da Concessionária. Como nos casos pesquisados por Mello (2010); Fernandes; Ruediger e Riccio (2010), Vendramini (2010), a discussão e deliberação em relação às políticas públicas, assim como no COMMASA e no COMUSA, não estiveram presentes.

Limites: os constrangimentos à participação da sociedade civil

Um dos representantes do COMUSA alegou que, pelo fato de ser voluntário, teria dificuldade em se afastar do trabalho para comparecer às reuniões, devido aos horários em que elas acontecem. Alegou ainda que não recebe cópia das atas da reunião, o que dificulta ainda mais a sua participação.

Normalmente eles marcam uma reunião num horário que a gente tá trabalhando. Como a gente é voluntário, nós não podemos ter reunião no momento que eles marcam a reunião. Aí a gente deixa de ir, porque a gente é voluntário. Aí quem é... quem é do Poder Público tá nessa reunião. E eles tomam a decisão deles e não passam um relatório pra gente... que tem que passar um relatório da reunião pra gente [RCO1-CI].

Essa questão foi também apontada pelo representante da FAMMOPOCI:

Que é um hábito que se tem em Cachoeiro dessas reuniões serem feitas... é... durante o dia, pela manhã ou à tarde. E a gente, como é funcionário, a gente tem que... é... tem que ter um trabalho voluntário por um curto período. Então...[RF-CI].

Gohn (2006) traz à tona essa discussão, argumentando que se trata de uma desigualdade de condições de participação entre a sociedade civil e os representantes do Governo, uma vez que estes têm a seu favor o fato de participarem das reuniões em seu horário de expediente. Some-se a isso a facilidade de acesso aos dados e informações, a disponibilidade de uma infraestrutura e de suporte administrativo, além da habilidade em lidar com a linguagem tecnocrática.

Falta informação

Para que haja igualdade de oportunidades no que se refere à possibilidade de introduzir questões na agenda e aduzir razões contrárias ou favoráveis a determinados assuntos submetidos aos procedimentos deliberativos, a informação é um quesito fundamental, quando se trata de tomar os fundamentos da democracia deliberativa de Habermas (1997, v.1 e 2). No COMUSA, assim como discutido no COMMASA, a deficiência de informação foi apontada como fator limitador da igualdade política de participação como revelam alguns trechos das entrevistas:

*Eu vejo que a falta de informação, principalmente da... da questão legal, é muito grande. O próprio Conselho em si... é... as atribuições de cada um, o papel de cada um, né?... ainda tá... ainda tem que ser mais determinado, mais esclarecido, mais orientado, tá? E isso faz com que... é... vamos dizer, quem hoje tá fazendo a gestão fique mais à vontade. Ou seja: ele tá lidando com o público, ele tá lidando com uma liderança que às vezes não tem conhecimento profundo do verdadeiro papel, da verdadeira ação que deve [...] Eu vejo que a gente tem que cobrar mais os atores, né?... as lideranças comunitárias. Elas **precisam de se informar mais nessas questões pra que esse Conselho realmente se efetive, né?** Então eu vejo que ampliou, melhorou na estrutura, mas existe uma demanda muito grande. Muita coisa tem que ser esclarecida, muita coisa tem que ser debatida. Então a imprensa... é... a sociedade civil.. é... os formadores de opinião têm que se manifestarem. Coisa que... é... o processo político às vezes bota um pano quente em cima e inibe um pouco essa ação [RP-CI, grifo nosso].*

[...] Porque o conselheiro, sem ele ter noção, capacitação de... de participação e controle e fiscalização mesmo, no Conselho ele não vai ter noção do que é ser conselheiro. Ele vai tá ali voando, sem saber o que que ele tem que fazer [RCS-CI].

Primeiro que eu não tenho nem o estatuto do COMUSA. Eu fui indicado, nós tivemos uma única reunião. [...] Nós não tivemos tempo ainda de buscar este estatuto do Conselho, entendeu? [RCO2-CI].

Essa informação nós... não chegou até a gente ainda não. A gente tá... a gente tá muito atrasado nessa informação ainda. Era pra tá bem informado, porque nós somos representantes da população [RCO1-CI, sobre planos e projetos de saneamento do Município].

A informação, e o conhecimento das pessoas que participam dos conselhos, em consonância com os pressupostos da democracia deliberativa habermasiana, são requisitos essenciais para garantir a sua qualidade deliberativa. Como advoga Gohn (2006):

É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-

las, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercitar uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva. Os representantes da população têm que ter igualdade de condições para participar, [...]: acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos) [...]. (GOHN, 2006, p. 10).

Interferência política

A interferência política no interior do COMUSA também foi comentada por um dos conselheiros e pelo representante da Prefeitura Municipal como sendo um fator que pode comprometer a autonomia do Conselho:

*[...] Eu, como participante do Conselho Municipal de Saneamento, a gente só é comunicado quando tem a reposição anual de tarifa, o reajuste de tarifa, né? Então, a gente tem aqui uma justificativa de um realinhamento de tarifa que girou em torno de trinta e poucos por cento, né? Reajuste econômico-financeiro, dado pela Empresa. **E o que a gente acha mais interessante é que na reunião que tivemos, né? tava o prefeito de Cachoeiro de Itapemirim, o Castiglione, alguns secretários, e o gerente da AGERSA, né? E as pessoas defendem, entendeu? como se realmente aquilo não pode, tem que ter reajuste mesmo, tem que ter realinhamento econômico** [RCO2-CI].*

Existe um Conselho Municipal de Saneamento, que ele tá atrelado a essa agência, né? de... de... regulamentação, tá? [RP- CI].

O COMUSA é um importante mecanismo institucional de participação na política de saneamento de Cachoeiro de Itapemirim. No entanto, quando confrontadas as possibilidades de intervenção previstas na PMS com as limitações em relação ao seu desempenho, acima comentadas, é possível inferir que sua estrutura e funcionamento devem ser revistos, a fim de que se possa restabelecer seu papel de fórum deliberativo de participação social. Tal como vem atuando, move-se essencialmente coordenado pela ação estratégica, ou seja, voltado a interesses que não atendem à sociedade cachoeirense; antes parece respaldar interesses da CITÁGUA (Foz do Brasil).

5.4.5.3 O COMUSA e o COMMASA: “caixas de ressonância”?

Tanto o COMUSA quanto o COMMASA foram concebidos como instâncias superiores do SIMSA, de Cachoeiro de Itapemirim, e do SIMMASA, de Colatina, respectivamente, e têm importantes atribuições em relação à política municipal de saneamento, previstas nas Leis n.º 4.497/99 e n.º 5.045/2004:

[...]

Art. 110
[...] Parágrafo único - **O COMUSA é órgão superior** da composição do SIMSA nos termos desta Lei
[...] (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a, grifo nosso).
[...]
Art. 7º-
[...]
Parágrafo único- **O COMMASA é a instância superior** da composição do SIMMASA
[...] (COLATINA, 2004, grifo nosso).

A análise do funcionamento do COMMASA e do COMUSA permite concluir que existem pontos comuns relativos aos constrangimentos que os impedem de se constituírem em instâncias verdadeiramente democráticas, e não meramente instrumentos de uma política de papel. Estão incluídas aí as assimetrias de representação, a irrelevância ou conveniência dos temas discutidos, as interferências políticas, a falta de formação e de informação de alguns conselheiros ou, ainda, as informações privilegiadas, distorcidas, manipuladas ou incompletas trazidas para as discussões. A falta de recursos e de infraestrutura, a dificuldade em relação aos horários de funcionamento também foram questões apresentadas.

Esses problemas foram identificados em avaliações de Conselhos Gestores, conforme as pesquisas realizadas por Batista (2005), Bravo e Pereira (2001), Costa (2001), Fernandes; Ruediger e Riccio (2010); Fuks (2007), Mello (2010), Pinto (1996), Tatagiba (2002), Vendramini (2010), Vizeu e Bin (2008), Wendhausen e Caponi (2002) e Yaakoub (2005).

Outra questão relevante diz respeito à falta de visibilidade pública das pautas e decisões dos Conselhos e a articulação destes com a sociedade civil, o que termina por impossibilitar que esse mecanismo de participação seja, de fato, uma “caixa de ressonância” das demandas sociais. Ressalte-se que a publicidade dos atos do COMUSA e do COMMASA está prevista tanto na Lei n.º 4.947/99, que institui a Política Municipal de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim:

[...]
Art. 117 § 6º - O COMUSA fica obrigado a publicar suas deliberações em um dos jornais de maior circulação regional, no prazo de 15 (quinze) dias de sua efetivação.
[...]
Art. 119 - **Os atos do COMUSA são de domínio público e serão amplamente divulgados**
[...] (CAHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999, grifo nosso),

quanto na Lei n.º 5.045/2004, que Institui o Código Municipal de Meio Ambiente e o Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental no município de Colatina.

[...]

Artigo 19 – **As sessões e atos do COMMASA são de domínio público e serão amplamente divulgados** pelo SANEAR, garantindo – se para tanto, o acesso do Conselho às publicações oficiais do Município.

[...] (COLATINA, 2004, grifo nosso).

Embora na prática essa divulgação não venha acontecendo, essa questão não passa despercebida pela sociedade, como revelam alguns trechos das entrevistas e dos grupos focais:

*Primeira coisa, **fazer um trabalho com a sociedade civil**, dizer assim: “Eu quero isso e eu vou estar lá pra isso”. Aí, depois dessa conscientização, dizer assim: “Eu não estou lá porque eu sou eu, eu estou lá, porque atrás de mim tem a minha comunidade, eu estou lá porque atrás de mim tem a minha entidade” [RU-COL, grifo nosso].*

***Então é importante, a gente ter o Conselho também como um canal de comunicação da sociedade com o órgão do saneamento.** [...] Então, como o conselheiro é capilado, ou seja, tá espalhado pela cidade toda, os conselheiros todos servem de canal pra essa comunicação [RS1-COL, grifo nosso].*

*Eu acho que, aqui em Colatina, talvez tinha que atuar mais na questão da educação ambiental, que **teria que ter uma interação melhor com a sociedade** [RP1-COL, grifo nosso].*

*Eu acho que tinha que ser mais amplo, né? Assim, as pessoas... **Introduzir mais a comunidade nesse meio, né?** É assim que eu penso, porque, igual você colocou, o Conselho do Meio Ambiente aqui em Colatina, de Saneamento Ambiental e a população não sabe disso. É até um crime contra a população não ser espalhado isso pela cidade [P4GFJA-COL, grifo nosso].*

Os próprios Conselhos, também, quando a gente vai participar, naquele dia, se eles verem que tem pessoas de fora, assim, eles procuram... [...] Evitam algum projeto mais polêmico e deixa isso pra o dia que aquela população que eles não... se é, não estejam. [...] Isso aconteceu na saúde [P5GFMG-COL].

Não, eu tenho o conhecimento dele, né? Porque eu tenho até três consumidores aqui que são bastante ferrenhos na luta contra o problema, principalmente do SANEAR, né? Mas nunca participei não, nunca tive o conhecimento; gostaria até, nessa reunião até eu gostaria que a gente pudesse participar pra levar as questões e, junto a eles, de uma forma mais rápida, poder estar atendendo ao consumidor, né? [RPRO-COL].

[...] Eu acho que o Conselho é um espaço que você tem... é um espaço que você tem pra discutir as questões, pra apresentar propostas, as ideias e debater as questões e alertar a própria sociedade, né? Mas, infelizmente,

nesse caso aqui, ineficiente, não tá aí colocando, não tá cumprindo os seus objetivos que deveria de ser [RCO2-CI].

O povo organizado, associação de moradores... tem que tá tudo nisso daí. Porque a maioria das associações de moradores... eles não sabem disso. Por exemplo: mês... mês que vem, a água já vai subir 8,46. Nenhum... bem pouco... são poucas as associações de moradores que sabem disso [RCO1-CI].

Muita coisa tem que ser esclarecida, muita coisa tem que ser debatida. Então a imprensa... é... a sociedade civil... é... a... os formadores de opinião têm que se manifestar. Coisa que... é... o processo político às vezes bota um pano quente em cima e inibe um pouco essa ação [RPS-CI].

Por outro lado, se existem limites e constrangimentos há também uma crença nas possibilidades dos Conselhos e uma avaliação da sua importância para a política e gestão do saneamento:

Quanto ao Conselho, o Conselho... eu acho extremamente importante, porque eu acho que o Conselho é um espaço que você tem, é um espaço que você tem pra discutir as questões, pra apresentar propostas, as ideias e debater as questões e alertar a própria sociedade, né? [RCO2-CI].

É... pra poder ajudar a gerir, ver suas opiniões, seus movimentos... É... o movimento levar o que o povo está sentindo para dentro desses Conselhos, pra poder chegar até o Governo [RF-CI].

E ele como um órgão regulamentador, isso é um fato positivo, porque você não depende da Câmara, não depende de outras instâncias pra você decidir as coisas. Isso pode dar mais velocidade... eu falo que o fato de você poder decidir muitas coisas no Conselho é bom [RP-COL].

[...] a gente vai avançando, devagarinho, tá avançando, sem passar nada. Mas, o Conselho é vital para que o processo de saneamento seja integrado [RCO2-COL].

O COMUSA em Cachoeiro de Itapemirim e o COMMASA em Colatina, como comentado anteriormente, surgiram em contextos diferentes e em sua atuação, embora revelem problemas comuns, apontam possibilidades deliberativas diferenciadas.

Como visto, o COMUSA foi instituído pela Lei n.º 4.797/99, que estabeleceu a Política Municipal de Saneamento. A Lei foi formulada e proposta pelo prefeito Theodorico Ferraço, sem a discussão e a participação da sociedade civil, no ano em que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário estavam sendo concedidos a uma empresa privada. Isso sugere que o COMUSA foi concebido apenas como instrumento jurídico-administrativo com a finalidade de respaldar, referendar e conferir legitimidade às decisões

relativas ao acompanhamento do contrato de prestação dos serviços.

Alusões à ausência de uma agenda regular de reuniões, ao fato de serem abordados assuntos relacionados quase que exclusivamente às alterações contratuais, ao aumento de tarifas, são questões constatadas nas atas das reuniões e nas falas dos entrevistados que corroboram essa suposição:

O COMUSA precisa se envolver e não somente votar quando há aumento da tarifa [RA-CI, na ata de reunião de 27/7/2009].

Sim. Há um Conselho Tarifário. Mas quem fiscaliza é a AGERSA. O Conselho que existe é um Conselho Tarifário. É o Conselho Municipal [RE-CI].

Essa parte da tarifa aí, isso daí tem a COMUSA, que é uma Comissão daqui de Cachoeiro de Itapemirim, aqui da Prefeitura. [...] Então nós dois participamos dessa reunião aonde que outros membros, também da Prefeitura, os secretários, mais o prefeito, o advogado da Empresa também aqui faz parte, o diretor aqui da Empresa... pra pedir o aumento tarifário da água [RC2- CI].

Quanto ao COMMASA, de acordo com um dos membros fundadores, foi concebido inicialmente para discutir e deliberar sobre as questões ambientais a partir da mobilização e das reivindicações da ACODE, no ano de 1993. O saneamento foi introduzido no Conselho mais tarde, em 1998. De acordo com o entrevistado, membro do Conselho, visava atender à necessidade da existência de Conselho de Saneamento para obtenção de um financiamento para obras de abastecimento de água:

[...] Então, em 98, ele passa a fazer parte do saneamento básico, passa a interessar. Primeiro, é que vinha uma grande verba para a cidade, para água, tratamento de água. O prefeito era o Dr. Dilo Binda. Ele, para não criar... Ele era averso a conselhos. O Dilo, o prefeito Dilo Binda era averso a conselhos. No primeiro mandato dele, ele não ouvia ninguém, ele era averso a essa coisa. Aí ele falou: “Não vou criar mais um Conselho não”. Aí fez essa fusão, o que eu acho que na época foi um erro, mas, aí, depois, também foi passando e ficou por isso mesmo. E o COMMASA passou a administrar esse recurso na época e a fiscalizar a construção... [RCO2-COL].

A atuação do COMMASA, embora ainda bastante limitada, tem sido, de acordo com depoimentos obtidos, mais propositiva em relação às políticas públicas de saneamento do que o COMUSA:

O primeiro aterro sanitário do estado Espírito Santo. Hoje nós temos o

único aterro licenciado, já também uma das ações que era desenvolvida dentro do Conselho. O Conselho aqui é sempre muito participativo dentro do SANEAR. Eu acredito, falo assim, mas a gente tem muita abertura lá dentro. Que a gente sempre quer mais, né? [RCO2-COL].

Olha, eu tô participando do COMASA, já participei duas vezes. [...] Eu acho que o COMASA, ele tem uma... ele tem uma estrutura boa. Ele é deliberativo, né? Ele tem uma ação de fato interessante. Tem um Fundo Municipal de Saneamento e Meio Ambiente... Fundo Municipal, onde ele é pequeno, mas tem algum recurso. [...] Eu acredito assim, ele tem o seu QUADRO de reunião bem feitinho. Eu acredito que a ação dele, do ponto de vista de evolução de processo que chega, é bom [RP-COL].

De acordo com Fuks (2007, p. 269), “[...] as condições diferenciadas em que surgem os conselhos contribuem para experiências participativas mais ou menos bem-sucedidas”. É possível inferir que o COMUSA tem problemas estruturais mais evidentes do que os do COMMASA. Por outro lado, o COMMASA tem tido uma atuação que, embora deixe a desejar em termos deliberativos, vem alcançando alguns resultados, o que o coloca mais próximo da proposta de se constituir em uma arena de debates e deliberações a respeito de questões que afetam a coletividade.

Ambos, no entanto, precisam ser [re]discutidos, de forma que seu funcionamento seja de fato uma articulação entre o Estado e a sociedade civil, formando uma esfera pública, como a caixa de ressonância descrita por Habermas (1997, v.2, p. 91):

Tratamos a esfera pública política como se fosse uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. Este espaço público foi descrito como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco.

O instrumental teórico e conceitual de Habermas (1987a, v1 e 2, 1997, v. 1 e 2) permite a análise das práticas político-sociais de participação na definição e acompanhamento da política e gestão de saneamento, tendo como premissa processos de argumentação fundados no uso da razão comunicativa. O objetivo é a construção de um projeto de sociedade no qual todos os afetados por essa política pública tenham chances iguais de opinar e debater efetivamente a sua produção, aproximando os responsáveis pelas políticas públicas e os cidadãos.

De acordo com Habermas (1997, v.2, p. 97), “[...] para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas”. Sendo

assim, é necessário que nesses Conselhos as forças sociais alimentem as demandas de uma política de saneamento inclusiva, debatida num processo livre e verdadeiramente democrático desde a sua formulação até seu acompanhamento. Dessa forma, estariam funcionando nos moldes da esfera pública habermasiana como uma rede para comunicação de conteúdos e tomadas de posição e opiniões, produzindo ecos, como um caixa de ressonância.

Algumas sugestões trazidas pelos representantes do COMMASA e do COMUSA para o aperfeiçoamento e correção de suas distorções e deficiências incluem a necessidade de capacitação e formação dos conselheiros, maior divulgação de sua atuação, articulação com a sociedade, reestruturação de sua composição, democratização do processo de representação e de eleição para presidência, melhoria da infraestrutura e visão interdisciplinar.

Além dessas sugestões, também foi mencionada a necessidade de que os representantes atuem com a consciência de que devem levar ao Conselho os anseios da coletividade que representam, dando-lhe conhecimento do resultado das deliberações. Essas propostas e sugestões podem ser identificadas nos trechos das entrevistas a seguir:

Olha, eu acho que é a questão política... eu acho que é questão política essa questão, é você ter um prefeito, um diretor de uma agência, que realmente vai pra sociedade pra discutir o trabalho de saneamento, o trabalho que está sendo prestado, se vocês estão gostando, ou não. Porque, enquanto não tiver, o cara ficar só dentro do gabinete, recebendo as ordens do prefeito e fazendo o que a Empresa quer, é muito difícil. Eu acho que tem que ter uma vontade política, uma determinação política, para que realmente vai discutir com a sociedade. Que eu acho que a sociedade, o objetivo é a sociedade, o usuário é que é o patrão, então, é ele que tem que ser ouvido, é ele que tem que participar; não é o prefeito, o vereador. E olha que, quando você for pra sociedade, a sociedade é capaz de apresentar proposta inteligente, capaz de ser benéfica para o saneamento de uma maneira muito mais útil do que às vezes a própria idéia de alguns prefeitos, vereador [RCO2-CI].

Eu vejo que a gente tem que cobrar mais dos atores, né?... as lideranças comunitárias. Elas precisam de se informar mais nessas questões pra que esse Conselho realmente se efetive, né? [...] Então, a imprensa... é... a sociedade civil.. é... a... os formadores de opinião tem que se manifestarem [RP-CI].

Primeira coisa, fazer um trabalho com a sociedade civil. Dizer assim: “Eu quero isso e eu vou estar lá pra isso”. Aí, depois dessa conscientização, dizer assim: “Eu não estou lá porque eu sou eu, eu estou lá, porque atrás de mim tem a minha comunidade, eu estou lá porque atrás de mim tem a minha entidade”. Aí, depois que a gente conseguir fazer esse trabalho, que é o que eu venho fazendo desde 82, aí, tá preparado. Então, nós vamos, porque num conselho paritário que nós vamos indicar e vamos cobrar, queremos participar da elaboração, tudo...[RU-COL].

O povo organizado, associação de moradores... tem que tá tudo nisso daí. Porque a maioria das associações de moradores... eles não sabem disso. [RCO1-CI].

Eu falei: “Olha, tem que dar um curso pras pessoas, tem que dar um curso, pra mim entender o que é Conselho”. Os conselhos normalmente não têm recurso pra nada, não têm dinheiro nem pro cafezinho às vezes, não têm mesa. Então tem que organizar os conselhos pra ele funcionar, aí eu acho que o Poder Público tem que entrar nisso [RP-COL].

O ideal é que você pudesse ter um revezamento assim, pudesse ter algo fora... Porque, lá no Conselho, tem gente da esfera pública, né?... sociedade civil, empresas, né? De certas formas variadas, ele é bem distribuído em termos de representação da sociedade, né? [RP-COL, em relação à presidência do Conselho].

A primeira coisa que eu tenho que falar é essa questão de estruturar a presidência do COMMASA, retomada do presidente... seja eleito pela plenária e tenha a capacidade de trabalho, que tenha todo um suporte técnico e financeiro, um orçamento e, à sua disposição, um centro de... um centro de apoio, através de câmaras técnicas. [...] Aí o Conselho, se ele tiver bem aparelhado, ele, pelo menos ele vai ter equipe técnica que possa lhe dar suporte para que ele conheça o problema. Eu sou conselheiro, não sou obrigado a saber de biologia, química, física, não. Não sou obrigado não. Eu quero um relatório pra conhecer, me mostra. Eu não tenho isso, eu não tenho um centro de apoio [RCO2-COL].

Você criar mecanismos de infraestrutura, um centro de apoio ao Conselho, para que os conselheiros tenham a visão [...] holística dessa dimensão aí [RCO2-COL].

Essas propostas também têm sido sugeridas por autores como Bravo e Pereira (2001), Costa (2008), Fuks (2007), Gohn (2002, 2006), Lúchman (2009), Pinto (1996) Tatagiba (2002), Vizeu e Bin (2008), Wendhausen e Caponi (2002), Yaakoub (2005), como forma de superar os limites e constrangimentos desses espaços públicos, tornando-os mais dialógicos, suscetíveis ao controle social, aproximando a sociedade civil e o Estado.

5.4.5.4 A AGERSA: agindo por você ou com você?

A AGERSA, criada pela Lei n.º 4798/99, com a instituição da estrutura organizacional definida pela Lei n.º 5.807, de 29 de dezembro de 2005, tem como finalidade promover a regulação, o controle e a fiscalização de todos os serviços públicos concedidos, permitidos, autorizados e/ou operados diretamente pelo Poder Público municipal (AGERSA, 2009).

Em relação aos serviços de saneamento, a AGERSA é responsável pela fiscalização do Contrato de Concessão n.º 029/98, celebrado entre o Município e a CITÁGUA. Como

mecanismo de articulação com a sociedade, a referida Lei prevê a realização de pelo menos uma audiência pública por semestre, para demonstração da *performance* da prestação de serviço pelo ente regulado, e a elaboração de relatório anual de todas as atividades vinculadas aos serviços públicos delegados sob sua regulação, encaminhando-o à Câmara Municipal e ao Chefe do Executivo Municipal.

Analisando os depoimentos obtidos nas entrevistas e grupos focais e confrontando-os com o que estava registrado nas atas disponibilizadas, foi possível constatar que essa entidade não vem cumprindo o papel de informar e discutir com a sociedade a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados pela Concessionária, em cumprimento às metas estabelecidas no Contrato de Concessão.

Em diversos depoimentos dos entrevistados e dos grupos focais ficou evidente que a Agência não vem desempenhando o papel de se articular com a sociedade. Foi mencionado, por exemplo, o fato de não ter sido discutida a transferência de capital da Concessionária na audiência pública realizada em julho de 2008, quando a venda da Empresa já estava sendo divulgada pela imprensa. Esse fato pode conduzir a uma relação de desconfiança entre os gestores e a sociedade, já que a clareza e a transparência das informações num processo comunicativo são imprescindíveis.

Olha só... é... eu acompanhei, eu fui na última... na última apresentação pública da AGERSA e estranhei, porque na apresentação pública houve a prestação de contas... é... a relação com a comunidade em relação às ligações... ou seja, foi colocado todas as questões... é... de gestão local, mas não foi comentada essa questão de transferência da CITÁGUA. Que... ou seja, uma questão fundamental, né? [RP-CI].

E... a Agência que deveria fazer o papel da relação com a comunidade, ela não abriu muito essa questão da transferência de capital... da... da alteração, né? Então eu acho assim, que... muita coisa feita sem, vamos dizer, uma aprovação maior. Por talvez, falta de habilidade, vamos dizer, no processo de... de relação com a comunidade. E... aí a comunidade... é, vamos dizer, cê tem que lá, a demanda básica, ela às vezes não é bem informada nessas questões, né?... da gestão pública [RP-CI].

Essa desconfiança de que a AGERSA atua como se fosse uma aliada da Empresa Concessionária está presente entre os representantes da população. Alguns alegam a falta de transparência, por exemplo, com relação aos verdadeiros “números” da cobertura dos serviços de esgoto, uma vez que deixam a impressão de que, para fins de cobrança de tarifas, são apresentados dados mais elevados do que os realmente existentes.

É. Eu, então... é... pra tarifação, fica a impressão de que até...é... existe um... um conluio. Um conluio entre a... entre a... a Agência Reguladora e a Companhia. [...] Porque... é... porque... primeiro... certo? É... essa falta de confiança com relação à Empresa. Tem mais de data... divulgaram assim, olha: “95% do esgoto coletado tratado”, né? Só que, quando você vai lá pra ver efetivamente... quando você não vê... e ela... e ela assume... e assume a defesa da Companhia. Mas você não enxerga, você não consegue... não consegue ver isso daí. Então tá... fica passando... passa uma impressão de conluio [P9GFP-CI, grifo nosso].

Essa desconfiança é compartilhada pelo representante do COMUSA:

Bom, eu já assisti várias apresentação deles e o que mais deixa a gente preocupado é que eles vão pra lá e vão falar da empresa prestadora do serviço, como se fosse um diretor da empresa. Por quê? Por isso que eu estou falando pra você, eles não se presta, eles não se posiciona como agente regulador. Eles funciona mais como agente, entendeu?... proprietário do que, acho que eles... lá pelo menos as audiências públicas que eu já assisti, e foram várias, todos eles se colocando, colocando a Empresa como se a Empresa fosse mil maravilhas, que não é essa a função da Agência. A Agência pode até, não estou desqualificando a Empresa, sei que a Empresa tem os méritos dela coisa e tal, né? Tá fazendo um grande trabalho, como a gente reconhece, mas eu acho que não é essa a função da Agência. A Agência é discutir aquilo que está errado, se está cumprindo o contrato, se não está [RCO2-CI, grifo nosso].

A AGERSA tem autonomia financeira, porém a autonomia política encontra-se comprometida pelo fato de o prefeito indicar o diretor, cujos mandatos coincidem. Dessa forma, a atuação como mediadora dos conflitos entre os atores sociais afetados pela regulação pode tornar-se favorável aos interesses do Poder Público, perdendo em isenção. Essa preocupação está expressa no trecho da fala do representante da Prefeitura:

É autônomo, mas é indicada pelo Prefeito. Autônoma com cargos e com... vamos dizer, com ... um recurso forte, um recurso que... O caixa único da Prefeitura, ele embarreira muitos desejos, muitos... é... Então o caixa da AGERSA é um caixa autônomo. Então, de repente, ali é um... é um... vamos dizer, a... a Agência, ela perde o princípio quando ela não é bem gerida. Ela pode ser usada de forma... é... deturpada no processo. Eu temo muito por isso [RP-CI].

O mesmo entrevistado registra sua preocupação em relação à possibilidade de interferências do Poder Público nas atividades da AGERSA referindo-se a uma recente mudança no seu regimento:

Pra cê ter uma idéia, não... é... mudaram a Constituição. Isso é muito importante, isso é uma denúncia grave. Mudaram a Constituição, o Regimento, não sei, da AGERSA, pra que não seja ocupado por um cargo de nível superior, tá? Ou seja, pra atender fins eleitores [RP-CI].

Essas preocupações com a captura das agências reguladoras tanto pelo ente regulado quanto pelo Governo, com o objetivo de atender aos interesses próprios em detrimento dos interesses daqueles que são afetados pelas decisões do processo regulatório, têm sido discutidas por autores como Jouravlev (2007) e Gama (2004).

Pode-se inferir, portanto, adotando o ponto de vista de Jouravlev (2007), que a participação da população no processo regulatório é de relevada importância tanto para proteger a sua independência como para reduzir a possível apropriação do marco regulatório e a captura do regulador. Gama (2004,) chama a atenção para a supervalorização que é dada atualmente aos aspectos técnico-econômicos, com negligência para as questões sociais e humanas, gerando distorções graves no processo regulatório, de acordo com o autor, já fragilizado em sua gênese. Menciona, por exemplo, o caso de agências, como a Agência Nacional de Petróleo (ANP), que

[...] foram criadas às pressas para ambientar (e buscar legitimar) as privatizações mais prementes, com estruturas frágeis, inaptas a exercer efetiva ascendência ou controle eficaz sobre setores extremamente complexos, organizados e poderosos da economia nacional (GAMA, 2004, p. ___).

O autor vai mais além e comenta:

É incrível como algumas agências – e, por vezes, o próprio Governo Federal – comportam-se como se obrigados, precipuamente, a zelar pela saúde financeira dos exploradores das atividades privatizadas, isentando-os do chamado “risco do negócio”, de modo a garantir a sua lucratividade e a “socialização” de seus eventuais prejuízos.

As audiências públicas da AGERSA, previstas nas Leis n.º 4.797/99 e n.º 4.798/99, têm como objetivo demonstrar a *performance* da Concessionária, destacando o cumprimento ou não dos marcos regulatórios e indicadores estabelecidos (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a, 1999b). Na prática, esse instrumento de participação não vem alcançando êxito no que diz respeito à sua função de informar, prestar contas e tornar transparente a gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgoto do município de Cachoeiro de Itapemirim. Conforme depoimentos apresentados pelos participantes dos grupos focais, trata-se de mecanismo ainda pouco conhecido e divulgado e não há estímulo à participação:

A AGERSA, a agência reguladora, ela propõe algumas ações, né? voltadas a mostrar a finalidade... o que tá sendo feito. Mas é pouco, né? o nível de participação, né? aonde se faz um debate aberto e de... de prioridades, né? Mas... é... mas não tem... não tem uma participação que merecia. Então eu

vou dizer por mim: eles não conseguem... é... motivar as pessoas para ir a esse... esse... essa [...] Aqui no bairro não. Aqui faz... faz de um modo geral. As chamadas são feitas pela televisão e acaba... e acaba sendo muito fria [P9GFP2].

[...] Falta à AGERSA e à própria CITÁGUA... né? é... demonstrar que realmente quer a presença do cidadão lá [P9GFP1].

Sabendo... a comunidade sabendo... vindo explicar o que que vai se tratar lá... Porque às vezes bota lá a propaganda... não adianta. Se você não sabe... [P1GFP2].

Sabe o que que acontece? Tudo que existe que é... depende do... o povo depende... e, na realidade, tem alguém que comanda, eles têm medo até de divulgar. Porque eles têm medo de ser cobrados [P4GFP1].

A falta de discussão prévia dos assuntos antes da realização da audiência foi uma questão apontada pelo representante do Conselho de Saúde.

É um instrumento... eu acho que... superado. Deveria ter um... Eu acho que pra poder... poder... é... dar... dar... crédito a um tipo de discussão desse, ao invés de fazer o debate... abrir um canal de debate na prestação de conta, você deveria de, antes de efetuar, fazer o debate pra discutir com a população. Pra população ver o que que quer, o que precisa e o que não precisa. Aí, sim, aí, depois de efetivado, fazer a prestação de conta. Agora você levar pra prestar conta uma coisa que você não debateu e não discutiu com a sociedade, fica difícil mobilizar... [RCS-CI].

Essa questão está presente nas discussões de Mendes *et al.* (2007) sobre os limites e possibilidades das audiências públicas, como um dos fatores que limitam a participação da sociedade civil, já que, de acordo com o autor, defrontar-se com o assunto, muitas vezes de difícil compreensão, somente durante a audiência, inibe as possibilidades de manifestação dos participantes.

Ao se analisarem as atas das duas audiências realizadas no ano de 2008, constatou-se que apenas 28 pessoas participaram, quinze na primeira e treze na segunda. Além da baixa frequência, constatou-se ainda que, na primeira audiência pública de 2008 (24/7/2008), os participantes eram predominantemente da AGERSA (cinco) e da CITÁGUA (quatro). Na segunda audiência também predominaram os representantes da AGERSA (quatro) e da CITÁGUA. Esta última contou com um representante da FAMMOPOCI e com um morador .

Ficou evidente que não está havendo participação da sociedade civil nessas audiências. Os argumentos trazidos por alguns atores entrevistados, como exemplificado nos trechos das entrevistas acima, atribuem essa falta de participação à deficiência de divulgação nas

comunidades e a um distanciamento da AGERSA, que não cria oportunidades de debates anteriores à prestação de contas nas audiências públicas.

Por outro lado, o representante da AGERSA argumenta que tem enviado convite a todas as lideranças de bairro, à sociedade civil organizada e a instituições públicas e privadas, além de investir em divulgação na mídia local, sem obter êxito. Para o representante da AGERSA não existe por parte da sociedade cachoeirense disposição para a participação.

[...] Mas a participação é pequena. Porque, quando você coloca no rádio, jornal, televisão, comunica, né? É feita uma correspondência formal a todas as associações de bairro do... do Município, à sociedade civil, por exemplo, a Lions, Rotary, Maçonaria, Pastoral Ecológica, né? Igrejas Católicas, Igreja Evangélica... Então você procura se inteirar com toda a sociedade civil organizada [RA-CI].

Ainda que ambas as partes (AGERSA e população) tenham suas justificativas para a fraca participação nesse importante instrumento da gestão de saneamento do Município, o fato é que as audiências públicas da AGERSA não se vêm constituindo institucionalmente, conforme previsto na sua formulação, em um canal de participação no qual todos os cidadãos possam opinar e debater questões sobre a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, acompanhar o desempenho e cumprimento dos termos do Contrato de Concessão da CITÁGUA (Foz do Brasil).

Isso propiciaria maior transparência e “publicização” dos atos administrativos tanto da própria AGERSA quanto da CITÁGUA (Foz do Brasil), e a democratização dos processos de decisão, ao contrário do que acontece atualmente, em que as audiências se vêm constituindo em um ato apenas formal e de homologação de resultados.

Para que as audiências públicas se tornem espaços públicos comunicativos, com possibilidades efetivas de argumentação, é necessário que seja estabelecida uma relação de confiança entre a Agência e a sociedade civil, o que implica, sobretudo, a divulgação e o acesso a informações claras e compreensíveis, previamente disponibilizadas à sociedade para conhecimento. Isso traria também um ganho para a Agência, no sentido de maior credibilidade e redução das especulações relativas à sua autonomia em relação à Concessionária. Se assim não acontece, a AGERSA, como divulgado no seu *site*, estará “agindo por você” e não com a população, como requerem os processos democráticos.

Adicionalmente, o representante da AGERSA falou sobre o programa “AGERSA nos Bairros”, que é desenvolvido com as comunidades. Nesse caso, um veículo com um funcionário da AGERSA é deslocado até os bairros para prestar esclarecimentos à população. Ele alegou que, em algumas visitas, o técnico ficava às vezes o dia inteiro no Bairro e atendia no máximo cinco a seis pessoas.

Foi colocada a AGERSA nos Bairros, né? Você tá o dia inteiro lá pra atender cinco a seis pessoas [RA-CI].

Nos grupos focais, quando foi perguntado aos participantes se conheciam algum canal, programa ou forma de comunicação da AGERSA, somente um ex-presidente do Bairro Gilson Carone demonstrou conhecer um Programa. É necessário que sejam investigadas as possíveis causas dessa baixa participação já que ficou evidente nos grupos focais, principalmente nesse Bairro, que a comunidade apresenta muitos problemas relacionados aos esgotos e tem dúvidas sobre tarifas e qualidade da água. Esses problemas às vezes são resolvidos por conta própria ou via manifestos nos meios de comunicação. Esse programa seria uma oportunidade de aproximar a Agência e a população além de ser de grande interesse da comunidade para a busca de soluções de questões de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

As audiências públicas da AGERSA podem ser um espaço de construção coletiva e dialogada dos interesses da sociedade, no que se refere à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para tanto, porém, a Agência carece de instrumentos e metodologia que envolvam os diversos atores sociais, não somente no dia da audiência, mas já trabalhando anteriormente com a população as informações, projetos e programas.

5.4.5.5 Ausência de canais de participação em saneamento no município de Vitória

O município de Vitória não dispõe de uma política municipal de saneamento, nem de mecanismos formais de participação social nessa política. De acordo com dados apurados nas entrevistas, a CESAN vem atuando com autonomia em relação à Prefeitura Municipal de Vitória, não havendo espaços formais para discussão e elaboração dos programas e ações relativas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O Governo do Estado do Espírito Santo instituiu a Política Estadual de Saneamento Básico com a promulgação da Lei n.º 9.096, de 29 de dezembro de 2007. Essa Lei prevê o controle

social como um dos princípios fundamentais e define, entre outros deveres dos titulares dos serviços públicos de saneamento, a formulação da respectiva política pública de saneamento básico, estabelecendo mecanismos de controle social.

Entre os mecanismos de participação social previstos na referida Lei está a instituição do Conselho Estadual de Saneamento Básico (CONSAN), ao qual caberia entre outras atribuições, analisar e opinar sobre os Planos Estadual e Regional de Saneamento Básico e, ainda conhecer e emitir sugestões sobre o programa, atividades e ações decorrentes ou integrantes desses. O CONSAN estará composto por sete membros:

- I - O titular da SEDURB, que o coordenará;
- II - 1 (um) representante dos municípios da RMGV, indicado pelo COMDEVIT;
- III - 1 (um) representante dos municípios situados fora da RMGV, indicado pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo - AMUNES;
- IV - 1 (um) representante da CESAN;
- V - 1 (um) representante da sociedade civil, indicado pelo Governador do Estado;
- VI - 2 (dois) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado, sendo 1 (um) da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEAMA e, 1 (um) da Secretaria de Estado da Saúde – SESA (ESPÍRITO SANTO, 2008).

Estão previstos nessa Lei as audiências e consultas públicas que garantam a ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento e estudos que as fundamentem. A regulação e a fiscalização dos serviços de saneamento devem abranger mecanismos de informação e participação, ainda de acordo com a referida Lei. Para a sua efetivação foi criada a Agência Reguladora DE Saneamento Básico e Infraestrutura Viária (ARSI), pela Lei Complementar n.º 477, de 29 de dezembro de 2008. Em sua estrutura organizacional, a ARSI inclui o Conselho Consultivo de Saneamento Básico e de Serviços de Infraestrutura Viária.

Constitui atribuição do Conselho Consultivo da ARSI acompanhar as atividades da entidade, tais como verificar o adequado cumprimento de suas competências; tornar acessível ao público os seus atos normativos e decisões; opinar quanto aos critérios para fixação, revisão, ajuste e homologação de tarifas pertinentes. O Conselho Consultivo compõe-se de nove membros, cada qual com as respectivas competências estabelecidas na Lei, assim discriminadas:

[...]

- I - o Diretor Geral da ARSI, que o presidirá, cabendo-lhe o voto de desempate;

- II - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB;
 - III - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP;
 - IV - 1 (um) representante do PROCON Estadual, designado pelo Governador, a partir de lista tríplice;
 - V - 1 (um) representante dos municípios, indicado pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo - AMUNES;
 - VI - 1 (um) representante de um dos sindicatos que represente os trabalhadores de uma das atividades reguladas;
 - VII - 1 (um) representante da sociedade científica, a ser indicado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado do Espírito Santo - CREA-ES;
 - VIII - 1 (um) membro de livre escolha do Governador do Estado;
 - IX - 1 (um) representante dos usuários indicado pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo – FAMOPES
- [...] (ESPÍRITO SANTO, 2008).

Como se pode observar, esse Conselho, assim como a maioria dos Conselhos gestores, tem em sua composição um predomínio de representação de membros do Governo seja estadual seja municipal, ou escolhidos pelo Governador, o que pode conduzir a um acesso privilegiado de informações e, por consequência, de poder, uma vez que essas informações podem ser sonegadas, divulgadas de forma parcial ou ainda distorcidas com o objetivo de favorecer interesses de quem as detém (FUKS, 2007).

Cabe ressaltar que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela CESAN no município de Vitória são caracterizados como serviços de prestação regionalizada. Sendo assim, esses mecanismos de participação social previstos pela Política Estadual de Saneamento Básico, na ausência de uma política municipal de saneamento em Vitória, poderiam vir a constituir-se na oportunidade de inserção da sociedade civil na definição e acompanhamento da política e gestão de saneamento do Município.

Em análise a nove atas de reuniões da Diretoria Colegiada da ARSI já é possível perceber a preocupação com a maior transparência em relação aos projetos, planos de meta, plano diretor de esgoto.

[...] assunto colocado em pauta pela Diretoria Técnica, que *a título de informação* esclareceu que registra que a atuação nesta área está fragilizada, uma vez que a agência não dispõe de informações sobre o sistema e nem um Plano Regional de saneamento básico da RMGV ou algo similar. Com o próximo reajuste tarifário da CESAN, que está próximo, a ARSI poderá ser demandada. Sugere que seja encaminhado ofício formal ao Diretor Presidente da CESAN externando a preocupação. O Diretor Geral

manifestou seu entendimento de que a fiscalização depende da conclusão da resolução que trata das condições gerais da prestação de serviços, que está sendo elaborada, pois será o parâmetro utilizado nas atividades de fiscalização, mas que apenas isto não basta. Reconhece que a inocorrência da reunião com os representantes dos municípios da RMGV também fragiliza a atuação da agência. Sugere uma reunião com a CESAN para que sejam apresentadas à agência informações básicas, como por exemplo: o projeto águas limpas, o plano de metas da empresa, metas de atendimento, plano diretor de esgoto, etc. (ATA DA 16.^a REUNIÃO DA DIRETORIA COLEGIADA ARSI – 15/4/2010, grifo do documento).

Também na Ata do Conselho Consultivo de Saneamento Básico e de Serviços de Infra-Estrutura Viária – CCSBSI, de 26 de maio de 2010, é possível verificar o registro da preocupação do representante da FAMMOPEs com a não privatização da CESAN e outros assuntos importantes para a política e gestão do saneamento:

O Conselheiro Sr. Rosildo Oliveira Ferreira, representante da Federação das Associações dos Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo – FAMMOPEs, interveio para fazer sugestões, fez uma breve apresentação de sua experiência como conselheiro no PRODESPOL e da importância da participação da FAMMOPEs neste conselho para a defesa da não-privatização da CESAN. Deseja que a ARSI atenda aos anseios da sociedade, sugere que seja revista a tarifa social, solicita que sejam tomadas medidas para se evitar o desperdício de água, e, ainda, que o reajuste seja informado aos consumidores com antecedência (ATA do CCSBSI – 26/5/2010).

Esses e outros assuntos até então eram definidos exclusivamente pela Empresa, em consonância com as diretrizes do Governo do Estado, sem uma integração com a Prefeitura Municipal de Vitória e sem oportunidades de discussão com a sociedade civil, de acordo com dados apurados nas entrevistas com técnicos da Prefeitura de Vitória:

O pior problema que a gente tem aqui dentro é o trato com as concessionárias [...]. Se você hoje chegar pra mim e falar assim: “RPV, você conhece o Plano Diretor de Água ou de Esgoto que a CESAN é...desenvolveu aqui pra Região Metropolitana?” Eu não conheço. Eu já pedi e eu nunca recebi. A gente não conhece. Agora como é que eles fazem... envolvem o Município num plano e a gente não conhece o que que eles têm a nos oferecer até 2025? [RP1-V].

Mas assim, é... na realidade tem... Pra mim, hoje, no município de Vitória, tem um vazio. A gente faz coisas, mas a gente não tá articulado dentro dum campo de políticas; cê não tem uma integração, uma coordenação que possa dizer: “Sabe... eu tenho as diretrizes e o rumo dado pela política e eu tenho um grupo que é responsável por essa implementação do todo” ... mas, assim, eu nunca assisti uma discussão da CESAN com, com... a Prefeitura ou com qualquer comunidade que fosse em relação às suas tarifas. Até mesmo qual é a composição, quais os fatores que ela leva em relação pra

poder dizer que a água custa tanto, né? E ela tem lá suas planilhas, entendeu? [RP2-V].

Mas, por exemplo, assim, no dia a dia da qualidade da água que chega na torneira das pessoas, isso acaba não sendo um debate; ainda nós estamos pouco distante disso, ainda não tem... ainda não chegou a esse grau de maturidade [RCS-V].

[...] o saneamento, assim como a segurança, esta parte é do Estado porque a CESAN pertence ao Estado e a segurança pertence ao Estado, mas teria que haver uma divisão de responsabilidade com a Prefeitura, porque é na Prefeitura que se tem o problema, é no dia a dia que tem o problema. O Estado é muito distante do morador da rua, do morador do bairro... O foco direto nem é o prefeito, é a Regional que está ali responsável, é a associação de moradores, é o representante da Regional. Então tem que haver uma dinâmica bem maior nesse relacionamento e tem que haver também uma cobrança de cima também, forçando que isso relacione melhor. Mas os problemas são tão grandes que isso pra eles não tem a prioridade devida; não é que não queiram dar prioridade não, mas os problemas que eles têm eles acham que são tão importantes que isso ele delega e tá resolvido, e não tá resolvido [RCPV-V].

Na reunião do dia 9 de março de 2010, havia sido aprovada a consulta pública anterior à edição da resolução que define o reajuste tarifário da CESAN. Constatou-se, no entanto, que, em reuniões posteriores da Diretoria Colegiada e do Conselho Consultivo da ARSI, a proposta foi rejeitada. O diretor técnico da ARSI esclareceu, na primeira reunião do Conselho Consultivo, realizada no dia 20 de abril de 2010: “[...] nos dois primeiros anos de atuação da Agência, o reajuste tarifário se dará em caráter de homologação, o que deixa espaço para pouca discussão. Para 2011, quando se encerra o prazo, os índices poderão ser mais amplamente discutidos” (Ata do CC da ARSI, 20 de abril de 2010).

Chamou a atenção, nessa reunião, a fala do presidente do Conselho registrada em ata (grifo nosso),

[...] quando da homologação das tarifas a decisão é estritamente técnica e que não leva a visão do governo para a composição tarifária, ressaltando a autonomia decisória da agência e que é possível estabelecer tarifas diferentes para municípios diferentes, mas que nem sempre este modelo é o melhor.

Cabe ressaltar a importância da inserção da sociedade nessas instâncias para que não se reduzam ao papel burocrático de homologação de proposições, onde predominam as decisões técnico-burocráticas que deixem de levar em consideração os aspectos sociais. No caso específico das tarifas, este é um assunto relevante a ser discutido com a sociedade, no que se

refere principalmente aos serviços de abastecimento de água, tendo em vista o seu caráter essencial e que a população de baixa renda, em geral, tem dificuldade para pagar.

Em análise às atas das três reuniões realizadas pelo Conselho Consultivo da ARSI, foi possível observar que há uma preocupação quanto à divulgação de sua existência para os municípios, principalmente aqueles cujos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são operados pela CESAN. Outra preocupação é com o seu caráter consultivo, não deliberativo, embora o presidente do Conselho tenha esclarecido que a Diretoria Colegiada da ARSI estaria obrigada a considerar as decisões do Conselho.

Outras questões já surgidas no curto espaço de tempo de funcionamento da Arsi e do seu Conselho Consultivo foram trazidas pelo representante do PROCON e dizem respeito à preocupação com a maior clareza das informações, no que diz respeito tanto às questões técnicas, como a qualidade da água, já que, segundo a sua opinião, “[...] a forma como ocorre atualmente é discutível” quanto à divulgação da parcela destinada a investimentos na metodologia aplicada ao reajuste tarifário (Ata do CC da ARSI, 20 de abril de 2010).

Em 17 de agosto de 2010, foi aprovada pelo diretor da ARSI a primeira consulta pública sobre a proposta de resolução que dispunha sobre as “Condições Gerais para a Prestação e Utilização dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário”, e que estabeleceu o período para envio de contribuições de 23 de agosto de 2010 a 6 de outubro de 2010. As contribuições poderiam ser enviadas por correio eletrônico ou protocoladas na sede da Agência. As manifestações recebidas foram registradas e consolidadas em relatório que foi disponibilizado na página da ARSI na internet e em sua sede. A minuta de resolução seria discutida em audiência pública prevista para o dia 26 de outubro de 2010.

O CONSAN não se encontra instalado, portanto, suas atividades ainda não estão acontecendo. Embora seja um instrumento que poderá constituir-se em oportunidade de participação social, permitindo maior transparência à gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado, em particular no município de Vitória, apresenta já em sua formulação institucional algumas deficiências que poderão prejudicar o pleno exercício democrático de seu funcionamento.

Cabe destacar que a proposta é de um Conselho com uma composição de sete representantes em que predomina o Poder Público. A Lei prevê que o representante da sociedade civil seja

indicado pelo Governador do Estado, o que impossibilita a livre escolha por parte de instituições que representam a sociedade civil no Estado e no Município. Outra deficiência do CONSAN refere-se à sua coordenação, que seria realizada pelo titular da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), sem a possibilidade de um processo de escolha, como se pode observar no Art. 28 da Lei n.º 9.096, de 29 de dezembro de 2008:

[...]

Art. 28. O CONSAN será constituído por 7 (sete) membros, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo:

I - o titular da SEDURB, que o coordenará;

II - 1 (um) representante dos municípios da RMGV, indicado pelo COMDEVIT;

III - 1 (um) representante dos municípios situados fora da RMGV, indicado pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo - AMUNES;

IV - 1 (um) representante da CESAN;

V - 1 (um) representante da sociedade civil, indicado pelo Governador do Estado;

VI - 2 (dois) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado, sendo 1 (um) da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEAMA e, 1 (um) da Secretaria de Estado da Saúde - SESA [...] (ESPÍRITO SANTO, 2008).

Cabe destacar que a proposta é de um Conselho com uma composição de sete representantes em que predomina o Poder Público. A Lei prevê que o representante da sociedade civil seja indicado pelo Governador do Estado, o que impossibilita a livre escolha por parte de instituições que representam a sociedade civil no Estado e no Município. Outra deficiência do CONSAN refere-se à sua coordenação, que seria realizada pelo titular da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), sem a possibilidade de um processo de escolha, como se pode observar no Art. 28 da Lei n.º 9.096, de 29 de dezembro de 2008:

[...]

Art. 28. O CONSAN será constituído por 7 (sete) membros, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo:

I – o titular da SEDURB, que o coordenará;

II – 1 (um) representante dos municípios da RMGV, indicado pelo COMDEVIT;

III – 1 (um) representante dos municípios situados fora da RMGV, indicado pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES;

IV – 1 (um) representante da CESAN;

V – 1 (um) representante da sociedade civil, indicado pelo Governador do Estado;

VI – 2 (dois) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado, sendo 1 (um) da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEAMA, e 1 (um) da Secretaria de Estado da Saúde – SESA. [...] (ESPÍRITO SANTO, 2008).

A disponibilização e a consolidação de fóruns participativos podem dar suporte à democratização das instituições, dando voz a setores, como os de saneamento, que de forma histórica têm sido excluídos de representação direta no sistema político. Por meio deles, os representantes poderão influir e deliberar sobre o destino de recursos públicos e investimentos, fiscalizar e acompanhar a qualidade dos serviços prestados, obter informações, debater e aprender sobre questões importantes relativas ao saneamento e suas inter-relações. Tais fóruns têm também a possibilidade de funcionar como verdadeiras escolas de cidadania. No entanto, para que o silêncio e a passividade dos “usuários” em relação às questões de saneamento possam ser reduzidos de forma progressiva, como comenta Costa (2008) em relação ao planejamento urbano, é necessário que esses fóruns sejam de fato constituídos como fóruns deliberativos, a partir das demandas que emergem do *mundo da vida*, aproximando os cidadãos e os responsáveis pelas políticas públicas de saneamento, de forma que não se convertam em meros espaços de legitimação de decisões, de cumprimento de normas para acesso a recursos, nem tenham outro caráter técnico-instrumental.

Cabe ressaltar que, a Política Estadual de Saneamento e seus respectivos instrumentos de articulação com a sociedade civil, não substituem a formulação e implementação de uma política municipal de saneamento. A necessidade desta, adquire contornos mais relevantes por se tratar do Município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo.

5.4.5.6 Canais alternativos de participação: Rádio, TV e jornais: A gente se comunica por aqui

Como discutido anteriormente, de maneira geral, nos três municípios pesquisados ainda pode ser considerada muito baixa a participação da população nas questões relativas ao saneamento. Os canais de participação, quando existentes, como no caso de Cachoeiro e Colatina, ainda deixam a desejar no que se refere à efetiva capacidade deliberativa.

Quanto à CESAN, à CITÁGUA e mesmo ao SANEAR, ainda são insulados e distantes da população, salvo em atividades focalizadas, que visam a interesses próprios, numa clara ação estratégica. Esse distanciamento se faz sentir de forma mais evidente pela população de baixa renda, para quem sempre fica a sensação de estar sujeita ao esquecimento ou às sobras:

O bairro aqui vive de sobras. Sobrou do BNH, vem pra cá. Sobrou não sei daonde, vem pra cá. Vive de sobras [P0GC1-CI, grifo nosso].

Porque, poxa! quem faz a nossa sociedade é nós. E já nós somos esquecidos um pouco nesse bairro. E como cidadão nós somos esquecido. Então nós temos que fazer a nossa parte também [P2GC2-CI, grifo nosso].

Eu acho que os bairros mais carentes tá tendo mais necessidade, eu acho. Eu acompanho muito o jornal no horário de almoço, Bairro São Judas Tadeu, aquele bairro indo lá pro [...] alguém fala “Operário”, “Bela Vista”... Simonasse, aqui, entendeu? Os bairros mais carentes; eu num diria assim, carente, mas são onde pessoas mais humildes moram, renda mais baixa, tem um pouco dessa dificuldade [P3GFJA-CI, grifo nosso].

Para essa população, resta a alternativa de apelar para a mídia local, como rádio, televisão, jornais, na tentativa de resolverem seus problemas relacionados à água e ao esgoto, ou, ainda, para obtenção de informações a respeito desses assuntos. Esse tipo de procedimento foi descrito pelos participantes dos grupos focais, principalmente dos bairros de classe de baixa renda.

Isso aí... sabe o que que é isso? É o desespero do morador. Porque cê tem um esgoto vazando dentro da sua casa. Se você apela de tudo quanto é jeito, não tem jeito, cê tem que ir pra TV. É o único jeito que tem de chegar até eles [P5GFGC1, grifo nosso].

Hoje, aqui em Cachoeiro de Itapemirim, nós temos uma rádio, aonde pessoas, assim, particulares, sentem um problema, vai pra rádio, denuncia e a rádio vai lá com a sua reportagem e procura informação...da Empresa... procura o que tem de direito... e tenta trazer resposta. Então a reportagem da rádio faz, mas é isoladamente, o povo ainda não aprendeu que ele tem que se unir... e pra ver se as empresas um dia busque o povo pra tomar a decisão [P5GFGC2, grifo nosso].

Pra te falar a verdade, falar a verdade, a gente procura meios e meios e não consegue. Então o único meio que alguns aqui acham que é o meio ideal é colocar a boca no mundo. Igual colocaram agora, essa semana... Chamaram a TV, mostraram, filmaram... é o que o povo tá fazendo... [P3GFGC1, grifo nosso].

Porque semana passada chamaram a TV, né?... pra reclamar do... do... da questão da... do esgoto... rua, porque é uma buracada danada. É um asfalto que não existe. Reclamaram. [P3GFGC2].

A gente vê muita reclamação na rádio, mas só que eles não atende. Eu escuto muito é dia de semana. A gente vê muita reclamação, mas ninguém é atendido [P2GC2, grifo nosso].

O único canal que tem é a TV Noroeste, que a gente pode ir lá e denunciar. Só. [...] Inclusive, no dia que tava faltando água eles vieram. Aí o pessoal denunciou, falou, eles vieram e entrevistaram alguns moradores e falamos lá, né? [P3GFJA, grifo nosso].

Nós fizemos convite... é, foi anunciado na rádio comunitária, trouxemos a televisão no local...[P5GFI, grifo nosso].

Muitas das vezes é através de jornal, né? Através de algum programa de rádio ou televisão... passa informação pra gente [P3GFIC, grifo nosso].

5.5 Possibilidades e limites da participação social em saneamento nos três modelos de gestão.

"Sabendo nós, enfim, que o que dá o verdadeiro sentido ao encontro é a busca e que é preciso andar muito para alcançar o que está perto" (SARAMAGO, 1997, p. 68-69).

Os QUADROS 12, 13, 14 e 15 mostram uma síntese das possibilidades e limites da participação social nas ações de saneamento nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória. Observa-se que o município de Colatina e, de forma marcante, o de Cachoeiro de Itapemirim apresentaram contextos políticos em que predominavam o centralismo e o autoritarismo, com pouca ou nenhuma possibilidade de participação social nas políticas públicas. Já o município de Vitória, sobretudo a partir da década de 1980, apresentou governos que trouxeram para a administração canais de participação social (NASCIMENTO, 2007; SILVA; NASCIMENTO, 2006). No entanto, de acordo com as autoras, a visão de participação expressa nos programas, como o Projeto Terra,⁵¹ ainda eram predominantemente instrumentais, sem a perspectiva reflexiva e emancipatória da democracia deliberativa.

No que diz respeito à política municipal de saneamento, somente os municípios de Colatina e Cachoeiro de Itapemirim dispõem de marcos legais institucionais. No município de Cachoeiro de Itapemirim, a Política Municipal de Saneamento foi instituída pela Lei n.º 4.797/99, no ano seguinte ao da privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A análise dos dados permite concluir que a legislação contendo as diretrizes e instrumentos que

⁵¹ Projeto Terra – Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, com a implementação de ações de regularização fundiária, urbanização de áreas, construção de moradias e geração de renda, desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Vitória-ES. Na administração do prefeito João Coser (a partir de 2004) passou a ser denominada Projeto Terra Mais Igual.

orientam a formulação e execução da política de saneamento não vem sendo cumprida na prática.

No município de Colatina, a definição da política de saneamento está prevista no Código Municipal de Meio Ambiente, instituído pela Lei n.º 5.045/2004. Neste caso, há um predomínio de dispositivos relacionados às questões ambientais, embora nele estejam definidos o SIMMASA e o COMMASA.

O município de Vitória não dispõe de uma política municipal de saneamento. O que se observa nos três casos estudados é que, na prática, os municípios se vêm mantendo afastados de sua responsabilidade constitucional em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e têm delegado essas atribuições integralmente às operadoras desses sistemas, ou, no caso de Colatina, à Autarquia Municipal.

No município de Colatina, a definição da política de saneamento está prevista no Código Municipal de Meio Ambiente, instituído pela Lei n.º 5.045/2004. Neste caso, há um predomínio de dispositivos relacionados às questões ambientais, embora nele estejam definidos o SIMMASA e o COMMASA.

O município de Vitória não dispõe de uma política municipal de saneamento. O que se observa nos três casos estudados é que, na prática, os municípios se vêm mantendo afastados de sua responsabilidade constitucional em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e têm delegado essas atribuições integralmente às operadoras desses sistemas, ou, no caso de Colatina, à Autarquia Municipal.

Os canais de participação e controle social em saneamento disponíveis institucionalmente no município de Cachoeiro de Itapemirim incluem o COMUSA e as audiências públicas da AGERSA. Em Colatina, o COMMASA constitui-se no principal canal de participação na política de saneamento. O município de Vitória não dispõe de canais institucionais de participação em saneamento.

Em 2008, com a aprovação da Lei n.º 9.096, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Política Estadual de Saneamento, foram estabelecidos mecanismos de participação e controle social, como a realização de audiências ou consultas públicas em relação a assuntos tais como as propostas de planos de saneamento básico e os estudos que as fundamentem. Essa Lei

prevê ainda, para o controle social da política de saneamento, o CONSAN. A Lei n.º 477/2009 criou a ARSI. Esses instrumentos, embora inseridos na legislação estadual, são aplicáveis aos serviços regionalizados, que são, ainda de acordo com a Lei n.º 9.096, todos aqueles serviços de saneamento básico que envolvem abastecimento de água e esgotamento sanitário, prestados pela CESAN, abrangendo, portanto, o município de Vitória.

A ausência de canais de participação no Município de Vitória, onde a trajetória político-administrativa, como comentado anteriormente, experimentou gestões com propostas mais democráticas, requer indagações e reflexões. Uma das considerações que se pode trazer é o fato de que a participação social via propostas de formação de espaços públicos, nos moldes habermasianos, requer uma decisão em duas vias, ou seja, a perspectiva centro-periferia. De um lado, a formação discursiva da opinião e da vontade, com a efetiva inserção da sociedade nos procedimentos democráticos, e de outro o centro, formado pelo núcleo do sistema político (Poder Executivo e Legislativo, por exemplo). Assim, a democracia não se resume ao ato formal do voto que elege representantes mais ou menos “democráticos”, mas, uma ideia de complementaridade entre esfera pública e sistema político, numa prática democrática de construção das políticas públicas.

De acordo com pesquisa de Silva e Nascimento (2006) em relação à participação no Projeto Terra no Município de Vitória,

O exame das interações entre o governo municipal e a sociedade em alguns desses espaços participativos revelou fragilidades em termos de protagonismo e efetividade da participação cidadã. Apesar da permanência desses canais por mais de uma década, a participação popular seja nos Conselhos Gestores seja no Orçamento Participativo não parece ter produzido um aprendizado pedagógico no sentido de expandir as possibilidades de transformação do status quo. [...] Ao contrário do que prevê boa parte da literatura sobre o assunto a experiência acumulada em Vitória parece não ter sido capaz de provocar uma alteração significativa nos padrões de interação das comunidades com o poder público (SILVA; NASCIMENTO, 2006, p. 41).

Tanto no município de Cachoeiro de Itapemirim quanto no município de Colatina, os canais de participação são deficientes, o que os impede de se constituir numa caixa de ressonância das demandas sociais e de possibilitar o protagonismo dos atores sociais para uma efetiva participação cidadã. Essa constatação é mais evidente no COMUSA, no município de Cachoeiro de Itapemirim, onde o Conselho vem funcionando de maneira quase restrita à discussão de tarifas e alterações contratuais da Empresa de saneamento.

O CONSAN, ao qual compete, entre outras atribuições, analisar e opinar sobre os Planos Estadual e Regional de Saneamento, ainda não foi instalado. Como discutido anteriormente, já em sua formulação apresenta limitações quanto à possibilidade de funcionar como uma esfera pública democrática. As audiências e consultas públicas são mecanismos recentemente criados e com atividades iniciadas no segundo semestre de 2010, portanto, embora se constituam numa possibilidade de participação social, não permitem ainda uma avaliação quanto às suas reais possibilidades e efetividade.

Outra questão que facilita a participação social nas políticas públicas é a intersetorialidade, já que promove uma visão integrada das políticas. Como discutido anteriormente, embora prevista nas legislações da Política Municipal de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim, no Código Municipal de Meio Ambiente de Colatina e na Política Estadual de Saneamento, não vem ocorrendo na prática, fazendo prevalecer a visão fragmentada, desarticulada e focalizada do saneamento.

No que se refere às possibilidades de articulação das operadoras com a sociedade civil na definição e acompanhamento dos projetos e programas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, prevalece ainda, nos três modelos analisados (o privatizado em Cachoeiro de Itapemirim, o municipal em Colatina e o estadual em Vitória), conforme avaliações anteriores, a gestão insulada distante da população.

Os projetos e programas de participação social desenvolvidos pela CITÁGUA, pela SANEAR e pela CESAN apresentam em geral uma característica instrumental, já que visam predominantemente, à adesão aos serviços, à melhoria da imagem da empresa e também à prevenção de rejeições e protestos em relação aos transtornos gerados pelas obras e tarifas (principalmente as de esgoto). Em geral, tais programas e projetos de participação social não incluem a etapa de definição dos projetos nem as prioridades estabelecidas, no que diz respeito ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, e se desenvolvem predominantemente na etapa de implantação das obras ou após a sua execução.

QUADRO 12 - Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Cachoeiro de Itapemirim

(Continua)

Aspectos	Limites	Possibilidades
Política	<p>- Prefeitura com pouca tradição de incentivo à participação, políticas centralizadoras</p> <p>- Poder público com pouca ou nenhuma autonomia em relação à política de saneamento</p> <p><i>Eu acho... eu acho que a nossa cidade de Cachoeiro de Itapemirim, ela ainda é muito... o poder se detém muito na mão lá do... centralizado. O poder tá lá [...] e não se resolve. O povo ainda não aprendeu. Não existe isso na nossa região; nenhum movimento popular. É muito difícil ter uma... um protesto, uma caminhada, um movimento com uns gatinhos pingados. Entendeu? [P3GFP2-CI].</i></p> <p><i>Esta vocação “obreira” de Theodorico Ferraço, o levou a um estilo populista de governo, marcado por inúmeras obras, mas por um fraco planejamento urbano e poucas iniciativas de participação popular. Desta forma, poucas alternativas de mudança restaram ao município desde 1973 [BALTHAZAR, 2005, f.100].</i></p>	<p>Rompimento da política tradicional na última eleição com abertura de canais de participação como o OP.</p>
Política de saneamento	<p>- Política Municipal não implementada na prática</p> <p><i>Agora o processo de gestão, ele tá... é... da gestão do serviço público de saneamento... ele tá sendo feito pela AGERSA, a agência, né? de... de desenvolvimento, né? que faz a gestão do... do serviço de saneamento do município. E isso... a Secretaria não tem autonomia nenhuma em cima disso aí [...] Não. Ela tá delegada a um terceiro aí, tá? [RP-CI].</i></p> <p><i>E aí... é... como diz o outro: a coisa... o... o... o sistema... não existe uma política definida, porque quando se define uma política, diz quem vai fazer o quê e quando vai fazer. E nós não temos essa política definida [RCS-CI].</i></p>	<p>Política Municipal de Saneamento - Instituída pela Lei n.º 4.797/99.</p>
Canais de Participação em saneamento	<p>- Funcionamento do COMUSA com deficiências no que se refere ao modelo de democracia deliberativa.</p> <p>- Funcionamento deficiente do órgão de regulação e de seus instrumentos de participação</p> <p><i>Eu vejo que a gente tem que cobrar mais os atores, né? as lideranças comunitárias. Elas precisam de se informar mais nessas questões pra que esse Conselho realmente se efetive, né? [...] Existe um Conselho Municipal de Saneamento, que ele tá atrelado a essa agência, né? de... de... regulamentação, tá? [RP-CI].</i></p> <p><i>Mas, infelizmente, as nossas agências hoje, é vergonhosa né? Entendeu? É vergonhosa. Por quê? Eles estão mais preocupados em validar as reposições de tarifa de que discutir a importância do serviço e o serviço de qualidade que ele tem que ser prestado pra sociedade; não tem essa discussão [RCO2-CI].</i></p>	<p>- COMUSA</p> <p>- Agência de regulação: AGERSA</p> <p>- Audiências Públicas da AGERSA</p>
Intersetorialidade	<p>Políticas de saneamento desarticuladas com as de saúde, meio ambiente, planejamento urbano e outras</p> <p><i>Então essa eficiência no atendimento, ela... ela... ela... ela deu um salto de crítica positiva pra companhia. Só que esse crescimento... todo... toda essa preocupação... é... e todos investimentos que estão sendo feitos, eles... eu acho que falta uma interação com as atividades ambientais de fato na cidade... Eu vejo uma necessidade dessa interação: Secretaria de Meio Ambiente... é... Agência Reguladora e Empresa muito grande [RP- CI].</i></p> <p><i>O saneamento, ele deveria tá sendo planejado com a Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Ação Social, AGERSA, CITÁGUA... Mas não está. Não tem, não existe um canal. Não existe essa... Se não existe isso, não vai existir uma política definida de saneamento [RCS-CI].</i></p>	<p>Inexistente</p>

QUADRO 12 – Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Cachoeiro de Itapemirim

(Conclusão)

Aspectos	Limites	Possibilidades
<p>Operadoras x comunicação com a sociedade</p>	<p>1- Serviço com visão predominantemente mercadológica 2- insulamento em relação à sociedade 3-Mecanismos de participação social: pontuais e com racionalidade predominantemente instrumental</p> <p>1- <i>Porque o grupo Águia Branca... é... ousou quando negociou, né? Um segmento tão diferente dos negócios dele, mas com grande perspectivas, né?... de mais negócios no segmento saneamento. Porém, a coisa não foi bem o que eles esperavam. Até o governo Fernando Henrique, a coisa só ficava na discussão, discussão... Não definia marco regulatório. E aqui a gente já tinha o nosso. E o Governo Federal não tinha, entendeu? Então era um risco empresarial, né? de... de... de fazer mais negócios. Porque o mercado não tava muito seguro pra isso, por enxergar que o Governo Federal também não tinha um direcionamento. Não tava dando pro mercado de trabalho um direcionamento dentro do setor de saneamento. E aí eles... é... pelos inúmeros prêmios conquistados pela CITÁGUA, isso chamou a atenção, né?... da Odebrecht [RC1-CI, grifo nosso].</i></p> <p>2- <i>Num tá... vamos dizer, uma gestão... é... participativa, trabalhando a consciência, trabalhando... Vamos dizer, tem vários elementos da educação ambiental, tem vários... várias ferramentas que poderiam ser mais usadas: tanto a gestão do poder de polícia, tanto a gestão da educação ambiental, tanto a gestão de... de consciência de preservação das nascentes... é... Diversos mecanismos, diversas ações que poderiam ser ampliadas... é... não tão sendo feitas</i> 2-<i>Num tá... vamos dizer, uma gestão... é... participativa, trabalhando a consciência, trabalhando... Vamos dizer, tem vários elementos da educação ambiental, tem vários... várias ferramentas que poderiam ser mais usadas: tanto a gestão do poder de polícia, tanto a gestão da educação ambiental, tanto a gestão de... de consciência de preservação das nascentes... é... Diversos mecanismos, diversas ações que poderiam ser ampliadas... é... não tão sendo feitas</i> [RP-CI].</p> <p>3-<i>Então... é mais balcão de... de... de 0800... é balcão de atendimento... é... vamos, dizer, a população hoje que quer fazer uma ligação, ele tem que procurar o serviço, ele... tipo assim... é... a visão ainda de... mercadológica...[RP-CI, grifo nosso].</i></p>	<p>- Programas de comunicação com as comunidades.</p>

QUADRO 13- Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Colatina

Aspectos	Limites	Possibilidades
<p>Política</p>	<p>Rompimento da política tradicional nas três últimas eleições com abertura de canais de participação como o OP</p> <p><i>Bom, deixa eu falar então um pouco pra você, do histórico da cidade pra você entender. Quando nós assumimos, lá em 2001, a cidade estava assim, na mão de grupos conservadores, né? Que a gente pode até de repente dizer que ainda estava naquela história do coronelismo? E aí, as pessoas, quem tava na administração ditava o que queria, então não tinha essa participação [RP2 – COL, grifo nosso].</i></p> <p><i>Então em 98 ele passa a fazer parte o saneamento básico, passa a interessar. Primeiro, é que vinha uma grande verba para a cidade para água, tratamento de água, o prefeito era o Dr. Dilo Binda. Ele para não criar...Ele era averso a conselhos, O Dilo, o Prefeito Dilo Binda era averso a conselhos, no primeiro mandato dele ele não ouvia ninguém, ele era averso a essa coisa [RCO2 – COL].</i></p>	<p>Rompimento da política a partir de 2004 com abertura de canais de participação como o OP</p>
<p>Política de saneamento</p>	<p>Política Municipal não implementada na prática</p> <p><i>Não, porque o SANEAR, hoje ele cuida do saneamento, água e lixo, fica com essa parte toda e aí; nós não temos secretaria de meio ambiente, porque tudo é direcionado prá lá. Então, todos os projetos, as ações nesse sentido, são eles lá que desenvolvem [RP2-COL].</i></p>	<p>Instituída pela Lei n.º 5.405/2004</p>
<p>Canais de Participação em saneamento</p>	<p>- Funcionamento do COMMASA com deficiências no que se refere ao modelo de democracia deliberativa</p> <p>- Ausência de órgão de regulação</p> <p><i>Os processos são simulados, às vezes te convocam uma reunião que só tem corte de árvores. Gente pedindo prá cortar árvore na cidade. Os grandes temas são resolvidos lá dentro mesmo, não sei por que forma? [RCO2-COL].</i></p>	<p>COMMASA</p>
<p>Intersetorialidade</p>	<p>Políticas de saneamento e saúde, meio ambiente e planejamento urbano desarticuladas</p> <p><i>Falta isso. Falta isso, é uma coisa que eu não observo não. Acho muito separado sabe? Como eu tô te falando, a saúde não tem noção que o saneamento é vital pro funcionamento dela. O saneamento não percebe que a saúde tá ligada. As ações são descontraídas [RCO2-COL].</i></p> <p><i>O plano diretor urbano, com o próprio plano diretor de saneamento até, pra que? Pra cidade crescer junto. [...] Eu acho que não basta, "Ah vou tratar água, vou tratar do esgoto", eu acho que a cidade tem que crescer conjuntamente, eu acho que as coisas estão sendo trabalhadas isoladamente [...] ela não é boa, ela não existe, Ela de certa forma é independente. Como eu acho que isso deveria trabalhar ações de saúde. Ações de saúde, de vigilância sanitária de vigilância ambiental né. Porque você... o conjunto da obra é o que? Melhorar, melhorar a qualidade da população, a qualidade de vida, com o menor custo [RP1-COL].</i></p>	<p>- Agregar atividades de abastecimento de água, esgoto, resíduos sólidos e meio ambiente pode facilitar a articulação das ações</p> <p>- O Conselho de Meio Ambiente e Saneamento</p>
<p>SANEAR x comunicação com a sociedade</p>	<p>- Estrutura institucional com evidentes deficiências</p> <p>- Insulamento em relação à sociedade</p> <p><i>Eu vejo assim, que eles trabalham precariamente, mas, são pessoas que se esforçam prá fazer o papel deles. São biólogos, engenheiros, são pessoas que estão começando carreira agora no serviço público, então eles estão mostrando serviço, tem essa dinâmica. A equipe é pequena e dinâmica, mas, não consegue dar conta da demanda. A demanda que é prá eles fazerem não dão conta [RCO2-COL].</i></p> <p><i>É eu acho assim, o SANEAR ele é uma caixinha preta por enquanto. Então quando você começa a fazer muitos questionamentos, você é taxado como adversário, você é taxado como é do outro lado, tá procurando briga com o prefeito. Nós não achamos que a verdade é essa. Se eu estou questionando é porque eu gostaria de saber pra onde vai o dinheiro que eu pago [RU-COL].</i></p>	<p>Planejamento estratégico realizado junto com a Prefeitura que tem projeto “Construindo a cidade e a cidadania” o qual prevê a participação social.</p>

QUADRO 14- Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Vitória

(Continua)

Aspectos	Limites	Possibilidades
Política	<p>Alguns mecanismos de participação social com racionalidade ainda predominantemente instrumental</p> <p>Nesse sentido, a forma como os gestores, consultores e técnicos envolvidos com a execução do projeto Terra, explicitaram suas percepções acerca do significado atribuído a participação popular nas relações com as comunidades envolvidas, por uma parte, e ao planejamento integrado e a gestão compartilhada no âmbito da operacionalização do projeto, por outra, auxilia na compreensão de como a visão técnico-instrumental e apolítica se impôs como predominante no âmbito da gestão do projeto (SILVA; NASCIMENTO, 2006, p. 74-75).</p>	<p>A Prefeitura tem uma longa tradição de incentivo à participação popular (SILVA; NASCIMENTO, 2006)</p>
Política de saneamento	<p>Não existe institucionalmente uma Política Municipal de Saneamento</p> <p><i>Mas assim, é... na realidade tem... Pra mim hoje no Município de Vitória, tem um vazio. A gente faz coisas, mas a gente não tá articulado dentro dum campo de políticas; cê não tem uma integração, uma coordenação que possa dizer sabe... "Eu tenho as diretrizes e o rumo dado pela política e eu tenho um grupo que é responsável por essa implementação do todo" [RP2-V].</i></p>	<p>Inexistente</p>
Canais de Participação em saneamento	<p>- Ausência de conselho municipal de saneamento</p> <p>- Não instalação e funcionamento do Conselho Estadual de Saneamento- CONSAN</p>	<p>- Agência de regulação em nível Estadual, com abrangência dos serviços regionais- ARSI</p> <p>- Consultas Públicas e Audiências Públicas da ARSI</p> <p>- Criação do Conselho Estadual de Saneamento com atribuições de acompanhamento dos planos, programas e ações regionais de saneamento.</p>
Intersetorialidade	<p>Políticas de saneamento e saúde, meio ambiente e planejamento urbano ainda desarticuladas</p> <p><i>Aquilo que eu falei né? Esse compartimento do poder público, ou seja, a saúde atua na sua área, a CEDEC atua na sua, a SEMMAM na sua, entendeu? São poucos momentos de encontro. Esta intersectorialidade ela ainda tá muito... Ela precisa ser melhor praticada [RCS – V]</i></p>	<p>Programas como o Projeto Terra Mais Igual vêm trabalhando com perspectiva de integração das ações desenvolvidas</p> <p><i>Mas também na nossa metodologia a gente trabalha com todos os componentes. Então por exemplo, se a gente entrar com uma discussão da habitação, é a habitação ampliada. Então você vai discutir o sistema viário, água, esgoto, drenagem, contenção de encosta, remoção de famílias, área de interesse ambiental [RP2 – V].</i></p>

QUADRO 14 - Limites e possibilidades da participação social em saneamento no município de Vitória

(Conclusão)

Aspectos	Limites	Possibilidades
<p>CESAN x comunicação com a sociedade</p>	<p>1 - Decisões centradas no nível estadual e desarticuladas das gerências municipais. 2 - Baixa articulação com a sociedade civil. 3 - Mecanismos de participação social: pontuais e com racionalidade predominantemente instrumental.</p> <p>1- <i>O pior problema que a gente tem aqui dentro é o trato com as concessionárias. Você não tem... cê tem assim... tenta criar um vínculo. Às vezes você tem melhor porque você conhece... [RP1-V].</i></p> <p>2 - <i>Na relação, digamos assim, nessa perspectiva de gestão democrática, nada. Não vejo nenhum vislumbre por parte da CESAN de se abrir prá isso. Eu do lado de cá, né? [RP2-V, grifo nosso].</i></p> <p>3 - <i>Nós temos uma série de atividades voltadas pra comunidade. O trabalho, ele começa desde a implantação da obra, é o que a gente chama de transtorno de obra, e aí a gente faz uma divulgação ampla quando o sistema está sendo implementado, né?... implantado no Município: é divulgando a importância dele, já falando sobre a tarifa, porque que ela é importante, falando qual a área que vai ser atendida, da necessidade de se implantar, do serviço, buscando a qualidade de vida da população, e quando o sistema... ele é concluído, a gente entra com outra abordagem que é o que a gente chama de adesão [RC2-V].</i></p>	<p>Setor de comunicação e de educação ambiental da Empresa.</p>

QUADRO 15 - Limites e possibilidades da participação social em saneamento em Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória

Aspectos	Possibilidades			Limites		
	Cachoeiro de Itapemirim	Colatina	Vitória	Cachoeiro de Itapemirim	Colatina	Vitória
Política	Rompimento da política tradicional na última eleição - abertura de canais de participação como o OP.	Rompimento da política tradicional nas três últimas eleições com abertura de canais de participação como o OP.	A Prefeitura tem uma longa tradição de incentivo à participação popular.	Prefeitura com pouca tradição de incentivo à participação.	Prefeitura com pouca tradição de incentivo à participação.	Alguns mecanismos de participação social com racionalidade ainda predominantemente instrumental.
Política de saneamento	Instituída pela Lei n.º 4.797/99	Instituída pela Lei n.º 5.405/2004	Inexistente	Política Municipal não implementada na prática	Política Municipal não implementada na prática	Inexistência de Conselho
Canais de Participação em saneamento	- COMUSA - Agência de regulação: AGERSA - Audiências Públicas da AGERSA.	COMMASA	- Agência de regulação em nível Estadual, com abrangência dos serviços regionais- ARSI. - Consultas Públicas e Audiências Públicas da ARSI. - Criação do Conselho Estadual de Saneamento com atribuições de acompanhamento dos planos, programas e ações regionais de saneamento.	- Funcionamento do COMUSA com deficiências no que se refere ao modelo de democracia deliberativa. - Funcionamento deficiente do órgão de regulação e seus instrumentos de participação.	- Funcionamento do COMMASA com deficiências no que se refere ao modelo de democracia deliberativa - Ausência de órgão de regulação.	- Ausência de conselho municipal de saneamento. - Não instalação e funcionamento do Conselho Estadual de Saneamento- CONSAN
Intersetorialidade	-	- Agregar atividades de abastecimento de água, esgoto, resíduos sólidos e meio ambiente pode facilitar a articulação das ações - O conselho de saneamento e meio ambiente	Programas como o Projeto Terra Mais Igual vêm trabalhando com perspectiva de integração das ações desenvolvidas.	Políticas de saneamento e saúde, meio ambiente e planejamento urbano em geral desarticuladas.	Políticas de saneamento e saúde, meio ambiente e planejamento urbano em geral desarticuladas.	Políticas de saneamento e saúde, meio ambiente e planejamento urbano em geral desarticuladas.
Operadoras x comunicação com a sociedade	- Canais de comunicação com as comunidades.	Planejamento estratégico realizado junto com a Prefeitura que tem projeto “ Construindo a cidade e a cidadania” o qual vislumbra a participação social.	Setor de comunicação e de educação ambiental da empresa.	CITÁGUA (Foz do Brasil) - Serviço com visão predominantemente mercadológica. - Programas que envolvem a população: pontuais e estratégicos.	SANEAR - Estrutura institucional com evidentes deficiências. - Insulamento em relação à sociedade.	CESAN - Decisões centradas no nível estadual e desarticulado com as gerências municipais - Baixa articulação com a sociedade civil.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Quando secam os oásis utópicos estende-se um deserto de banalidade e perplexidade (HABERMAS, 1991, p. 12).

As conclusões apresentadas a seguir retomam o objetivo geral da pesquisa, qual seja, a avaliação de como se dá a participação na gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário, em três modelos institucionais diferentes, estadual, municipal e privatizado, nos municípios de Vitória, Colatina e Cachoeiro de Itapemirim, respectivamente, no estado do Espírito Santo.

Os dados aqui analisados foram coletados em documentos (leis, contratos, edital de licitação, atas de reunião dos conselhos de saneamento e das audiências públicas, entre outros); nas entrevistas individuais com atores sociais representantes do Poder Público, do Poder Legislativo, da sociedade civil, das empresas concessionárias, da agência reguladora, dos conselhos municipais de saneamento e de saúde; nos depoimentos ouvidos de representantes da população nos grupos focais.

O marco referencial utilizado foi o da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, traduzida numa proposta que pressupõe a linguagem como um meio de entendimento. Como visto, Habermas assim define a ação comunicativa: “ [...] falo em agir comunicativo quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as consequências esperadas” (HABERMAS, 2003, p. 165). Para o entendimento de sua proposta de ação comunicativa, o autor desenvolveu inúmeros conceitos, entre os quais os de *sistema*, *mundo da vida* e *colonização do mundo da vida*.

Conforme foi apresentado, inspirado na ação comunicativa, Habermas propõe um modelo, ou antes, a democracia como um processo, democracia deliberativa, que é traduzida pelo significado de “esfera pública” – categoria política central na sua linguagem – cuja característica principal é a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico, no qual prevalece a autoridade do melhor argumento. Essas categorias trazidas por Habermas são as que deram suporte às interpretações dos dados coletados, iluminando-as.

Conforme comenta Resse-Schäfer (2009, p. 102), Habermas valoriza a possibilidade de medir empiricamente a qualidade da formação pública de opinião, vale dizer das “[...] qualidades

procedimentais de seu processo de formação” (HABERMAS, 1997, v.2, p. 94). Assim, o seu referencial teórico ofereceu um importante suporte para avaliar se os espaços públicos existentes nos municípios estudados, pretensamente democráticos, funcionam de forma a influenciar as decisões do sistema político e, nos casos estudados, as decisões relativas às políticas públicas de saneamento. De acordo com Marques (2009, p. 36), reconstruir uma versão idealizada dos processos deliberativos “[...] é útil para alguns propósitos críticos, especialmente porque pode iluminar deficiências nos arranjos deliberativos existentes”

Como foi apresentado e discutido, os municípios de Cachoeiro de Itapemirim e de Colatina dispõem legalmente de políticas e sistemas municipais de saneamento, que preveem importantes instrumentos de participação, como o COMUSA e as audiências públicas da AGERSA, em Cachoeiro de Itapemirim, e o COMMASA, em Colatina. Esses seriam os arranjos institucionais, na linguagem habermasiana. No entanto, o que se constatou foi que esses mecanismos ainda se traduzem em uma “política de papel”, já que o seu funcionamento não vem sendo irrigado com discussões trazidas das esferas públicas formadas pela sociedade civil, as quais, no entender de Habermas (1997, v.2), formam a periferia dos fluxos comunicacionais que fomentam as decisões impositivas da democracia deliberativa.

Antes, esses instrumentos têm-se prestado predominantemente para referendar interesses burocráticos e legais de acompanhamento do contrato de concessão, como no caso de Cachoeiro de Itapemirim, e para referendar reajustes de tarifas, ou tem-se limitado às discussões de assuntos pouco relevantes. Isto pôde ser constatado pelo fato de que o Conselho vem funcionando com diversas deficiências, tais como representação assimétrica, já que, em sua maioria, é composto por representantes do Governo, interferências políticas e outros tipos de constrangimentos.

Além disso, a [des]informação por parte da sociedade civil e de seus representantes, a falta de transparência, principalmente quanto a assuntos relevantes, como a privatização e posterior mudança de controle acionário, a falta de transparência quanto aos dados de cobertura de esgoto, no caso de Cachoeiro de Itapemirim, e das prioridades nos investimentos, demonstram que a participação nesses espaços públicos tem sido “fraca”, conforme denominou o representante do COMUSA.

Dessa forma, a igualdade decisória, o conhecimento, a liberdade de expressão não estão plenamente garantidos. Isso inibe a participação ativa dentro desses espaços. Como

consequência, o COMUSA e o COMMASA, que poderiam constituir-se em espaços públicos importantes para a gestão democrática do saneamento, funcionando como caixas de ressonância dos problemas trazidos do *mundo da vida*, encontram-se permeados pelos constrangimentos sistêmicos (poder e dinheiro), para usar as traduções de Habermas (1987a, v.1 e 2, 1997, v.1 e 2).

Também as audiências públicas da AGERSA, em Cachoeiro de Itapemirim, que serviriam para esclarecer a população e prestar contas sobre a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgoto, e se constituir em importante canal de publicização da gestão destes serviços no Município, têm cumprido mera formalidade legal, já que não têm tido a necessária participação da população.

O município de Vitória apresenta limites ainda maiores à participação ativa, já que não dispõe de uma política formal de saneamento nem de canais institucionais de participação.

No que se refere às relações das empresas operadoras dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que se concluiu foi que são ainda insuladas da sociedade. Essa tradição hierárquica, com ênfase nos aspectos técnicos, já apontada por autores, como Heller (2006), Castro e Lacabana (2005), contribuem ainda mais para que se tornem uma “caixa preta”, como definiu a entrevistada da UNASCOL de Colatina. O Poder Público municipal dos três municípios estudados não vem assumindo o seu papel de responsável pela política pública de saneamento, no que se refere ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, delegando a responsabilidade às operadoras, configurando-se um verdadeiro “jogo de empurra”, nas palavras do entrevistado da Prefeitura de Vitória.

Os canais de participação existentes nas operadoras, em que pese à sua importância, revelaram um predomínio da racionalidade instrumental voltada aos interesses próprios. A relação que se estabelece é essencialmente do tipo empresa-cliente e os projetos educacionais, ainda muito pontuais, carecem de maior integração com os órgãos de meio ambiente, saúde e planejamento urbano.

Por outro lado, nos grupos focais foi possível perceber, nas falas dos participantes, que, embora reconheçam a importância da participação, esta ainda é muito incipiente. A sociedade civil ainda está distante da relação com o Estado e demonstra uma “autorreconhecida” passividade perante questões de saneamento.

É necessário ter-se em conta o contexto sociopolítico histórico vivido pela sociedade nos nossos dias, que se constatou principalmente nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim e de Colatina. Esses municípios vivenciaram um longo período de administrações com estruturas hostis à participação social, onde predominaram o autoritarismo, o mandonismo e o clientelismo, que favorecem a apatia e a descrença da população no seu potencial emancipatório. Os imperativos sistêmicos (dinheiro e poder), quando invadem os espaços do *mundo da vida*, agem como desagregadores, e os problemas vividos passam a ter uma conotação técnica, ao invés de serem tratados como problemas práticos, ou seja, que demandam uma solução política e que necessitam de processos de negociação.

A ausência ou a frágil participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento e controle da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória pode trazer prejuízos à coletividade, em alguns casos não percebidos de forma clara. A participação social possibilita a reflexão e o aprendizado, além de propiciar *accountability*.

À luz da Teoria da Ação Comunicativa, não se pode atribuir a apatia e a passividade da população em relação à participação, em assumir o papel de cidadão ativo, tão-somente a um ato de sua vontade, mas, como consequência mais ampla da colonização do *mundo da vida* pelos meios diretores, dinheiro e poder, que atuam tanto na reprodução material do *mundo da vida* como na reprodução simbólica (cultura, sociedade e personalidade) em que predomina a ação instrumental ou estratégica.

As consequências mais visíveis foram apontadas por Habermas (1987a, v. 2) e resumidas por Pinto (1996, p. 151):

Na esfera da vida privada, a ação dos mecanismos do mercado acomodam o indivíduo ao papel de empregado do sistema produtivo e de consumidor de bens, enquanto na esfera pública estes mesmos mecanismos do mercado, através do controle da mídia, asseguram uma formação débil da vontade e a consolidação de uma consciência fragmentada que dificultam seu poder de síntese. Já no meio poder, via burocratização, e excessiva juridificação de esferas do mundo da vida, como a família e a escola, assegura a consolidação do cidadão passivo, espectador e cliente da ação estatal.

O resultado desse processo de *colonização do mundo da vida* no âmbito das políticas públicas e, em particular, na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é uma postura passiva, que se mostra impregnada entre o “usuário”, os gestores dos serviços e o poder público, cada qual assumindo seu papel, formalmente estabelecido, sem

questionamentos quanto à sua formulação, implementação e controle, conforme se constatou nos depoimentos dos participantes dos grupos focais.

Ao usuário, por exemplo, cabe o papel de receber água na torneira (ou, até mesmo, se “acostumar com a falta de água canalizada”), muitas vezes sem conhecer a qualidade, as normas e padrões requeridos, utilizá-la muitas das vezes de forma perdulária e sem questionamentos quanto ao destino final após seu uso e pagar a tarifa, nem sempre justa. Ao operador dos serviços, em geral, cabe formular e desenvolver seus planos e metas, sem dialogar com os cidadãos e sem submeter as suas ações ao planejamento da cidade como um todo ou à política municipal de saneamento, esta em geral ausente ou não colocada em prática, como se constatou nos municípios estudados. Ao Poder Público, na maioria das vezes, cabe apenas conceder os serviços a uma operadora ou a limitá-los a uma autarquia, eximindo-se de seu papel, constitucionalmente previsto, de responsável pela política pública de saneamento, tão importante ao desenvolvimento social e econômico dos municípios.

Os prejuízos para essa forma de agir podem traduzir-se em desperdício, indefinição ou mau uso dos recursos públicos, deficiências dos serviços, iniquidades no atendimento. A definição de prioridades de alocação de recursos, que em geral deixa em segundo plano as áreas rurais e periféricas urbanas; a falta de integração e articulação das ações com outros setores, como saúde, meio ambiente, planejamento urbano, recursos hídricos, que permitiriam melhores resultados, são outros exemplos de prejuízos causados pela ausência ou deficiência da política de saneamento. No caso de Cachoeiro de Itapemirim, questões relevantes, como o acompanhamento do contrato de concessão, requerem a participação da sociedade civil como forma de promover mais transparência nas negociações que têm gerado novos termos de ajuste e valores das tarifas.

Fica evidenciada, assim, a necessidade de que as questões relativas à política e gestão do saneamento, que afetam a vida de todos os cidadãos, não sejam definidas e decididas por uma minoria de gestores das empresas ou do Governo, mas, de forma compartilhada, pelas diversas organizações e representações da sociedade civil, trazendo contribuições para a formulação, implementação e acompanhamento.

Dado, no entanto, o caráter polissêmico da noção de participação, uma definição mais precisa do seu significado é importante. Estimular esse debate dentro das instituições, como nos Conselhos de Saneamento, pode constituir-se em uma forma pedagógica de aprendizado e

delineamento de as possibilidades da sociedade se inserirem e influenciarem nessa importante política pública.

No município de Vitória, a definição de uma política municipal de saneamento que garanta a institucionalização de espaços de participação social poderá contribuir para uma gestão mais democrática dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e lograr melhores resultados, principalmente para as áreas periféricas. Nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim e Colatina, que já dispõem legalmente da política municipal de saneamento, a previsão de iniciativas do Poder Público para que esta se efetive na prática possibilitará uma inserção maior da sociedade no seu acompanhamento. Importante que tais políticas sejam fortalecidas e implementadas de forma participativa e articulada com as demais políticas públicas: saúde, meio ambiente, recursos hídricos e planejamento urbano.

As possibilidades de participação na formulação e acompanhamento da gestão do saneamento nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim e Colatina estarão dadas a partir do momento em que essas instâncias de participação estiverem disponíveis do ponto de vista institucional. No entanto, dadas as discutidas limitações de sua efetivação, necessário se faz resgatar a proposta de esfera pública trazida pela teoria habermasiana e colocá-la em prática.

Descrita por Habermas (1997, v.2) como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, nela, questões relevantes como as do saneamento podem ser discutidas, com igual oportunidade, de modo que todos possam expressar suas opiniões, sugestões e propostas. Nessa estrutura comunicacional do agir orientado ao entendimento, ao contrário das ações que visam somente ao sucesso, os atores sociais, num processo dialógico, tendo como pano de fundo o *mundo da vida*, podem exercer a função de intermediação entre o Estado e a sociedade.

Habermas (1997, v.2, p. 109), citando Cohen e Arato (1992), afirma: “[...] para os movimentos sociais, é questão de vida ou morte a possibilidade de encontrar formas solidárias de organização e esferas públicas que permitam esgotar e radicalizar direitos e estruturas comunicacionais existentes”. Essa percepção também está expressa na fala do representante do COMMASA, comentando a importância de discussões de assuntos relacionadas à gestão de saneamento no COMMASA: “É vital, é uma questão de sobrevivência, é isso ou a morte” (RCO2-COL).

Nas falas dos participantes dos grupos focais, foi possível perceber que, quando instigados a debater e expressar suas opiniões, as pessoas o fazem, e isso as leva a refletir sobre as suas condições de vida e os constrangimentos que impedem a superação dos seus problemas. Este é um importante legado dos processos deliberativos, o processo de aprendizagem estabelecido de forma reflexiva (HABERMAS, 1997, v. 1 e 2, 2006). Como manifestado de forma quase unânime nesses grupos, há, de um lado, o reconhecimento de que são poucos os que participam; por outro lado, uma compreensão da importância dessa participação e do poder que ela pode gerar para a modificação de suas condições de vida e para a formação da cidadania. Este também é outro legado da democracia deliberativa: o poder comunicativo afirmando-se contra os outros dois poderes: o dinheiro e o poder administrativo (HABERMAS, 1995).

Acreditar no potencial reflexivo e propositivo da população e estimular a sua participação ativa requer iniciativas que visem à divulgação e ao melhor aproveitamento dos canais de participação disponíveis. Nesse caso, é necessário que se estabeleçam os processos de diálogo, quebrando a crença de que se trata de assuntos técnicos que, portanto, requerem a decisão de especialistas.

Isso requer a reestruturação dos conselhos de saneamento, de forma a garantir a paridade representativa, a autonomia e a inserção de temas relevantes nos assuntos a serem debatidos, a democratização do processo de escolha dos presidentes, programas voltados à capacitação dos conselheiros, numa perspectiva reflexiva, crítica e propositiva. Como propõe Gohn (2002), é preciso que os conselheiros sejam dotados de informação e conheçam o funcionamento das estruturas estatais, seus principais instrumentos de política e gestão, isso, sem que sejam integrados ou incorporados à “teia burocrática”, como adverte a autora.

Garantir o retorno das deliberações à sociedade, principalmente às instituições representadas nos conselhos, é outra questão que pode contribuir para maior estímulo à participação e para torná-los mais democráticos. Afinal, como afirma Habermas (1997, v.2, p. 108), “[...] os processos públicos de comunicação são tanto mais isentos de distorções quanto mais estiverem entregues a uma sociedade civil oriunda do mundo da vida”. Consequentemente, a democracia nos conselhos será tão maior quanto maior for a sua visibilidade para uma parcela maior da sociedade.

As atas das reuniões dos conselhos, pelo que se percebeu naquelas que foram disponibilizadas, eram invariavelmente sintéticas, não espelhando as discussões, os possíveis conflitos e argumentações favoráveis e contrárias. Como ressalta Krüger (1998) “[...] as atas não são meros documentos burocráticos, mas sinalizadores de posições políticas, conflitos, consensos e propostas”. Sendo assim, entende-se que um maior detalhamento na sua elaboração e a divulgação entre os conselheiros torna-se um requisito importante à melhoria do funcionamento dos Conselhos.

O caráter intersetorial do saneamento aponta para a importância de se criarem mecanismos de articulação dos diversos conselhos setoriais, com os de saneamento, saúde, meio ambiente, planejamento urbano, possibilitando o diálogo entre setores que têm questões em comum e integrando saberes.

A democratização das informações e a maior transparência nas ações por parte tanto do Poder Público, quanto das empresas responsáveis pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é outro requisito essencial à participação social.

Também em consonância com os pressupostos de Habermas (1992), comenta Ottmann (2004, p. 10): “O fator-chave para a emergência de uma esfera pública relativamente autônoma é a expansão da educação, especialmente no grau secundário, em conjunção com um nível básico de segurança financeira e legal”. Isso coloca um desafio especial para o Poder Público, que necessita de cidadãos bem capacitados para participar de forma mais efetiva, em espaços que, de acordo com Ottmann (2004), requerem cada vez mais conhecimento técnico especializado. Isso sem cair na armadilha de torná-los espaços tecnocráticos colonizados pelos componentes dinheiro e poder administrativo.

Em relação à crise de saneamento desencadeada no município de Cachoeiro, materializada pela ausência de água na torneira, que culminou com a privatização dos serviços, possivelmente não se resolve somente com o retorno da água. Embora do ponto de vista das necessidades imediatas esse tenha sido um ganho necessário e premente, estão em jogo relações que implicam uma necessidade ativa de participação da sociedade na construção de uma política de saneamento que atenda aos princípios de equidade e igualdade e ao seu caráter de direito social.

Conforme aponta o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), “[...] a idéia de que os fracassos do setor público podem ser corrigidos rapidamente através de supostas vantagens de eficiência, responsabilização e financiamento das concessões privadas é enganadora”. “Sem um plano nacional coerente e uma estratégia de financiamento para obter água para todos, nem o setor público nem o privado conseguirão superar os atuais entraves” (PNUD, 2006, p. 2). Assim, é necessário que o município assuma o seu papel de titular dessa importante política pública, de forma a garantir esses serviços básicos essenciais como um direito de todos, especialmente àquelas regiões menos privilegiados, como a área rural, hoje não integrante do Contrato de Concessão.

Também em Colatina e Vitória, questões relevantes que têm surgido mais recentemente, como a possibilidade de um financiamento de grande vulto pelo BID em Colatina, a proposta de Parceria Público-Privada em Vitória, necessitam de discussão e publicização de forma a democratizar as decisões.

Em sociedades como a brasileira, com realidades que se configuram em desigualdades sociais que saltam aos olhos, pensar em isonomia de direitos entre desiguais, como requerem os processos deliberativos, pode soar utópico. Como relatado nos grupos focais, em especial naqueles dos bairros mais carentes, são muitos os problemas que afligem as pessoas na conjuntura atual. Santos (2007) afirma que estamos hoje diante de uma cidadania bloqueada, uma vez que as condições materiais que garantem a participação não têm sido asseguradas: sobrevivência garantida, liberdade para que não haja ameaça nos processos de votação, e acesso à informação.

No entanto, experiências exitosas, como o OP de Porto Alegre, em que pese aos seus limites, têm trazido resultados animadores no que se refere às possibilidades de uma ação dialogada e intersubjetiva. São espaços públicos, onde a participação dos cidadãos em decisões relativas à justiça distributiva, à eficácia decisória, entre outras, tem sido notável (AVRITZER, 2005). Em relação ao saneamento, o OP teve um importante papel para o alcance da eficiência e a relevante *performance* em relação à universalização dos serviços no município de Porto Alegre (VIERO, 2003).

Assim, embora a gestão do saneamento em Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Vitória ainda esteja distante do modelo discursivo habermasiano, e o número de cidadãos ainda seja reduzido, quando muito, a um cliente, acredita-se que os espaços institucionais possam

vincular-se aos processos de organização e mobilização da sociedade civil. Esta, organizada em espaços autônomos, como as associações de moradores, pode gerar debates sobre temas relevantes, que serão levados às instâncias formais, como o COMUSA, o COMMASA, as audiências públicas, o OP e outros canais institucionais disponíveis. Habermas afirma:

De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social. Para desenvolver-se plenamente, o potencial de um pluralismo cultural sem fronteiras necessita desta base, que brotou por entre barreiras de classe, lançando fora os grilhões milenares da estratificação social e da exploração, e se configurou como um potencial que, apesar de seus inúmeros conflitos, produz formas de vida capazes de gerar novos significados. No entanto numa sociedade secularizada, que aprendeu a enfrentar conscientemente a sua complexidade, a solução comunicativa *desses* conflitos forma a única fonte possível para uma solidariedade entre estranhos – entre estranhos que renunciam à violência e que, ao se regularem cooperativamente sua convivência, também reconhecem mutuamente o direito de permanecer estranhos entre si (HABERMAS, 1997, v.2, p. 33).

Como comenta Costa (2008, p. 283):

[...] o que pode surpreender aos mais críticos é a capacidade de as pessoas produzirem uma leitura crítica de sua realidade social e construírem, coletivamente, contra-planos e contra-projetos potencialmente transformadores dessa realidade – imputando-lhes conteúdos particulares trazidos do *mundo da vida*.

A fala do entrevistado da Prefeitura Municipal de Vitória sintetiza o que seria a possibilidade do poder comunicativo, que brota do *mundo da vida*, capaz de produzir e reproduzir conhecimento, configurando-se em um processo de aprendizado mútuo, que rompe a prepotência do saber exclusivamente técnico e aposta na capacidade de construção conjunta da política e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de forma a contribuir para uma sociedade mais justa e ambientalmente sustentável, bem nos moldes habermasianos:

[...] *Então, assim, da gente também perceber no meio do que tá sendo falado, o que que é realmente a demanda, né? E daí é que vem o nosso conceito, que a gente vem garimpando, de sustentabilidade. Todas as nossas ações elas vão ter mais sustentabilidade quanto mais a gente conseguir nos decodificarmos, entendeu? As duas... Todo mundo... a gente conseguir falar... falar, e entender. Então, muitas das vezes a gente tem determinadas... é... é... determinados... é... conceitos e palavras carregadas de conceitos que não é o mesmo entendimento quando a gente vai para uma discussão popular, entendeu? Então como que a gente trabalha essa linguagem sem perder essa referência... é... criteriosa, do ponto de vista técnico, mas que se abre... ao outro. De saber o seguinte: olha, eu não tenho, eu imagino o que que seja o coração da mãe, de um pai que mora*

com a sua família láaaa no Morro do Macaco, eu imagino, mas eu não sei o que que é a batida do coração dele quando começa a chover, entendeu? Então quando a gente fala estas coisas, a gente tem que chamar o técnico e falar assim: “É ele que mora aqui, não é? Então vamos ouvir o que que ele está falando?” Mais do que eu ficar fazendo desenho de dentro do escritório, achando que isso é o melhor, vamos escutar também? Então, assim, esse é um exercício contínuo, né? Esse é um exercício contínuo. Do ponto de vista daquilo que você pretende ver, que é a questão da gestão democrática, isso eu chamo do fortalecimento da democracia participativa, né? Então a gente tem que... a gente tem que formar novos... novos atores, entendeu?... que seja muito mais centrado na questão do direito, é dos direitos humanos mesmo. Então assim: se a Companhia de Água e Esgoto se abre à discussão, em determinado momento, nós não podemos entender isso enquanto favor, mas, enquanto uma responsabilidade que você coloca, que tem uma política. A política coloca que tem a questão da gestão, entendeu?... que essa gestão deve ser participativa. Mas, assim, tem participação, participação, participação e participação. Então, assim, pra mim, o conceito da participação é aquele com que, de fato, você consegue influir no nível estratégico e não só no operacional. Então, nas decisões. Então, se abrir pra isso, tem que ter uma correlação de forças em termos do comando que de fato queira que isso aconteça [RP2-V, grifo nosso].

REFERÊNCIAS

- AGUDO, P. A. Desafíos hacia un desarrollo sustentable, agua y construcción de una institucionalidad democrática. In: SOPHIE, E. *et al.* (Ed.). *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México y Cuba: Fundación Heinrich Böll, Oficina Regional para C.A., 2006. p.172-190.
- AGUILAR, M. D.; FUENTES, A. G. Barriers to achieving the water and sanitation-related Millennium Development Goals in Cancún, Mexico at the beginning of the twenty-first century. *Environment and Urbanization*, London, v.19, n.1, p. 243–260, Apr., 2007.
- ALISSON, M. C. Balancing responsibility for sanitation. *Social Science & Medicine*, Warwick, n. 55, p. 1.539-1.551, Nov., 2002.
- ALMEIDA, A. M. R. *A intersetorialidade e a estratégia saúde da família: desafios da relação entre o discurso e a prática*. 2008. 107 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo horizonte, 2008.
- ALVES-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999. 203 p.
- ARAGÃO, L. C. *Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.146 p.
- ARRETCHE, M. T. S. Política nacional de saneamento: a reestruturação das companhias estaduais. In: INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização - saneamento*. Brasília: IPEA, 1999. p. 76-106.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996. 168 p.
- _____. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.
- _____. Em busca de uma padrão de cidadania mundial. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 55-56, p. 29-56, 2002.
- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 561-597.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Revista das Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004. p. 11-57.
- AZIZ FILHO. Saindo pelo ralo. *Revista Isto É*. São Paulo, n. 1559, 18 ago. 1999 *apud* GALVÊAS, L.; RODRIGUES, Z. A desconstrução de um projeto. In: MARTINUZZO, J. A. *Diário capixaba: 115 anos da imprensa oficial do Espírito Santo*. Vitória: Departamento de Imprensa Oficial – DIO, 2005. p. 122-141.

- BACHELARD, G. *Éssai sur la connaissance apopchée*. 3. ed. Paris: J. Vrin, 1969 *apud* MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: HUCITEC, 2008. 407 p.
- BAIOCCHI, G. Emergent public spheres: talking politics in participatory governance. *American Sociological Review*, Pittsburgh, v. 68, p. 52-74, Feb., 2003.
- BALTHAZAR, A. M. *Gestão pública do saneamento e dos recursos hídricos – estudo de caso: Cachoeiro de Itapemirim e Santo André*. 2005. 146 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2005.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. *Informe Infra-Estrutura*. n. 20, mar. 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/infra/g7420.pdf>. Acesso em: 6 set. 2010.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES/BNDESPAR. Contrato de financiamento mediante abertura de crédito e outras avenças nº 96.2.558.31, entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Estado do Espírito Santo. Rio de Janeiro 20 dez. 1996 *apud* PALASSI, M. P. Olhares sobre a privatização do setor saneamento capixaba. In: JUNQUILHO, G. S. *et al.* (Org.). *Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar*. Vitória: Ed.UFES, v. 2, 2007. p. 219-244.
- BARNEKOV, T. *Privatism and urban policy in Britain and United States*. Oxford: The Oxford University Press, 1989. 267 p. *apud* SILVA, R. T. Público e privado na oferta de infra-estrutura urbana no Brasil. In: TELLES, V. S.; HENRY, E. (Org.). *Serviços urbanos, cidades e cidadania*. Anuário 2002 Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no MERCOSUL- GEDIM. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 53-112.
- BATISTA, E. S. *Saúde é democracia? Experiência da participação popular em Ipatinga*. 2005. 105 f. Dissertação (Mestrado em Saúde pública) - Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- BATISTA, E. S.; MELO E. M. A participação popular em Ipatinga-MG: conquistas e desafios do setor de saúde. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.337-347, fev., 2011.
- BAUER, M. W.B; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: GASKELL, G.; BAUER, M. W. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p.17-36.
- BESSA, E. *Saneamento e cidadania, privatização, municipalização e controle social*. 2006. 287 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- BISPO JÚNIOR, J. P.; SAMPAIO, J. J. C. Participação em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica*, Washington, v. 23, n. 6, p. 403-409, jun., 2008.
- BÔAS, B. V. Concessionárias de saneamento não cumprem metas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 mar. 2009. Caderno de Economia. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/03/09/concessionarias-de-saneamento-nao-cumprem-metas-54756659.asp>>. Acesso em: 9 mar. 2009.

BONACHE, J. *Los estudios de casos como estrategia de investigación: características, críticas y defensas*. Madrid: [s.n.], 1998. (Documento de Trabajo 98-10, Serie de Economía de la Empresa, 4). Disponível em:

<<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/6395/1/db981004.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2010.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 84 p.

BOHMAN, J. Public deliberation. Cambridge, MA: Massachusetts Institute for Technology Press, 1996 *apud* HABERMAS, J. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, Urbana-Champaign, v.16, n. 4, p. 411-426, Nov., 2006.

BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge: Massachusetts Institute for Technology Press, 1997 *apud* HABERMAS, J. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, Urbana-Champaign, v.16, n. 4, p. 411-426, Nov., 2006.

BORJA, P. C. *Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul*. 2004. 421 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995a. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília, 1995b. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2006.

_____. Congresso Nacional. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 15 fev. 2008.

BRAVO, I.; PEREIRA, M. I. S. *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. 254 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. UNESP, 1999. p. 67-116.

BRITTO, A. L. N. P. Gestão de serviços de saneamento em áreas metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba. *Anais Eletrônicos...* Indaiatuba: ANPOCs, 2004. Disponível em:

<http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/ana_britto.pdf>. Acesso em: 2 set. 2006.

_____. La gestión de los servicios de saneamiento en Brasil: debate publico-privado y las perspectivas de universalisation de los servicios en areas urbanas. *Ciudad y Territorio*, Madrid, v. 32, n. 145-146, p. 693-706, 2005.

- BROEDEL, D. *A Cesan e sua história*. Vitória: Cesan, 1994. 80 p.
- BRUGUÉ, Q. *Recuperar la política desde la deliberación de la teoría a la práctica: el caso de la directiva marco del agua*. [S.l.], 2008. Mimeo.
- BRUYNE, P.; HERMAN J.; SCHOUTHEETE, M. de. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica*. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991. 251 p.
- BURKART, R. On Jürgen Habermas and public relations. *Public Relations Review*, Viena, v. 33, p. 249-254, May, 2007.
- CABALLERO, A. Q. *Los sistemas de información en la toma de decisiones en gestión de aguas*. 2008. Disponível em: <<http://www.expozaragoza2008.es/ContenidosAgenda/tda/ST0320A.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2010.
- CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Lei n.º 4.797, de 14 de julho de 1999. Dispõe sobre a política de saneamento, seus instrumentos e dá outras providências. Cachoeiro de Itapemirim, 1999a. Disponível em <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/>>. Acesso em: 28 maio 2008.
- _____. Lei n.º 4.798, de 14 de julho de 1999. Cria a agência municipal de regulação dos serviços de saneamento de Cachoeiro de Itapemirim e dá outras providências. Cachoeiro de Itapemirim, 1999b. Disponível em: <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/images/leis/html/L47981999.html>>. Acesso em: 22 mar. 2009.
- _____. Decreto n.º 14.210, de 6 de março de 2003. Regulamenta a instituição de tarifa social no âmbito do território municipal, a ser adotada pela empresa Águas de Cachoeiro S/A – Citágua, concessionária dos serviços de saneamento, para atender famílias de baixa renda e dá outras providências. Cachoeiro de Itapemirim, 2003. Disponível em: <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/>>. Acesso em: 9 jul. 2009.
- _____. Lei n.º 5.807, de 29 de dezembro de 2005. Institui e define a estrutura organizacional da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos – AGERSA, cria e extingue cargos de provimento em comissão e dá outras providências. Cachoeiro de Itapemirim, 2005. Disponível em: <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/images/leis/html/L58072005.html#a22>>. Acesso em: 8 jul. 2009.
- _____. Lei n.º 5.890 de 31 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal. Disponível em: <<http://leis.cachoeiro.es.gov.br:8081/images/leis/html/L58902006.html>>. Acesso em: 28 maio 2008.
- CALAME, P.; TALMANT, A. A questão do estado no coração do futuro. Petrópolis: Vozes, 2001. 168 p. *apud* FALEIROS, V. P. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. In: ROCHA, D.; BERNANRDO, M. (Org.). *A era FHC e o governo Lula: Transição?* Brasília: INESC, 2004. v. 1, p. 33-66.
- CARNEIRO, C. B. L. *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. (Texto para discussão n. 13, p. 1-14).
- CARVALHO, J. M. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 457 p.
- CASTRO, J. E.; LACABANA, M. Agua y desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios. *CDC*, Caracas, v. 22, n. 59, p. 9-15, mayo 2005.
- CASTRO J. E. (Coord.). *Proyecto PRINWASS*. Oxford: Universidad de Oxford, 2004 *apud*. CASTRO, J. E. *Proposiciones para el examen teórico y empírico de la privatización: El caso*

de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz- SIP, 2008. p. 367-390. In: MAGALLONI, P. C. *et al. El Agua, Derecho Humano y Raíz de Conflictos*. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz- SIP, 2008. v.1., 564 p.

CASTRO, J. E. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en America Latina. *Nueva Sociedad*, [S.l.], n. 2007, enero/feb., 2007.

CASTRO, J. E. Proposiciones para el examen teórico y empírico de la privatización: el caso de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. In: MAGALLONI, P. C. *et al. El agua, derecho humano y raíz de conflictos*. Zaragoza: SIP, 2008. p. 367-390.

CHAUI, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1993. 310 p.

CITÁGUA. Proposta para o Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento PNQS - Nível II, 2008. 73 p. (Mimeo).

COHEN, J. L. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, A.; PETTIT, B. (Ed.). *The good polity*. Oxford, 1989 *apud* HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2, 352 p.

COHEN, J. L. *Moral pluralism and political consensus*, in COPP, D.; HAMPTON J. and ROEMER, J. E. (Ed.). *The idea of democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, *apud* NEBLO, M. Thinking through democracy: Between the theory and practice of deliberative politics. *Acta Politica*, Ohaio, p. 1-13, Mar. 2005. Disponível em: <<http://polisci.osu.edu/faculty/mneblo/papers/ActaParticle.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2010.

COHEN, J. L.; ARATO. A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press. 1992, 771 p. *Apud* HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2, 352 p.

COHEN, J. Moral pluralism and political consensus. In: COOP, D.; HAMPTON, J.; ROEMER, J. E. (Ed.) *The idea of democracy*, Cambridge: Cambridge University Press *apud* NEBLO, M. Thinking through democracy: between the theory and practice of deliberative politics. *Acta Politica*, Basingstoke, n. 40, p. 169-181, July, 2005.

COHEN, J. Deliberative democracy. In: ROSENBERG, S. *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p. 219-236 *apud* THOMPSON, D. F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Reviews of Political Science*, Palo Alto, v.11, June, p. 497-520, 2008.

COLATINA. Lei n.º 5.045, de 23 de dezembro de 2004. Institui o código municipal de meio ambiente no município de Colatina. Colatina, 2004. Disponível em: <<http://www.legislacaoonline.com.br/colatina/images/leis/html/L50452004.html>>. Acesso em: 23 out. 2009.

COLATINA Online. Apresenta informações institucionais e serviços da Prefeitura Municipal de Colatina. Disponível em: <<http://www.colatina.es.gov.br/acidade/index.php?paginaeconomia>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

COMERLATTO, D. *et al.* Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez. 2007.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE - CNS (Brasil). Resolução n.º 196, de 10 de outubro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, 1996. Disponível em:

<<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/1996/Reso196.doc>>. Acesso em: 12 set. 2009.

CORDEIRO, B. S. *Gestão democrática da cidade e saneamento: o foco no processo decisório do setor*. 1995. 255 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

_____. Saneamento: direito social e coletivo ou mercadoria? Reflexões sobre a transformação do setor na “era FHC”. In: ASSEMBLÉIA NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO - ASSEMAE, 33., 2002, Santo André. *Anais Eletrônicos...* Santo André: ASSEMAE, 2002. Disponível em:

<http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_11.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2008.

CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 18-49, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a02n7.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2010.

COSTA, A. M. Agenda política em saneamento ambiental: desafios para o controle social. In: SANTOS JR., O. A.; BRITTO, A. L., PORTO, H. R. L. (Org.). *Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social*. Rio de Janeiro: FASE, 1998. p. 215-233.

_____. *Avaliação da política nacional de saneamento: Brasil – 1996/2000*. 2003. 248 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003.

COSTA, M. A. *Democracia urbana: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil*. 2008. 345 f. Tese (Doutorado em Planejamento Regional e Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, M. A. B. *Cachoeiro: referência nacional em saneamento*. Cachoeiro de Itapemirim: Citágua, 2005. 44 p.

COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, p. 38-52, mar. 1994.

COSTA, V. M. R. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO, I.; PEREIRA, M. I. S. *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 87-111.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; MARTINS, P. C. Conselho municipal de saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2.437-2.445, ago., 2010.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 135-161.

DADALTO, M. C. Redes de sociabilidade e desenvolvimento urbano: a tecedura da comunicação. *Perspectivas de la Comunicación*, Temuco, v. 2, n. 1, p. 19-27, enero, 2009.

- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DAHL, R. A. *Democracy and its critics*. New Haven, 1989 *apud* HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2, 352 p.
- DELLA PORTA, D. Deliberation in movement: why and how to study deliberative democracy and social movements. *Acta Politica*, Basingstoke, n. 40, p. 336-350, July, 2005.
- DEMO, D. *Participação é conquista*. Fortaleza: EUFC, 1986. 137 p.
- DEMO, P. *Pesquisa e construção de conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004, 125 p.
- DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11 n. 4, p. 3-15, 1997.
- ELIAS, E. M.; COHN, A. Health reform in Brazil: lessons to consider. *American Journal of Public Health*, Stanford, v. 93, n. 1, p. 44-48, Jan. 2003.
- ESPÍRITO SANTO. Lei n.º 477, de 29 de dezembro de 2008. Cria a agência reguladora de saneamento básico e infra-estrutura viária do Espírito Santo – ARSI e dá outras providências, 2008. Disponível em: <http://www.arsi.es.gov.br/_midias/pdf/25-4bcc5260d4334.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.
- FALEIROS, V. P. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (Org.). *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004. p. 33-66.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. 8. reimp. São Paulo: Globo, 2008. 913 p.
- FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 41-75.
- FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 12, p. 378-406, nov. 2006.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999. 253 p.
- FERNANDES, J. M.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. Gestão pública e cultura cívica: a participação pública no desenho do sistema de águas na cidade de Niterói. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 17, n. 54, p. 527-542, jul./set., 2010.
- FISHKING, J. S. *et al.* Deliberative democracy in an unlikely place: deliberative polling in China. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 40, n. 2, p. 435-448, Jan., 2010.
- FLEURY, S. Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação. In: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Latinobarômetro*. 2003. p. 1-7. Disponível em: <www.pnud.org.br/democracia/documentos/TC.fleury.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2009.
- FLORES, R. K. *A contra-hegemonia e a desestatização dos serviços de água e saneamento no Uruguai e na província de Santa Fé (Argentina)*. 2007. 105 f. Dissertação (Mestrado em

Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FREITAG, B. Habermas e a filosofia da modernidade. *Perspectivas*, São Paulo, v. 16, p. 23-45, 1993.

FREITAS, C. M. Problemas ambientais, saúde coletiva e ciências sociais. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 137-150, 2003.

FUNG; ARCHON; WRIGHT, ERIK O. (Ed.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. (Real Utopias Project). London: Verso, 2003 *apud* AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, jun., 2008.

FUKS, M. Contexto, regras e efetividade deliberativa: considerações a respeito dos conselhos de Curitiba. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 255-270.

GALVÊAS, L.; RODRIGUES, Z. A desconstrução de um projeto. In: MARTINUZZO, J. A. *Diário capixaba: 115 anos da imprensa oficial do Espírito Santo*. Vitória: Departamento de Imprensa Oficial – DIO, 2005. p. 122-141.

GAMA, P. C. N. da. O fenômeno da captura das agências reguladoras: federalização indevida de causas judiciais relacionadas aos setores regulados. *Revista CEJ*, Brasília, n. 26, p. 63-68, jul./set., 2004. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/626/806>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991. 159 p.

GIMBIAGE, F.; ALÉM, A.C. *Finanças públicas Rio de Janeiro: Campus*, 2000 *apud* MARINHO, M. S. J. Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto). 2006. 216 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2006.

GLEITSMANN, B. A.; KROMA, M. M.; STEENHUIS, T. Analysis of a rural water supply project in three communities in Mali: participation and sustainability. *Natural Resources Forum*, Oxford, v. 31, n. 2, p. 142-150, May, 2007.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 9-31, 2002.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr., 2006.

GONZALEZ, A. G. *Parceria público-privado: apontamentos gerais*. 2005. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2005/andresgarciaagonzalez/parceria.htm>>. Acesso em: 8 maio 2009.

GRAU, N. C. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Renavan, 1998. 302 p.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GESCD). Esfera pública e democracia no Brasil. *Idéias*, Campinas, ano 5, n. 2, ano 6, n.1, p. 43-74, 1998-1999.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa? *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 17-78, jan./mar., 2007.

HABERMAS, J. Participação política. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E (Org.). *Política e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1983. p. 375-378.

_____. *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social* (v.1). Traducción Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987a. v. 1, 512 p.

_____. *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la Razón funcionalista.. Traducción*. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987a. v. 2, 512 p.

_____. A nova intransparência – a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 18, p. 103-114, set. 1987b.

_____. *Técnica e ciência como «ideologia»*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1987c. 147 p.

_____. Um perfil filosófico político: entrevista com Jürgen Habermas. Tradução de: Wolfgang Leo Maar, *Novos Estudos*, São Paulo, n. 18, p. 77-102, set. 1987e. *apud* PINTO, J. M. de R. *Administração e liberdade: Um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1996. 170 p.

_____. Soberania popular como procedimento. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 26, p. 100-113, mar. 1990.

_____. Que significa socialismo hoje? Revolução recuperadora e necessidade de revisão da esquerda. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 30, p. 43-61, jul. 1991.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

_____. *Direito e democracia: Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1, 354 p.

_____. *Direito e democracia: Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2, 352 p.

_____. O espaço público 30 anos depois. *Caderno de Filosofia e Ciências Humanas*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 7-28, abr. 1999.

_____. *Pensamento pós-metafísico*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. 271 p.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 233 p.

_____. Derechos humanos y soberania popular: Las versiones liberal e republicana. In: OVEJERO, F.; MARTI, J. L.; GARGARELLA, R. (Org.). *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós, 2004. p. 191-206 *apud* TENÓRIO, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Unijuí, 2007. 632 p.

_____. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, Illinois, v. 16, n. 4, p. 411-426, Nov., 2006.

- HALL, D. Evaluating the impact of liberalisation on public services. London: *PSIRU Business School*, 2005. Disponível em: <<http://www.psiru.org/reports/2005-03-EU-U-horizeval.doc>>. Acesso em: 17 abr. 2008.
- HALL, D.; LOBINA, E. The relative efficiency of public and private sector water. London: *PSIRU Business School*, 2005. Disponível em: <<http://www.psiru.org/reports/2005-10-W-ffic.doc>>. Acesso em: 28 maio 2006.
- _____. Agua, privatización y ciudadanía. In: SOPHIE, E. *et al.* (Ed.). *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México: Fundación Heinrich Böll, 2006. p. 288-309.
- HELLER, L. *Saneamento e saúde*. Brasília: OPAS/OMS, 1997. 98 p.
- _____. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 2, p. 73-84, 1998.
- HELLER, L. (Coord.). *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento: uma avaliação em três bacias hidrográficas em Minas Gerais*. Projeto de pesquisa, 2005. (Mimeo).
- _____. Gestão dos serviços. In: HELLER, L.; PÁDUA, V. L. (Org.). *Abastecimento de água para consumo humano*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 817-844.
- HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Revista de Engenharia Sanitária*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 13, p. 284-295, jul./set., 2007.
- HELLER, L., NASCIMENTO, N. O. Pesquisa e desenvolvimento na área de saneamento no Brasil: necessidades e tendências. *Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 10, n. 1, jan./mar., p. 24-35, 2005.
- HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JÚNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 37-68.
- HOCHMAN, G. *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1998. 261 p.
- HOEDEMANN, O.; KISHIMOTO, S. Agua y saneamiento: reformas democráticas e innovadoras en el sur global. In: SOPHIE, E. *et al.* (Ed.). *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México: Fundación Heinrich Böll, 2006. p. 349-360.
- HUKKA, J. J.; KATKO, T. Refuting the paradigm of water services privatization. *Natural Resources Forum*, Oxford, v. 27, n. 2, p. 142-155, May, 2003.
- HUNTINGTON, S. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster, 1969 *apud* AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14/02.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Estimativas de população*. 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/POP_2008_TCU.pdf>. Acesso em: 13 maio 2009.

- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA. *Pesquisa nacional de amostra por domicílio – Pnad 2007: Primeiras análises. Saneamento básico e habitação*. Brasília, v.5, out. 2008. 24 p.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. *Índice de desenvolvimento social dos municípios do Espírito Santo*. Vitória, 2004. 132 p.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989. 166 p.
- JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 204 p.
- JACOBSON, T. L.; STOREY, J. D. Development communication and participation: applying Habermas to a case study of population programs in Nepal. *Communication Theory*, Washington, v. 14, n. 2, p. 99-121, May 2004.
- JOURAVLEV, A. Participação dos consumidores no processo regulatório. In: GALVÃO JÚNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 37-68.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. *Saúde e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 31-46, ago./dez., 1997.
- _____. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr., 2004.
- _____. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. *Anais Eletrônicos...* Santiago: CLAD, 2005. Disponível em:
<<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/junqueir.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2008.
- JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES”, 9., 1997, Caracas. *Anais Eletrônicos...* Caracas: CLAD, 1997. Disponível em:
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2008.
- JUNQUILHO, G. S. Nem burocrata nem novo gerente: o cabloco e os desafios do plano diretor de reforma do Estado no Brasil do real. *Revista Brasileira de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 38, p. 137-156, fev., 2004.
- JUSTO, M. C. D. M. *Financiamento do saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa da gestão pública e privada*. 2004. 167 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- KNIGHT, J.; JOHNSON, J. What sort of equality does deliberative democracy require? In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge: Massachusetts Institute for Technology Press, 1997. p. 279–320 *apud* THOMPSON, D. F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Reviews of Political Science*, Palo Alto, v.11, p. 497-520, 2008.

- KRÜGER, T. R. Conselho de saúde: as relações no exercício de deliberar e controlar. *Katálisis*, Florianópolis, n. 3, p. 28-39, 1998.
- LAFER, C. O sistema político brasileiro: estrutura e processo. São Paulo: Perspectiva, 1975 *apud* PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*. 1. reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 201 p.
- LAVALLE, A. G., VERA, E. I. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: VERA E. I.; LAVALLE, A. G. (Org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993. 276 p.
- LUBENOW, J. A. *A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas*. 2007. 257 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 221 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- _____. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 11, p. 183-197, out., 2007a.
- _____. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007b.
- _____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: RUBENS P. L. (Org.). *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. Disponível em: <<http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc>>. Acesso em: 6 dez. 2010.
- MACEDO, E. F. Pensando o currículo e a escola à luz da teoria de J. Habermas. *Em Aberto*, Brasília, ano 12, n. 58, p. 38-44, abr./jun., 1993.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118 p.
- MADURO, L. C. (Ed.). [Sem título]. *Revista Nossa*, Colatina, ano 5, n. 31, dez. 1987.
- MARINHO, M. S. J. *Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)*. 2006. 216 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.
- MARQUES, A. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, A. C. S (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões políticas comunicativas: textos fundamentais*. Belo horizonte: Autêntica, 2009. p.11-28.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Renavan, 2000. 352 p.
- MARQUES, R. C. Comparing private and public performance of portuguese water service. *Water Policy*, London, v. 10, p. 25-42, Oct. 2007.
- MARTINUZZO, J. A. (Org.). *Quase 200: a imprensa na história capixaba*. Vitória: Departamento de Imprensa Oficial, 2008. 265 p.

- MATEOS, B. P. *et al.* Mecanismos de participación para una evaluación integrada de la gestión del agua: el caso de la Costa del Sol occidental (Málaga). In: CONGRESO IBÉRICO SOBRE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL AGUA, FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA, 4., Tortosa, 2004. *Anais...* Tortosa: FNCA, 2004. 1 CD-ROM.
- MCCARTHY, T. *La teoria crítica de Jürgen Habermas*. Tradución de Manuel Jiménez Redondo. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1987. 479 p.
- MELLO, M. C. C. *O Conselho municipal de saneamento de Belo Horizonte: história, funcionamento e perspectivas*. 2010. 105 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia da UFMG, Belo Horizonte, 2010.
- MELLO, M. F. Privatização do setor saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. *Economia Aplicada Online*, v. 9, n. 3, p. 495-517, 2005.
- MELO, E. M. *et al.* Promoção da saúde do adolescente: experiência de extensão, ensino e pesquisa do projeto morada nova. In: ENCONTRO DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 7., 2004, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. Disponível em:
<<http://www.ufmg.br/proex/arquivos/7Encontro/Saude170.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2008.
- MELO, E. M. *et al.* Projeto meninos do rio: mundo da vida, adolescência e risco de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 39-48, jan./fev., 2005.
- MENDES, E. V. Estudos de caso: notas metodológicas. In: CICLO DE DEBATES SOBRE REDES REGIONALIZADAS DE ATENÇÃO À SAÚDE: DESAFIOS DO SUS. Brasília, out. 2009. Disponível em:
<http://www.opas.org.br/informacao/UploadArq/Nota_Metodologica_Estudo_de_Caso.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2010.
- MENDES, P. B. M. T. *et al.* Audiências públicas: limites e possibilidades nos processos decisórios. In: GALVÃO JÚNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 115-143.
- MERCEDES, S. S. P. *Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento*. 2002. 501 f. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- MERHY, E. E. *et al.* Planejamento comunicativo: prioridade para o Brasil e América Latina. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 2.275-2.284, jan./ago. 2010.
- MILANI, C. R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 215-235.
- MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. 4. ed. Rio de Janeiro: HUCITEC, 1996. 269 p.
- MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. 11. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: HUCITEC, 2008. 407 p.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Programa de Modernização do Setor Saneamento- PMSS. *Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil*. São Paulo: Consórcio INECON/Fundação Getúlio Vargas, 2008. 487 p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE - MS. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Organização Pan Americana de Saúde. Brasília, Ministério da Saúde, 2004. 116 p.

MORAES, L. R. S. Avaliação do impacto sobre a saúde das ações de saneamento ambiental em áreas pauperizadas de Salvador. In: HELLER, L. *et al* (Org.). *Saneamento e saúde nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: CC&P, 1997. p. 281-305.

MORAES, L. R. S.; MELO, G. B. Formulação da política de saneamento ambiental de Alagoinhas-Bahia a partir de conferência municipal como instrumento de participação e controle social: exemplo para a formulação de políticas estadual e nacional de saneamento. In: CONGRESSO NACIONAL DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 22., 2003, Joinville. *Anais Eletrônicos...* Joinville: ABES, 2003. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/abes22/cdxli.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

MOREIRA, E. *Cachoeiro: Uma história de lutas (1539 a 1930)*. v. 1., Cachoeiro de Itapemirim: Gracal, 2004 *apud* BALTHAZAR, A, M. Gestão Pública do Saneamento e dos Recursos Hídricos. Estudo de Caso: Cachoeiro de Itapemirim e Santo André. 2005. 146 f. Dissertação (Mestrado em urbanismo) – Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2005.

MOTA, A. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 45-63.

MOTTA, R. S. Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil. *IPEA – Notas Técnicas*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 1-24, jan., 2004.

MULAS, A. S. El papel de los órganos de control externo de la actividad económico-financiera en el ciclo del agua. In: FERNÁNDEZ, J. M. Y.; CURIEL, P. B. (Coord.). *Agua limpia, manos limpias: corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 2006. p. 93-103.

MULREANY, J. P. *et al*. Water privatization and public health in Latin America. *Revista Panamericana de Salud Publica*, Washington, v. 19, n. 1, p. 23-32, Jan., 2006.

NASCIMENTO, E. C. Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação. *Sinais*, Vitória, n. 1, v. 1, p. 123-150, abr. 2007. Edição especial de lançamento. Disponível em: <http://www.indiciarismo.net/revista/CMS/?Edi%E7%F5es:Edi%E7%E3o_n.01%2C_v.1%2C_Abr.2007>. Acesso em: 2 out. 2010.

NASCIMENTO, G. A. *Saneamento básico em áreas urbanas pobres: planejamento e gestão de programas na Região Sul do Brasil*. 2004. 216 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

NASCIMENTO, L. V.; QUEIROZ, C. M. Regulação e privatização dos serviços de saneamento: experiências de países da América Latina e da Inglaterra. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 27., 2000, Porto Alegre. *Anais Eletrônicos...* Porto Alegre: ABES, 2000. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/ix-007.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

NASCIMENTO, N. O.; HELLER, L. Ciência, tecnologia e inovação na interface entre as áreas de recursos hídricos e saneamento. *Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 36-48, jan./mar., 2005.

- NAVARRO, Z. *Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil*. Programas sociais, pobreza e participação cidadã. Cartagena: World Bank, 1998, *apud* FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). *Opinião Pública*, Campinas, v.12, n.12, p. 378-406, nov., 2006.
- NEBLO, M. Thinking through democracy: between the theory and practice of deliberative politics. *Acta Politica*, Basingstoke, n. 40, p. 169-181, July, 2005.
- NERI, M. C. (Coord.). *Trata, Brasil: saneamento, saúde e o bolso do consumidor*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. 205 p. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/tratabrasil3/>>. Acesso em: 20 ago. 2010.
- NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: Senac São Paulo, 2001. 151 p.
- _____. Sociedade civil: entre o político estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun., 2003.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. 146 p.
- OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. UNESP, 1999. p. 119-145.
- OGERA, R. C. *Análise de gestão local e estadual dos serviços de água e esgoto no estado de São Paulo, 1996-2000*. 2002. 200 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- OLIVEIRA, C. F. A gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. 9, n. 194, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-73.htm>>. Acesso em: 8 abr. 2008.
- _____. *Água e saneamento básico: a atuação do grupo Suez em Limeira e Manaus*. 2007. 233 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- OLIVEIRA, F. Além da transição, quem da imaginação. *Novos Estudos*, São Paulo, 12 jun., 1985, *apud* JACOBI, P. Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1989. 166 p.
- OLIVEIRA FILHO, A. Brasil: luta e resistência contra a privatização da água. In: CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DA ÁGUA. 2002, San Jose. *Anais Eletrônicos...* San Jose: AIDIS, 2002. Disponível em: <<http://www.psiru.org/Others/BrasilLuta-port.doc>>. Acesso em: 23 mar. 2009.
- OLIVEIRA, T. G. Faces da privatização: transição do modelo de gestão dos serviços de água e esgotos em Cachoeiro de Itapemirim. 2010. 130 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- OSUMANU, I. K. Private sector participation in urban water and sanitation provision in Gana: Experiences from the Tamale Metropolitan Área (TMA). *Environmental Management*, v. 42, n.1, p.102-110, July, 2008.
- OTTMANN, G. Habermas e a esfera pública no Brasil: Considerações conceituais. Tradução de Heloisa B. de Almeida. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 68, p. 61-72, mar., 2004.

- PALASSI, M. P. Olhares sobre a privatização do setor saneamento capixaba. In: JUNQUILHO, G. S. *et al.* (Org.). *Tecnologias de gestão: Por uma abordagem multidisciplinar*. Vitória: Ed.UFES, v. 2, 2007. p. 219-244.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 161 p.
- PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 201 p.
- PENA, D. S.; ABICALIL, M. T. Saneamento: os desafios do setor e a política nacional de saneamento. In: INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEA. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização – saneamento*. Brasília, 1999. p. 109-137. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte4.pdf>. Acesso em: 15 maio 2008.
- PINTO, J. M. de R. *Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996. 170 p.
- PITKIN, H. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967 *apud* AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p. 43-64, jun., 2008.
- POIRIER, J. *et al.* *Lês récits de vie: théorie et pratique*. Paris: Presses, Universitaires de France, 1985 *apud* MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. 10. ed. Rio de Janeiro: HUCITEC, 2006. 403 p.
- PRATA, P. R. Desenvolvimento econômico, desigualdade e saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 387-391, jul./set., 1994.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Relatório do desenvolvimento humano 2006*, 2006. 1.101 p.
- PRZEWORSKY, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. UNESP, 1999. p. 67-116.
- PURI, S. K.; SAHAY, S. Participation through communicative action: a case study of GIS for addressing land/water development in India. *Information Technology for Development*, Oslo, v. 10, p. 179-199, 2004.
- REESE-SCHÄFER, W. *Compreender Habermas*. Tradução de Vilmar Schneider. Petrópolis: Vozes, 2009. 183 p.
- REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. rev. e aum. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. 387 p.
- RIBEIRO, A. C. O dilema em torno da esfera pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana. *Revista Habitus*, Rio de Janeiro, v. 5 n. 1, p. 37-46, mar., 2007.
- RIST, S. *et al.* Moving from sustainable management to sustainable governance of natural resources: the role of social learning processes in rural India, Bolivia and Mali. *Journal of Rural Studies*, [S.l.], v. 23, p. 23-37, Jan., 2007.
- SAIANI, C. C. S. *Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores*. 2007. 315 f. Dissertação (Mestrado em

Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2007.

SANCHEZ, O. A. A privatização do saneamento. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n. 1, p. 89-101, jan./mar., 2001.

SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais Eletrônicos...* Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em:
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043328.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2009.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-77.

SANTOS, B. S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 455-559.

SANTOS, B. S. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007. 126 p.

SANTOS, M. Entrevista com Milton Santos. *Revista Caros Amigos*, São Paulo, 1998. Entrevista concedida a Marina Amaral, Sérgio Pinto de Almeida, Leo Gilson Ribeiro, Georges Bourdoukan, Roberto Freire, João Noro, Sérgio de Souza. Disponível em:
<<http://blog.controversia.com.br/2007/09/13/entrevista-milton-santos-na-revista-caros-amigos-1998/>>. Acesso em: 20 set. 2010.

SERVIÇO COLATINENSE DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO AMBIENTAL – SANEAR - Apresenta informações institucionais e serviços. Disponível em:
< <http://www.SANEAR.es.gov.br/interno/default.asp?url=riodoce>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

SERVIÇO COLATINENSE DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO AMBIENTAL – SANEAR *ONLINE*. Apresenta informações institucionais e serviços. Disponível em:
<<http://www.saneat.es.gov.br/interno/default.asp?url=riodoce>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

SIEBENEICHLER, F. B. *Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 181 p.

SILVA, M. Z.; NASCIMENTO, E. C. (Coord.). *Dimensões da democracia participativa no Projeto Terra* – Vitória, ES. Vitória: CCHN/DCSO/LEP/FACITEC/PMV, 2006.144 p.

SILVA, R. T. Público e privado na oferta de infra-estrutura urbana no Brasil. In: TELLES, V. S.; HENRY, E. (Org.). *Serviços urbanos, cidades e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 53-112.

_____. Apresentação. In: VARGAS, M. C. *O negócio da água – riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no Sudeste brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2005. p. 9-12.

SILVA, S. L. P. *Sociedade da diferença: formações identitárias, esfera pública e democracia na sociedade global*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 214 p.

SILVA, S. R. *O papel do sujeito em relação à água de consumo humano: um estudo na cidade de Vitória, ES*. 2007. 285 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e

Recursos Hídricos) – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SILVA, S. R. *et al.* Relationship (or its lack) between population and a water and sanitation service: a study of users' perception in Vitória (ES) Brazil. *Journal of Water and Health*, London, v. 8, n. 4, p. 764-778, Dec. 2010.

SILVEIRA, G. B. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós -graduação em Direito - CONPEDI*, Florianópolis, v. 1, p. 203-223, 2006.

SINGH, N. *et al.* Women and community water supply programmes: an analysis from a socio-cultural perspective. *Natural Resources Forum*, Oxford, v. 29, n. 3, p. 213-223, Sept., 2005.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto – 2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 19 maio 2009.

SOUSA, A. C. A. Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil. *Achegas.net Revista de Ciência Política*, n. 30, p. 1-19, jul./ago. 2006. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina_30.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2006.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

SOUZA, J. *A modernidade seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Ed. UNB, 2000. 276 p.

SPILLER, I. Por el derecho al agua: la sociedad civil internacional, sus temas y estrategias. In: SOPHIE, E. *et al.* (Ed.). *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México: Fundación Heinrich Böll, 2006. p. 142-149.

SUASSUNA, D.; ALMEIDA, A. Políticas públicas para o esporte e o lazer no Brasil (1995-2005). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA, 30., 2006, Distrito Federal. *Anais Eletrônicos...* Caxambu: ANPOCS, 2006. Disponível em: <http://vsites/fef/cedes/arquivos/texto_anpocs-%20politicas_publicas-27-08-06.doc>. Acesso em: 9 nov. 2010.

SUBIRATS, J. ¿Por qué es importante la participación ciudadana en la gestión sostenible del agua? In: FERNÁNDEZ, J. M. Y.; CURIEL, P. B. (Coord.). *Agua limpia, manos limpias: corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 2006. p. 83-92.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

_____. O novo estatuto da participação no contexto do Estado pós-ajuste. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 29., 2005, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2005a. 1 CD-ROM

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov., 2005b.

- TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a Promoção da saúde e da qualidade de vida . *Revista da Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 63-80, nov./dez., 2000.
- TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação. *Caderno CRH*, Salvador, n. 26/27, p.179-209, jan./dez., 1997.
- TEIXEIRA, F. *Colatina ontem e hoje*. Prefeitura Municipal de Colatina (acervo da Biblioteca Municipal), 1974.
- TENÓRIO, F. G. O mito da participação. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 162 – 164, maio/jul., 1990 *apud* TENÓRIO, F.G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Unijuí, 2007. 632 p.
- TENÓRIO, F. G. *Flexibilização organizacional: mito ou realidade?* Rio de Janeiro: FGV, 2000. 358 p.
- _____. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Unijuí, 2007. 632 p.
- TENÓRIO, F. G.; MARQUES FILHO, H. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 97-118.
- TESSMANN, E. K. Sociedade civil e (re)construção do espaço público: gestão democrática ambiental para reflexão na esfera pública. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15., 2007, Manaus. *Anais...* Manaus: CONPEDI, 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/erotides_kniphoff_tessmann.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2009.
- THIOLLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 5. ed. São Paulo: Polis, 1987. 270 p.
- THOMASSEN, L. *Habermas: a guide for the perplexed*. London: Continuum International Publishing Group, 2010. 182 p.
- THOMPSON, D. F. Who should govern who governs? The role of citizens in reforming the electoral system, 2008. p. 20–49. In: WARREN, M.; PEARSE, H. *Designing Deliberative Democracy: the British Columbia Citizens Assembly*. Cambridge: Cambridge University, 2008. 237 p. *apud* THOMPSON, D. F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Reviews of Political Science*, Palo Alto, v.11, p. 497-520, June, 2008.
- THOMPSON, D. F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Reviews of Political Science*, Palo Alto, v. 11, p. 497-520, June, 2008.
- TORIBIO, R. Partidos políticos y sociedad civil: actores complementarios en la democracia. *Revista Futuros*, v. 3, n. 9, p. 1-7, 2005.
- VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 7-18, 1998. Supl. 2.
- VENDRAMINI, P. R. R. J. A participação em conselhos como instrumento de gestão municipal. 2010. 319 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001a. 403 p.
- _____. *Cidadania e globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001b. 142 p.

- VIERO, O. M. Water supply and sanitation in Porto Alegre, Brazil. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL PRINWASS – PRIVATE PARTICIPATION IN WATER AND SANITATION, 2., 2003, México. *Anais Eletrônicos...* Mexico: PRINWASS, 2003. Disponível em: <<http://prinwass.ac.uk/PDFs/DMAE.PDF>>. Acesso em: 22 abr. 2009.
- VINCENT, L. F. Towards a smallholder hydrology for equitable and sustainable water management. *Natural Resources Forum*, Oxford, v. 27, n.2, p. 108-116, Apr., 2003.
- VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 83-108, jan./fev., 2008.
- WAMPLER, B. Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 46, n. 2, p. 73-100, July, 2004.
- _____. When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33., 2009, Caxambu-MG. *Anais Eletrônicos...* Caxambu: ANPOCS, 2009. Disponível em: <<http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscrição/resumos/0001/TC0566-1.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2010.
- WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1.621-1.628, nov./dez., 2002.
- WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 47-61, nov./dez., 2000.
- YAAKOUB, M. C. *Controle democrático e intersetorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática?* 2005. 170 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.
- YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 2nd ed. Thousand Oaks-CA: Sage Publications, 1994. 171 p.
- ZANOTTI, D. Esgoto 100% tratado em Vitória não garante praia limpa. *Gazeta Online*, Vitória, 23 mar. 2010. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2010/03/615427-esgoto+100+tratado+em+vitoria+nao+garante+praia+limpa.html>. Acesso em: 27 ago. 2010.
- ZVEIBIL, V. Z. *Reforma do Estado e a gestão do saneamento: uma reforma incompleta*. 2003. 247 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Saúde) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

ANEXO

ANEXO 1

Declaração de aprovação da pesquisa pelo COEP/UFMG



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA - COEP

Parecer nº. ETIC 117/08

Interessado(a): Prof. Léo Heller
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
Escola de Engenharia - UFMG

DECISÃO

O Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – COEP aprovou, no dia 7 de maio de 2008, o projeto de pesquisa intitulado "**Avaliação comparativa de gestão de serviços de saneamento em diferentes modelos institucionais. Estudo em três municípios do Espírito Santo**" bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O relatório final ou parcial deverá ser encaminhado ao COEP um ano após o início do projeto.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. T. Marques Amaral', is positioned above the printed name of the signatory.

Profa. Maria Teresa Marques Amaral
Coordenadora do COEP-UFMG

APÊNDICE

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevistas Individuais



PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO, O MODELO DE GESTÃO E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES

ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS

Data: ____ / ____ / ____

Nome: _____ Formação: _____

Instituição: _____ Cargo ou Função: _____

Tempo no Cargo ou Função: _____

INTRODUÇÃO

- 1) Para você o que é saneamento?
- 2) A partir desse conceito, o que é uma gestão de saneamento adequada?
- 3) Dentro dessa idéia de gestão em saneamento, qual deve ser o papel da Prefeitura Municipal?

PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

- 4) A Prefeitura privatizou os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 1998, após um concorrido processo. Como surgiu essa idéia / proposta de modificar o modelo de gestão até então adotado?
- 5) Comente sobre a reação dentro da Prefeitura, do Poder Legislativo, da Empresa e por parte da população?
- 6) Quais foram as estratégias adotadas para superar as resistências?
- 7) Essas mudanças foram acompanhadas de uma nova Política Municipal de Saneamento adotada pela Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. Fale um pouco sobre essa Política.

PERÍODO 1998-2008

- 8) Como passaram a ser definidas as prioridades das ações e investimentos em saneamento no Município a partir de 1998?
- 9) Como você avalia o papel da população no atual modelo de gestão?
- 10) Quais os canais de participação instituídos a partir de 1998?
- 11) Comente sobre a atuação do Conselho Municipal de Saneamento.
- 12) Como se estabelece o diálogo e a articulação entre a CITÁGUA e a Prefeitura?
- 13) E com a área da saúde?
- 14) Como é a atuação da Agência Reguladora nesse modelo?
- 15) Ao longo dos últimos 10 anos, como você vê o funcionamento da CITÁGUA no município?
- 16) Como é a atuação da empresa na área rural e nas áreas periféricas do município?
- 17) Comente sobre as alterações na qualidade dos serviços prestados durante esse período.

MUDANÇA DE CONTROLE DE GESTÃO

- 18) O controle da CITÁGUA foi adquirido pela Odebrecht em meados de 2008. O que mudou na estrutura ou nos procedimentos da empresa a partir de então?
- 19) Essa transação está em conformidade com os termos previstos no Contrato de Concessão e com a legislação vigente?

FUTURO – DESAFIOS E CENÁRIOS

- 20) Diante de todas as questões levantadas, a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi acertada?
- 21) Quais são os principais desafios para a gestão do saneamento no Município e como a enfrentá-los?

APÊNDICE B

Carta Convite e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

PESQUISA SOBRE A PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE O SANEAMENTO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - ENTREVISTA

Prezado Senhor(a),

A pesquisa para a qual V.Sa. irá contribuir tem como objetivo estudar o que governantes, técnicos, gestores e especialistas pensam a respeito do saneamento em Cachoeiro de Itapemirim. A seleção dos participantes considerou aqueles que reconhecidamente possuem maior conhecimento sobre o assunto e exerçam ou já tenham desempenhado papel relevante para a gestão ou o controle do saneamento no município.

Para participar deste estudo, sua especial colaboração será como entrevistado uma Entrevista Semi-Estruturada, onde os questionamentos básicos apoiados em observações, teorias, hipóteses e objetivos da pesquisa, permitirão o surgimento de novas perguntas na medida em que as respostas forem dadas. Haverá, portanto, maior flexibilidade para seguir uma linha de pensamento através de suas experiências pessoais, sem perder de vista o fio condutor estabelecido pelos pesquisadores, ao contrário do que aconteceria em entrevistas padronizadas ou questionários. Essa conversa será gravada e V.Sa. terá total liberdade para dizer o que pensa e ainda para deixar de responder qualquer questão. O conteúdo das falas será posteriormente tratado sistematicamente por métodos analíticos.

Antes do início dos trabalhos, será solicitado o preenchimento de um questionário com informações pessoais como idade, naturalidade, escolaridade, sexo e cor. No entanto, não há obrigação no fornecimento de tais dados e a ficha poderá ser devolvida em branco ou parcialmente preenchida. As informações não serão associadas ao seu nome.

As gravações das conversas serão utilizadas para a análise necessária ao presente estudo. Todo material produzido como resultado das Entrevistas Semi-Estruturadas (fitas gravadas, fichas de caracterização dos entrevistados, Termo de Livre Consentimento e transcrições) será armazenado em local com devida segurança, e será manuseado somente pelos pesquisadores responsáveis. Este material ficará guardado por um período de cinco anos para subsidiar a possível execução de outros trabalhos de caráter científico ou educativo e depois será inutilizado.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Caso não queira participar ou deseje sair a qualquer momento não haverá nenhuma restrição ou penalidade. Para retirar-se do estudo, basta informar aos pesquisadores responsáveis.

INFORMAÇÕES

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, que poderá ser contatado para esclarecimentos pelo telefone 3499-4592, por e-mail coep@prpq.ufmg.br ou no seguinte endereço: Av. Antonio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala 2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG.

Caso julgue necessário, os pesquisadores responsáveis podem fornecer esclarecimentos adicionais sobre essa pesquisa, através dos seguintes meios de contato:

- Av. do Contorno 842, 7º andar – Centro – Belo Horizonte/MG – CEP 30110-090
- Telefones: (31) 3409-1958 ou 3409-1018

Coordenador

Léo Heller
e-mail: heller@desa.ufmg.br

Pesquisadores

Marluce Martins de Aguiar
e-mail: marluce.aguiar@terra.com.br

Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima
e-mail: srezende@desa.ufmg.br

Thiago Guedes de Oliveira
e-mail: thiguedes@gmail.com

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Li as informações contidas neste documento antes de assinar este Termo de Consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas.

Confirmo também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome do participante (em letra de forma)

Assinatura do participante ou representante legal

Data

Assinatura do pesquisador

Data

APÊNDICE C

Roteiro de Entrevistas com Grupos Focais



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO, O MODELO DE GESTÃO E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES

ROTEIRO BÁSICO PARA GRUPO FOCAL - GF

INTRODUÇÃO / APRESENTAÇÃO

- ✓ Iniciar a apresentação sem gravadores ligados.
- ✓ Cumprimentos e agradecimentos iniciais.

Meu nome é Marluce Martins de Aguiar e esta é meu colega Thiago Guedes de Oliveira. Somos alunos de doutorado e mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Estamos trabalhando em uma pesquisa que trata da qualidade de vida no município. Hoje conversaremos particularmente sobre a percepção que as pessoas apresentam sobre algumas questões relacionadas a esse tema. Para isto, vocês foram convidados para participar deste encontro, chamado de grupo focal.

O grupo focal é uma reunião informal onde as pessoas se encontram para conversar sobre um determinado assunto. A reunião é gravada para que posteriormente nós possamos transcrever as falas de cada pessoa e desenvolver as análises que precisamos para a realização de nosso estudo. A identidade das pessoas que participam é mantida em sigilo, mas há quem prefira usar um outro nome qualquer ou se identificar somente pelo primeiro nome. Para que possamos nos entender melhor, é importante que apenas uma pessoa fale de cada vez. A participação das pessoas é voluntária, mas nós gostaríamos de reforçar que ela é muito importante não só para nossa pesquisa, mas para o aumento do entendimento das questões relacionadas à qualidade de vida. A reunião dura cerca de uma hora e meia. Um pequeno lanche será servido durante este tempo. Nós gostaríamos que todos ficassem bem à vontade para se servirem durante o encontro.

Para aqueles que concordam em participar deste grupo, nós gostaríamos de pedir que assinassem o Termo de Consentimento, que será lido em voz alta e cuja cópia será entregue a vocês. Este documento diz que vocês aceitam participar desta reunião e que foram informados sobre como ela funciona. Caso alguém tenha alguma dúvida, por favor, pergunte. Além do Termo de Consentimento, nós também gostaríamos de pedir que vocês preenchessem uma pequena ficha com informações pessoais, como idade, escolaridade, estado civil etc. O nome não precisa ser completo e nem verdadeiro, para que não haja possibilidade de identificação. Este documento é para que depois nós possamos saber as características gerais do grupo.

TERMO DE CONSENTIMENTO E FICHA DE CARACTERIZAÇÃO

- ✓ Distribuir os termos de consentimento, sendo 2 cópias para cada participante, que devem retornar uma cópia assinada para o moderador e guardar a outra.
- ✓ Após a assinatura do termo de consentimento, solicitar que preencham uma ficha de caracterização. Verificar se algum participante necessita de ajuda.

DISCUSSÕES EM GRUPO

(iniciar a gravação)

✓ Descontração para início do trabalho.

Moderador: Para iniciarmos os nossos trabalhos eu gostaria que vocês dissessem o que vem à cabeça quando o assunto é:

- o maior problema do bairro;
- a melhor coisa do bairro;
- saneamento.

Moderador: Agora vamos falar um pouco sobre dois dos aspectos do saneamento: a água e o esgoto.

1. De quem é a responsabilidade pelo abastecimento de água, a coleta e o tratamento do esgoto no município?
2. Todos os bairros e localidades têm o mesmo acesso a esses serviços?
3. A comunidade confia na água fornecida?
4. Como a população fica sabendo sobre a qualidade da água?
5. Falem sobre o preço das tarifas pagas pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Moderador: O assunto agora diz respeito Prefeitura e à CITÁGUA, uma vez os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram privatizados no ano de 1998:

1. Qual foi a reação da população quando soube sobre essa mudança na responsabilidade sobre a prestação dos serviços?
2. Como a opinião da comunidade foi considerada naquele momento?
3. A qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário mudou nos últimos 10 anos?
4. A comunidade está satisfeita com a atuação da CITÁGUA nos diferentes bairros?
5. Como é o atendimento a reclamações?
6. Atualmente existem canais onde a população possa participar das decisões sobre investimentos e melhorias em saneamento?
7. Como a Prefeitura e a CITÁGUA envolvem a comunidade em programas ou ações de saneamento, saúde e educação ambiental?

Moderador: A CITÁGUA foi vendida em meados de 2008 para uma grande empresa que atua no ramo da construção civil, a Odebrecht.

1. A população ficou sabendo dessa transação?
2. A comunidade percebeu alguma mudança a partir de então?
3. Diante de tudo o que foi discutido, vocês acham que a privatização dos serviços foi uma decisão acertada?
4. Para finalizar, quais são os principais desafios dessa empresa para melhorar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município?

APÊNDICE D

Carta Convite e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – GF



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

PESQUISA SOBRE A PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE A QUALIDADE DE VIDA EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – GRUPO FOCAL

Prezado Senhor(a),

Este Termo de Consentimento pode conter palavras que você não entenda. Peça ao pesquisador que explique as palavras ou informações não compreendidas completamente.

A pesquisa para a qual você irá contribuir tem como objetivo estudar o que as pessoas pensam a respeito de suas condições de vida. As únicas restrições na seleção de participantes desta pesquisa foi que os mesmos possuíssem idade superior a dezoito anos e fossem casados em 1998.

Para participar deste estudo, sua especial colaboração será como componente de um Grupo Focal, que é uma reunião com aproximadamente oito a dez pessoas, onde conversaremos sobre condições de vida da população. A discussão, que será gravada, dura de uma hora e meia a duas horas, e os participantes serão estimulados a falar sobre questões propostas pelos pesquisadores que coordenarão o procedimento. Os participantes só precisam dizer o que pensam, mas terão liberdade para deixar de responder a questões que não desejem. Não existem respostas certas ou erradas. O importante é o que cada participante pensa.

Antes do início da conversa nos Grupos Focais, será solicitado aos participantes que preencham um questionário no qual irão declarar sua idade, sua naturalidade, sua escolaridade (anos de estudo), seu sexo e sua cor. No entanto, o participante não será obrigado a fornecer tais informações, tendo o direito de não efetuar o preenchimento do questionário ou efetuar-lo parcialmente.

A sua identidade será mantida em sigilo. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, você não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. Todos os participantes do grupo de discussão serão informados que a conversa será gravada, mas que, apesar disto, será garantido anonimato e sigilo absoluto por parte dos pesquisadores. As falas de cada pessoa permanecerão confidenciais e nomes não serão associados a elas.

As gravações das conversas serão utilizadas para a análise necessária ao presente estudo. Todo material produzido como resultado dos Grupos Focais (fitas gravadas, fichas de caracterização dos entrevistados, termo de livre consentimento e transcrições) será armazenado em local com devida segurança, e será manuseado somente pelos pesquisadores responsáveis. Este material ficará guardado por um período de cinco anos para subsidiar a execução de outros trabalhos científicos, se necessário, e depois será inutilizado.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Você tem o direito de não querer participar ou de sair a qualquer momento, sem que ocorra nenhuma penalidade. Em caso de decidir retirar-se do estudo, basta informar aos pesquisadores responsáveis.

INFORMAÇÕES

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, que poderá ser contatado para esclarecimentos pelo telefone 3499-4592, por e-mail coep@prpq.ufmg.br ou no seguinte endereço: Av. Antonio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala 2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG.

Caso julgue necessário, os pesquisadores responsáveis podem fornecer esclarecimentos adicionais sobre essa pesquisa, através dos seguintes meios de contato:

- Av. do Contorno 842, 7º andar – Centro – Belo Horizonte/MG – CEP 30110-090
- Telefones: (31) 3409-1958 ou 3409-1018

Coordenador

Léo Heller
e-mail: heller@desa.ufmg.br

Pesquisadores

Marluce Martins de Aguiar
e-mail: marluce.aguiar@terra.com.br

Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima
e-mail: srezende@desa.ufmg.br

Thiago Guedes de Oliveira
e-mail: thiguedes@gmail.com

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Li ou alguém leu para mim as informações contidas neste documento antes de assinar este Termo de Consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas.

Confirmando também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome do participante (em letra de forma)

Assinatura do participante ou representante legal

Data

Assinatura do pesquisador

Data