



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL URBANA**

MAIARA MACEDO SILVA

A participação da sociedade civil em diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: estudo em quatro municípios no Brasil

Salvador
2010

MAIARA MACEDO SILVA

A participação da sociedade civil em diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: estudo em quatro municípios no Brasil

Dissertação de mestrado submetida ao Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Luiz Roberto Santos Moraes, PhD

Salvador
2010

S586 Silva, Maiara Macedo

A participação da sociedade civil em diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: estudo em quatro municípios no Brasil / Maiara Macedo Silva. – Salvador, 2010.

140 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2010.

1. Participação social. 2. Abastecimento de água – Políticas públicas. 3. Saneamento urbano - Políticas públicas. 3. Sociedade civil. 4. Serviço público - Municípios. I. Moraes, Luiz Roberto Santos. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD.: 363.7

MAIARA MACEDO SILVA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM DIFERENTES MODELOS
DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE
ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO: ESTUDO EM QUATRO
MUNICÍPIOS NO BRASIL**

Dissertação para obtenção dos grau de mestre em Engenharia Ambiental Urbana
Salvador 19 de março de 2010

Banca Examinadora

Prof. PhD Luiz Roberto Santos Moraes. _____
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Profa. Dra. Viviana Maria Zanta. _____
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Profa. Dra. Maria Elizabete Pereira dos Santos _____
Universidade Federal da Bahia - UFBA

AGRADECIMENTOS

Na realização desse trabalho de dissertação, muitos caminhos foram percorridos, com eles as limitações, os desafios e a superação. Nesse caminhar tenho que agradecer:

Ao Deus que me guia e me dá luz na caminhada.

À minha segunda mãe, Maria José Macedo, pelos momentos passados com minha ausência, pela compreensão.

À minha mãe, Zenaide Macedo, e às minhas irmãs, Jan e Nani, pela compreensão, apoio e amor.

Ao meu querido professor e orientador Dr. Luiz Roberto Moraes, por ter contribuído na minha formação com princípios de ética, responsabilidade e caráter. Meus agradecimentos e respeito.

À professora Patrícia Campos Borja, pelos incentivos e carinho.

Às professoras, Viviana Zanta e Elisabete Santos, que contribuíram de forma crítica na elaboração dessa dissertação.

Aos amigos Tony, Denize e Dedé, que nos momentos das dificuldades me apoiaram e incentivaram.

Aos amigos que construí no MEAU e aos bons momentos que passamos juntos.

Ao Grupo de Saneamento e Saúde Ambiental/EPUFBA, que me oportunizou a compor a equipe do projeto de pesquisa “Saneamento básico no Brasil: Uma avaliação de diferentes modelos de prestação dos serviços” financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e aos seus componentes pela agradável convivência.

Aos amigos da Confraria, pelos momentos de descontração nesse caminhar.

A todos os entrevistados, que contribuíram de maneira fundamental para este trabalho.

(...) É o lugar que dá conta do mundo. Há nele uma empirização do mundo (...)

RESUMO

Essa dissertação objetiva estudar a influência da participação da sociedade civil em quatro experiências de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil. Para esse estudo foi feita uma revisão crítica da literatura, construindo um marco teórico, além de um estudo empírico em quatro municípios com diferentes tipos de prestação dos serviços públicos de água e esgoto, pela prefeitura municipal, por meio da administração direta e indireta, pela concessionária estadual e por prestador privado. Para o entendimento da participação social na área do saneamento foi necessário uma revisão de literatura sobre o processo de democratização, o conceito de participação e de sociedade civil e sua relação com o Estado. No estudo empírico, foram realizadas entrevistas com representantes das entidades da sociedade civil organizada, com os gestores e com representantes dos prestadores dos serviços públicos de água e esgoto. Com as limitações da pesquisa, não se pode perceber a influência da participação social na prestação desses serviços. Porém, verificou-se a necessidade de adequação dos municípios à nova ordem legal existente no País, sendo também imprescindível informar, mobilizar e organizar a sociedade para a participação e controle social nas políticas de saneamento básico, além de promover processos de capacitação política para qualificar a participação.

Palavras-chave: Participação social, prestação dos serviços de água e esgoto, sociedade civil, políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation aims to study the influence of civil society participation in four experiments for provision of public water supply and sanitation services in Brazil. For this study we made a critical review of the literature, building a theoretical framework, and an empirical study in four cities with different types of public water supply and sanitation services, by municipal administration, directly and indirectly, by state company and by private provider. To understand the social participation in the basic sanitation was necessary to review the literature on democratization, the concept of participation and civil society and its relationship with the State. In the empirical study, interviews were conducted with representatives of the civil society organizations, with managers and representatives of providers of public water supply and sanitation services. With the limitations of the research, not one can see the influence of social participation in providing such public services. Thus, there was the need to adapt to the new municipal legal order existing in Brazil is also essential to inform, mobilize and organize society to participate in political and social control of basic sanitation public services, and promote policy processes of training to qualify participation.

Keywords: social participation, water supply and sanitation services, civil society, public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Distribuição do tipo de prestador de serviços públicos de água e esgoto no Brasil	7
Figura 2	Divisão da Corsan por Superintendência Regional no estado do Rio Grande do Sul	96
Figura 3	Área de atuação da Prolagos no Rio de Janeiro	97
Figura 4	Pontuação e qualificação das variáveis de participação	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparativo entre Departamento e Autarquia	31
Quadro 2	Municípios selecionados para a pesquisa com respectiva população e índice de saneamento	79
Quadro 3	Lista de entrevistados por município	86
Quadro 4	Forma de participação na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no municípios pesquisados	113
Quadro 5	Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Serrana – SP	115
Quadro 6	Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Timbó – SC	116
Quadro 7	Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Dois Irmãos – RS	117
Quadro 8	Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Arraial do Cabo – RJ	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição do tipo de prestação por região, segundo o SNIS	48
Tabela 2	Distribuição do tipo de prestador por população	49
Tabela 3	Informações da Central I e II	49
Tabela 4	Informações da SISAR – Ceará	50
Tabela 5	Informações da SISAR – Piauí	50

LISTA DE SIGLAS

AD	Administração Direta
ADIN	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
AI	Administração Indireta
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEAE	Companhias Estaduais de Água e Esgoto
CENTRAL	Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
DAES	Departamento de Água e Esgoto de Serrana
DEM	Democratas
ESAC	Empresa de Saneamento de Arraial do Cabo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FSESP	Fundação Serviços de Saúde Pública
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAMAE	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Timbó
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SFS	Sistema Financeiros de Saneamento
SISAR	Sistema Integrado de Saneamento Rural
SNIS	Sistema Nacional de Informações em Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
SURSIN	Superintendência da Região dos Sinos da Corsan
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO	20
2.1. Abastecimento de água e esgotamento sanitário	20
2.2. Tipos de Prestação	22
2.2.1. Prestação pública	28
2.2.2. Prestação privada	35
2.2.3. Prestação comunitária	37
2.3. Política Pública de água e esgoto no Brasil: pressupostos históricos e conteúdos	39
2.4. Princípios da prestação dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil	51
3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	60
3.1. Sociedade civil	60
3.2. Participação social	64
4. METODOLOGIA	76
4.1. Considerações Gerais	76
4.2. Área de Estudo	76
4.3. Técnica de Pesquisa	83
4.3.1. Pesquisa Empírica	83
4.5. Método de análise de dados	88
5. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	89
5.1. Serrana (SP)	89
5.2. Timbó (SC)	92
5.3. Dois Irmãos (RS)	95
5.4. Arraial do Cabo (RJ)	97
6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	105
7. CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS	131
APÊNDICES	138

1. INTRODUÇÃO

O *déficit* de abastecimento de água e esgotamento sanitário que o Brasil ainda enfrenta, pode ser decorrente, entre outros fatores, da necessidade de construção de uma política pública mais justa para a área, atendendo assim, as necessidades da sociedade. No Brasil, historicamente, as políticas públicas de saneamento, foram formuladas e implementadas atendendo aos interesses econômicos, em detrimento aos da população.

Na década de 70, quando da instituição do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), a conjuntura política era o regime militar, não se reconhecia a autonomia municipal. Após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e a desaceleração do PLANASA em 1986 e com a mudança política que se iniciou naquela década, na qual a democratização era a pauta do momento, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi de suma importância para a gradual mudança de postura com relação à autonomia municipal. A partir daí, muitas foram as tentativas para ter no País diretrizes para o saneamento básico.

Sabe-se que os movimentos sociais começam a emergir na década de 70, durante o regime militar. Após esse período, esses movimentos e as atuações de sindicatos e partidos políticos dão impulso às lutas de gênero, moradia, meio ambiente, dentre outras. Assim, dando grande contribuição para a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. A partir daí, as exigências não eram apenas reivindicatórias para a garantia de direitos, mas se estabelecia a necessidade de participação dos diferentes segmentos da sociedade nas decisões.

Como preceito constitucional, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico é competência do município, já que é atribuição do mesmo organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (BRASIL, 1988). Dessa forma, essa premissa abrange os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que são entendidos como serviços públicos de interesse local.

Na década de 90, inicia-se o processo de institucionalização da participação. Nessa década, fica mais evidente a relação entre democracia e cidadania e há a ampliação dos espaços democráticos. Porém, o incentivo à participação da sociedade também sofre influência do projeto neoliberal. Isso se dá pela existência dos distintos projetos políticos que orientam a relação entre Estado e sociedade civil.

Como o saneamento no Brasil ao longo da história assumiu características próprias dependendo do momento histórico e do modelo de desenvolvimento, essa área não ficou excluída das influências dos projetos neoliberais. A política pública adotada na década de 70, pautada na centralização rebateu na relação estabelecida entre prestador, Poder Público e sociedade.

Após duas décadas de debates, foi aprovada a Lei n. 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, instrumento legal que estabelece o controle social como um dos princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, considera-se necessário tê-lo como princípio na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. E essa necessidade se deu a partir do

histórico dos movimentos sociais ao longo do tempo. Dessa forma, o controle social se configura um desafio para o Poder Público e para a sociedade.

Para Heller e Rezende (2009) mesmo com essa abertura legal de perspectivas para definição de políticas públicas para a área, os temas relacionados à participação e ao controle social não tem sido estudados suficientemente pela comunidade acadêmica brasileira.

Com isso torna-se importante se apropriar de estudos nessa área para contribuir com a redução do *déficit* em pesquisas que abordem as questões de políticas públicas e participação social em saneamento básico no Brasil.

A perspectiva de contribuir para estudos na área, auxiliando na redução do *déficit* em pesquisas que abordem essa temática no Brasil é que motivou os estudos para essa dissertação. Assim, partindo da problematização da participação, esse trabalho estudou a participação da sociedade civil em quatro experiências de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil.

Essa dissertação visa analisar a influência da participação social nos diferentes tipos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. A pesquisa ocorreu por meio de um estudo em quatro municípios com experiências exitosas e com diferentes modelos de prestação. A seleção dos municípios se deu a partir de uma pesquisa matriz que está sendo desenvolvida pelo Grupo de Saneamento e Saúde Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia intitulada “Saneamento básico no Brasil: Uma avaliação de diferentes modelos de prestação dos

serviços”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Como o estudo aconteceu em municípios considerados exitosos sob a ótica da universalização dos serviços, tem-se o interesse de verificar o quanto que a participação da sociedade civil contribuiu com essas experiências, analisando fatores preponderantes da participação, que influenciam na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para fins dessa pesquisa entende-se como sendo experiência exitosa, municípios com elevado índice de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O problema dessa pesquisa está ligado ao seguinte questionamento:

- A participação social influencia as quatro experiências estudadas de prestação dos serviços públicos de água e esgoto?

Assim, parte-se do pressuposto que a participação da sociedade civil influencia os quatro diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de água e esgoto, considerando o papel emancipador da participação junto aos indivíduos e à coletividade, além do entendimento que esse processo é fundamental na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam as demandas e os interesses da coletividade.

O objetivo geral dessa dissertação é analisar a influência da participação da sociedade civil em quatro experiências de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil e os objetivos específicos são:

- Analisar a participação da sociedade civil nos municípios com diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de abastecimento água e esgotamento sanitário.
- Identificar os fatores preponderantes da participação social, que influenciam na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

2. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO

2.1. Abastecimento de água e esgotamento sanitário

Ao longo da história o conceito de saneamento básico tem sido trabalhado, dependendo das condições materiais e sociais de cada época, do avanço do conhecimento, das tecnologias e da sua apropriação pela sociedade. Para Menezes (1984, p.26), saneamento básico é “o conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com finalidade de prevenir doenças e promover saúde”.

Moraes (1993, p.1) define saneamento básico como:

O conjunto de ações, entendidas, fundamentalmente, como de saúde pública, compreendendo o abastecimento de água em quantidade suficiente para assegurar a higiene adequada e o conforto, com qualidade compatível com os padrões de portabilidade; coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos e dos resíduos sólidos; drenagem urbana de águas pluviais e controle ambiental de roedores, insetos, helmintos e outros vetores e reservatórios de doenças.

A Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico, define saneamento básico como sendo o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Assim, o saneamento pode ser considerado uma ação coletiva, que é diretamente associada ao estabelecimento das condições de vida adequada, devendo-se constituir em uma meta social.

Abastecimento de Água

A água, um recurso natural e essencial à vida, devido às diversificadas atividades humanas é utilizada para múltiplos fins. Para que as necessidades das populações sejam atendidas é importante que esse recurso seja disponível em quantidade suficiente e com boa qualidade.

O sistema de abastecimento de água é caracterizado pelo conjunto de obras, instalações e serviços destinados à distribuição de água potável. Na Lei n. 11.445/2007 o abastecimento de água potável é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição.

Um sistema de abastecimento de água se constitui a partir da captação da água, em um determinado manancial; em seguida pela adução até uma estação de tratamento; e, por fim, a distribuição até chegar aos domicílios.

Esgotamento sanitário

Os serviços de esgotamento sanitário são tratados na Lei n. 11.445/2007 como sendo atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.

A existência de um adequado destino para os dejetos humanos é importante não só pelo aspecto sanitário, mas também pelo social, onde se constitui uma forma de inclusão e respeito à vida.

2.2. Tipos de Prestação

Para tratar da prestação dos serviços públicos de água e esgoto, faz-se necessário uma reflexão sobre o conceito de serviços públicos. A noção de serviços públicos surgiu a partir da Revolução Francesa, momento em que a população inicia o processo, por meio da luta armada, de imposição de seu poder ao do rei, nobreza e igreja, culminando na reivindicação de melhor prestação dos serviços.

Hoje, com a instituição do constitucionalismo, o conceito de serviço público torna-se jurídico, estando sempre, de alguma forma, ligado ao Estado. Alguns autores que trabalham com essa temática, costumam lidar o conceito de serviços públicos como sendo uma atividade econômica. Grau (2001) define serviço público como espécie do gênero atividade econômica. Na visão do autor a expressão pode significar “tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público” (GRAU, 2001, p.252)

Diferentemente, Mello (2006, p. 642) conceitua serviço público com:

toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Grotti (2003) citado por Mello (2006, p.642) deixa claro que “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre o seu papel. É o plano da escolha política que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico”.

Ainda para Mello (2006, p. 645),

a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: (a) um deles, que é seu *substrato material*, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados; (b) o outro, *traço formal* indispensável, que lhe dá justamente caráter de noção jurídica, consistente em um *específico regime de Direito Público*, isto é, numa “unidade normativa”.

O primeiro elemento, que o autor chama de substrato material, diz respeito à prestação que consiste no oferecimento de utilidades ou comodidades materiais (como água, luz, gás, telefone, transporte coletivo, etc.) e por serem consideradas imprescindíveis, necessárias ou apenas correspondentes a conveniências básicas da sociedade, em um dado tempo histórico, o Estado assume como próprias e as presta sob regime de Direito Público, diretamente ou por meio de alguém por ele qualificado para tanto (MELLO, 2006). O que confere caráter jurídico à noção de serviço público é o elemento formal, isto é, a submissão a um regime de Direito Público, o regime jurídico-administrativo.

Di Pietro (2006) aborda a evolução do conceito de serviço público e trata de aspectos como a delegação dos serviços públicos pelo Estado a particulares, por meio de contratos de concessão de serviços públicos e por meio de pessoas jurídicas de direito privado criadas para esse fim (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Para essa autora, “serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2006, p.114).

O Decreto n. 6.017/07, que regulamenta a Lei n. 11.107/05, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos conceitua serviço público como: “atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa” (BRASIL, 2007, p.2).

No Brasil, a prestação dos serviços públicos é incumbência do Poder Público, porém a concessão desses serviços tem uma atenção Constitucional. O art. 175 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos” (BRASIL, 1988, p.84).

Assim, a concessão ou permissão para a prestação dos serviços públicos é a forma pela qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que se interessa em prestá-lo, sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, basicamente e geralmente por meio de tarifas cobradas aos usuários do serviço (MELLO, 2006).

Na Administração Pública¹ o exercício de atividades administrativas pode ser composto pela própria pessoa do Estado, por meio de seus órgãos (administração direta), e por

¹ Para Souza (2002), Administração Pública são instituições que operam o Estado.

peças jurídicas, tais como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações governamentais (administração indireta).

Quanto aos serviços públicos de saneamento básico², considera-se o disposto no art. 30, inciso V, da CF, em que estabelece que “é competência municipal organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (BRASIL, 1988, p.22).

Quanto à abordagem da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, é importante um olhar cuidadoso para a diferenciação entre gestão e prestação dos serviços, pois a segunda é uma função da primeira, sendo assim estabelecida pela Lei n. 11.445/2007. Na referida Lei, gestão é entendida como a composição do planejamento, da regulação, da prestação dos serviços, da fiscalização e do controle social (BRASIL, 2007).

Estudando os diferentes tipos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes, muitas vezes os mesmos são tratados como “modelos de prestação dos serviços”. Para melhor entendimento dessa expressão tão utilizada, é indispensável um breve estudo da palavra “modelo”.

Houaiss e Vilar (2001) define que modelo é “exemplo dado por uma pessoa, uma coisa, que possui determinadas características em mais alto grau”, e mais, “coisa ou pessoa que serve de imagem, forma ou padrão a ser imitado”. Dessa forma, levando em consideração

² Considera-se a definição da Lei n. 11.445/2007, em que saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais.

o significado estrito da palavra “modelo”, pode-se refletir que nem sempre as prestações de serviços públicos de saneamento básico existentes podem ser caracterizadas como modelos, pois, para isso, precisariam se enquadrar sempre num exemplo a ser seguido.

Porém, pode-se entender “modelo” como sendo a “forma” em que se configura determinada coisa. Ou seja, no caso de “modelos de prestação dos serviços de saneamento”, apenas como o “tipo de prestação dos serviços de saneamento”.

Atualmente no Brasil, é possível ter diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a saber: a prestação pública, pela concessionária estadual, pelo município (por meio da administração direta ou indireta), e por uma gestão associada entre entes federados; a prestação privada; e até mesmo pode-se ter a prestação comunitária.

Porém, no País, os modelos mais comuns de prestação desses serviços são: a prestação pelas concessionárias estaduais, até então por meio de contratos de concessão e a prestação pelo município, por administração direta (órgãos que compõem a administração municipal) ou por administração indireta (autarquias ou empresas municipais). Com a instituição da Lei n. 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e da Lei n. 11.445/07, os municípios passam a delegar os serviços via contrato de programa, após os entes federados envolvidos terem firmado um convênio de cooperação ou criado um consócio público.

A prestação desses serviços por Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAE) teve início na década de 60. Neste momento, as instituições internacionais financiavam projetos de infraestrutura, propiciando o ingresso de capital estrangeiro no Brasil. Em

1960, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estimulou a formação das empresas de economia mista, tendo nas cláusulas contratuais de financiamento exigências quanto “à descrição das responsabilidades, autonomia administrativa, autoridade para impor a tarifação, arrecadação e legislação por parte das contratantes” (REZENDE; HELLER 2008, p.238).

A partir da Lei n. 11.107/05 e do Decreto n. 6.017/07, surge a gestão associada dos serviços entre os entes federados via convênio de cooperação ou consórcio público. A gestão associada, estabelecida na Lei n. 11.445/07 é: “associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal” (BRASIL, 2007, p.2).

Outro tipo de prestação dos serviços de água e esgoto que se identifica no País é por meio de empresas privadas. Dessa forma, a concessão passa a acontecer apenas por processo de licitação, segundo a Lei n. 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e a Lei n. 8.987/1995, que estabelece normas para a concessão de serviços públicos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Dentro da perspectiva da concessão ao setor privado e na análise crítica da diferença entre serviços públicos e serviços de interesse econômico, Moreira (2003), trata da ‘*mercadorização*’ dos serviços públicos, isso é, prestações disponíveis no mercado por um preço muitas vezes em concorrência e a conseqüente transformação dos usuários de serviços públicos em consumidores ou clientes.

No âmbito da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, existe também a delegação da prestação dos serviços de água e esgoto a uma associação de moradores, a uma ONG ou a uma cooperativa. Isso se dá, principalmente, em pequenas localidades de áreas rurais. No Brasil, existem as experiências da Bahia, com as associações regionais (CENTRAL I e II), do Ceará e do Piauí, com o Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR).

Dessa forma, a prestação dos serviços públicos de água e esgoto pode se configurar em prestação pública, prestação privada e prestação comunitária³.

2.2.1. Prestação pública

Na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a organização se dá por meio da administração direta municipal (órgão da administração municipal), da administração indireta municipal (autarquias municipais, empresas públicas ou de economia mista municipal), das companhias estaduais (sociedades de economia mista) e da gestão associada.

Administração direta municipal

Neste caso, o Poder Público Municipal é o prestador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assumindo a prestação dos serviços por meio de órgão da administração direta. Assim, a administração central distribui as atribuições pela prestação dos serviços entre os vários órgãos de acordo com a função de cada um. Essa

³ Designa-se prestação comunitária: “entidade da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, à qual tenha sido delegada a administração dos serviços” (SNIS, 2007, p.27)

prestação se dá pelas secretarias ou departamentos da própria administração municipal (PEREIRA, 1997).

Como esses serviços são ligados diretamente à prefeitura municipal, os orçamentos públicos não vinculam as receitas tarifárias exclusivamente aos serviços. Além disso, geralmente não existe acompanhamento do controle financeiro, não havendo meios adequados para saber se o serviço é auto-sustentável, ou quanto da receita do serviço vai para o custeio geral da administração (HELLER, 2007; PEIXOTO, 1994). Sendo assim, torna-se notório a falta de autonomia financeira. Uma observação feita por Heller (2007, p.12) é que “são comuns casos em que os serviços nem sequer são cobrados, fato este que incentiva o desperdício de água, podendo acarretar em um alto consumo *per capita*”.

Essas questões ligadas à autonomia financeira se constituem um entrave para esse tipo de prestação, ficando assim, dependente da organização administrativa central, que por sua vez, depende do projeto político de cada governo.

Autarquias Municipais

O termo autarquia, inserido há cerca de três décadas no nosso dicionário, tem como significado “comando próprio, direção própria, auto-governo” sendo assim formado por dois elementos derivados do Grego: *autós* (próprio) e *arquia* (comando, governo) (CRETELLA JÚNIOR, 1980).

As autarquias são entes administrativos autônomos, possuem natureza administrativa e personalidade jurídica de direito público, que desempenham funções eminentemente públicas. Atuam em nome próprio, sendo criadas por lei específica (CF, art. 37, XIX), de

iniciativa do chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º), e sua organização é imposta por decreto, regulamento ou estatuto (ROSA, 2007).

Essa constituição tem como competência exercer as atividades relacionadas à administração, operação, manutenção e a expansão dos serviços de água e esgotos, assim como a prestação direta pelo Poder Público Municipal, porém as autarquias possuem autonomia jurídica, administrativa e financeira (FUNASA, 2003), o que caracteriza vantagens administrativas.

Em um estudo sobre os diferentes modelos de prestação dos serviços de saneamento básico utilizando indicadores, Heller, Coutinho e Mingoti (2006), destacam o bom desempenho das autarquias, citando a existência de 20 experiências municipais de êxito, divulgada pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE).

A ASSEMAE, que surgiu da resistência à política autoritária de não reconhecimento do poder local, ao publicar essas experiências traz uma reflexão da capacidade de os municípios se organizarem e traçarem suas diretrizes para o saneamento básico de forma integrada com as políticas públicas locais.

As experiências bem sucedidas de autarquias municipais de saneamento básico são demonstrações de fortalecimento do poder local e de possibilidade de rompimento com a concepção centralizadora e distante da população local que foi adotada na década de 70.

A resistência de muitos municípios a não aderir à política implantada na década de 70, via Planasa, é um dos fatores que contribuíram para a existência das autarquias municipais na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Normalmente as autarquias municipais recebem a denominação de Serviço Autônomo de Água e Esgoto — SAAE, Superintendência de Água e Esgoto — SAE ou Departamento Municipal de Água e Esgoto — DMAE. Muitas autarquias foram administradas pela antiga Fundação Serviços de Saúde Pública (Fsesp), atual Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Alguns aspectos diferenciam a administração direta da administração indireta, dentre eles estão a autonomia financeira e administrativa, o ordenador das despesas e o regime jurídico de pessoal. O quadro 1 mostra as diferenças e semelhanças entre Departamento (administração direta) e Autarquia (administração indireta).

Aspectos	Departamento	Autarquia
Criação e extinção	Lei da organização da administração pública	Lei Específica
Personalidade jurídica	Direito Público	Direito Público
Ordenador de despesas	Prefeito municipal	Diretor da autarquia
Regime jurídico de pessoal	Quadro da prefeitura estatutário ou CLT	Quadro próprio estatutário e CLT
Autonomia financeira	Nenhuma	Total
Autonomia administrativa	Compartilhada	Total
Tributos	Isento	Isento

Fonte: adaptado de Pereira, Jr., 1997.

Quadro 1: Comparativo entre Departamento e Autarquia

Empresas Públicas ou Companhias Municipais

As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do Poder Público, criada por lei para exploração de atividades econômicas (ROSA, 2007).

Segundo o SNIS (2007, p.32), as empresas públicas caracterizam-se por ser “entidades paraestatais, criadas por lei, com personalidade jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público”.

O atendimento por esse tipo de prestação de água e esgoto no Brasil atinge poucos municípios. Peixoto (1994) destaca que o pequeno interesse dos municípios por esse tipo de prestação se dá pela falta de conhecimento e apoio institucional.

Companhias Estaduais

As Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAE) são empresas de economia mista. Estas empresas, por meio de concessão municipal, prestam os serviços de saneamento, que abrangem a operação, a manutenção e a construção dos sistemas de água e de esgoto.

A sociedade de economia mista é caracterizada como sociedade anônima de direito privado, com participação do Poder Público e particulares de forma minoritária, que realizam atividades econômicas ou serviço de interesse coletivo, delegado ou outorgado pelo Poder Público. São criadas por Lei pelo Poder Público, que detém a maioria das

ações com direito a voto de forma a ter o controle da sociedade (ROSA, 2007). A empresa de economia mista pode também ser criada Poder Público Municipal.

No Brasil, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pelas Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAE) teve início na década de 60. No final da década de 60 e início de 70, o então Banco Nacional de Habitação (BNH) passou a condicionar seus empréstimos à transferência da concessão dos serviços de água e esgoto dos municípios para as empresas estaduais de economia mista. Em face dessa imposição dos agentes financiadores, os municípios passarão a transferir os seus serviços para as companhias estaduais de água e esgoto, transferência esta facilitada pelo regime militar (REZENDE; HELLER, 2008).

Assim, nos últimos 30 anos o modelo de prestação dos serviços públicos de água e esgoto adotado e incentivado no País foi o das companhias estaduais, tendo, principalmente, privilégio de acesso ao financiamento público (HELLER; COUTINHO; MINGOTI, 2006).

Na década de 80, com a decadência do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), surge o debate sobre a reestruturação das condições de oferta dos serviços públicos de saneamento básico e a necessidade de construir diretrizes para a área. Assim, algumas mudanças foram identificadas, dentre elas, as condições institucionais das companhias estaduais.

Arretche (2009) estudou as mudanças nas condições institucionais de operação das companhias estaduais água e esgoto, e identificou basicamente duas grandes estratégias

estaduais de mudanças: a de fortalecimento da companhia estadual e a de desestatização da empresa, sob duas vertentes: a privatização e a municipalização.

A estratégia de fortalecimento das companhias estaduais de água e esgoto consiste em manter a operação dos sistemas de águas e esgotos, tomando-se medidas para preservar e ampliar as concessões municipais, bem como viabilizar a capacidade de investimento da empresa. Isso foi adotado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, pela Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR, e pela concessionária do estado do Ceará, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará-CAGECE (ARRETCHE, 2009).

Nos casos de alguns municípios de estados brasileiros, como o Rio de Janeiro e Tocantins, esse processo foi inverso, ocorreu a transferência de funções da companhia estadual à prestadores privados.

Mesmo com as intensas transformações na história do saneamento básico no Brasil e com o estabelecimento de diferentes modelos de prestação desses serviços, os modelos das companhias estaduais ainda prevalecem. Isso pode decorrer de fatores como a persistência da política pública adotada ainda no período que não se reconhecia a autonomia municipal, a fragilidade e carência dos municípios para prestar esses serviços e, conseqüentemente, a debilidade dos outros modelos de prestação.

Gestão Associada

A Emenda Constitucional n. 19/98 inseriu o Art. 241 na Constituição Federal de 1988, que estabelece:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988, p.9).

A Lei n. 11.107/2007 regulamenta este dispositivo da Constituição Federal e estabelece, junto ao seu Decreto regulamentador n. 6.017/2007, que a gestão associada dos serviços com outros municípios – com ou sem participação do governo estadual – deve ser por meio de convênio de cooperação ou consórcio público. Assim, após os entes federados firmarem o convênio de cooperação ou criarem o consórcio público, será firmado contrato de programa com o prestador de serviços de um dos entes federados.

2.2.2. Prestação privada

Nas últimas décadas, o Brasil vem acompanhando diversas mudanças na área do saneamento básico, isso reflexo das transformações políticas ocorridas. Na década de 90, por exemplo, a possibilidade da privatização dos serviços públicos de saneamento básico ficou mais evidente, pois, já no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) acentuou-se as privatizações dos serviços públicos, a partir do

momento em que se propagou a idéia da crise fiscal do Estado brasileiro e que o Brasil estava endividado, era burocrático e ineficiente em diversos aspectos.

Os ideais neoliberais, marcaram o tom da política de privatização dos serviços de saneamento básico desde o Governo José Sarney, passando pelos Governos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco, ficando mais evidente nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (BORJA, 2004; OLIVEIRA FILHO, 2007). Nesse período, a privatização dos serviços públicos de saneamento básico, passou a fazer parte de um processo de reforma do Estado, em que a desestatização e a modernização do setor público eram temas em plena ascensão.

O processo de privatização ocorreu também em outros países da América Latina, como Argentina, Chile e Bolívia. No Brasil, tem-se algumas experiências como: em Limeira, São Paulo, onde em 1995 um consórcio composto de 50% pela empresa brasileira Odebrecht e 50% pela francesa Suez, ganhou uma concessão de 30 anos para a prestação de abastecimento de água e esgotamento sanitário; Manaus, Amazonas, concedeu, em junho de 2000, a Suez-Lyonnaise des Eaux, 30 anos de prestação dos serviços de água e esgoto; Na Região dos Lagos, Rio de Janeiro, em 1998, a Prolagos, empresa que na época pertencia ao grupo Águas de Portugal, ganhou 25 anos de concessão para prestar os serviços de água e esgoto da região (LOBINA; HALL, 2007).

O Brasil, durante um longo tempo, viveu um vazio institucional na área de saneamento básico, um período em que não se tinha um arcabouço jurídico. Esse fato pode ter contribuído para restringir o número de empresas privadas atuando na prestação dos

serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, já que a área poderia ser caracterizada como um campo arriscado para os investidores.

Atualmente, a concessão privada da prestação dos serviços dá-se por licitação, segundo a Lei n. 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e a Lei n. 8.987/1995, que estabelece normas para a concessão de serviços públicos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Um instrumento no País que viabiliza a participação da iniciativa privada na área de saneamento básico, é a Lei n. 11.079/ 2004, que dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP). A PPP consiste em um acordo firmado entre a Administração Pública e entes privados, que estabelece vínculo jurídico entre eles, visando à implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público (BRASIL, 2004).

2.2.3. Prestação comunitária

A prestação comunitária ou autogestão dos serviços é definida pelo SNIS como “entidade da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, à qual tenha sido delegada a administração dos serviços” (SNIS, 2007, p. 27)

Organizações internacionais, como o Banco Mundial, tem estimulado a participação da população na administração e operação de sistemas de saneamento básico, como alternativa para a prestação dos serviços em pequenas localidades e populações rurais,

o que significa a desresponsabilização do Estado para com esses serviços públicos, além de serem serviços com baixa arrecadação que encontra dificuldade para cobrir os seus custos. Assim, na Bahia, foram criadas duas associações regionais (CENTRAL I e II) que, por meio da cobrança das tarifas, mantêm e operam os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das localidades contempladas, existindo também nos estados do Ceará e Piauí, um arranjo parecido com o da Bahia, denominado de Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) (LOUREIRO, 2009).

Com a aprovação da Lei n. 11.445/2007 esse modelo de prestação de serviço deverá sofrer alterações de forma a atender as novas exigências legais. É estabelecido na Lei que os serviços públicos de saneamento básico poderão ser prestados por usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que autorizados por lei pelo titular dos serviços e contemplem localidades de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários. A autorização citada deverá prever a obrigação das associações ou cooperativas de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos (§ 2º, do art. 10 da Lei n. 11.445/2007) (BRASIL, 2007)

Teixeira (2002), ao tratar da atuação das Organizações Não-Governamentais entre o Estado e a sociedade, debate a questão da transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade. Esse tipo de prestação de serviços públicos de saneamento básico pode ser uma forma de transferência de responsabilidades.

2.3. Política pública de água e esgoto no Brasil: pressupostos históricos e conteúdos

As políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao longo do tempo confundem-se com a política de saneamento básico conduzida pelos governos brasileiros. Um dos fatores preponderantes para se fazer essa relação é a visão que se tinha do conceito de saneamento básico, onde a concepção restringia-se apenas aos serviços de água e esgoto, sendo o primeiro muito mais priorizado.

Ao se tratar, nesse ponto, de políticas públicas de saneamento básico faz-se referência às políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, já que estas são componentes do saneamento básico e estão diretamente ligadas às ações que configuram essas políticas no País.

Anteriormente a discussão sobre as políticas públicas de saneamento básico é necessário fazer uma reflexão a cerca da definição de política pública, mesmo considerando que não existe uma única, nem melhor definição. Para Peters (1986 *apud* SOUZA, 2006, p. 24), política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, influenciando a vida dos cidadãos. Segundo a autora, Dye (1984), resume a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Para Souza (2007), a política pública em geral e a política social, em particular, são campos multidisciplinares, cada um adotando um foco diferente. Assim, para ela as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, então, qualquer teoria da

política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

No entendimento da diferença entre política pública e política social Souza (2007, p. 71) diz que “enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como ‘por quê’ e ‘como’, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e concentram nas conseqüências da política, ou seja, o que a política faz ou fez”.

Estudar o papel do Estado e sua relação com a sociedade é fundamental para os debates em torno da definição e implementação de políticas públicas. A compreensão da relação entre Estado, sociedade e capital na definição de políticas públicas é de grande relevância para o entendimento dos determinantes políticos, econômicos e socioculturais do acesso ao saneamento básico no Brasil. Para Borja (2004), esse entendimento também envolve uma reflexão sobre os fluxos e nexos entre a formulação de políticas, a tomada de decisão, a implementação, a execução, os resultados e os impactos produzidos.

Assim, ao tratar de políticas públicas de saneamento básico, se faz necessário o aprofundamento do conhecimento da relação entre Estado e capital com as políticas públicas e particularmente com as políticas públicas sociais, já que a natureza dos serviços públicos de saneamento básico às vezes se apresenta como uma medida de infraestrutura e outras vezes como um direito social (BORJA, 2004).

No intenso debate que tem como objeto o saneamento básico, particularmente os serviços de água e esgoto, existem pelo menos duas visões colocadas: a de que a água e

o esgoto são uma mercadoria que podem ser submetidas às leis de mercado e a outra visão que advoga o saneamento básico como uma medida de saúde pública e um direito social a ser garantido por meio de políticas públicas e social (BORJA, 2004).

A história do ser humano está, desde sempre, entrelaçada com os recursos hídricos. Para a satisfação das necessidades e a sua sobrevivência, o homem sempre procurou estar próximo às fontes de água. No Brasil, ao longo do tempo, formaram-se os aglomerados urbanos sem nenhuma estrutura sanitária e de abastecimento de água, assim criou-se um campo favorável à formação de um pequeno mercado para serviços privados, principalmente, ao que se refere à distribuição de água.

Para Rezende e Heller (2008), a partir do século XIX, o Brasil passou por importantes mudanças, onde só no final do século XIX e início do século XX o Estado começou a assumir o saneamento básico como responsabilidade do Poder Público, porém, a iniciativa privada atuava nos locais onde residiam as elites sociais.

Em alguns municípios, o Poder Público passou a atuar na ampliação do acesso à água por meio de distribuições de chafarizes e bicas públicas e, principalmente, na implantação das primeiras estruturas sanitárias destinadas à coleta de esgotos, com fins a solucionar problemas de epidemias advindas das precárias condições urbanas (OLIVEIRA, 2005).

Ainda no início do século XX, registra-se a atuação da entidade norte-americana, a Fundação Rockefeller, que tinha como alvo as questões de saúde pública e que forneceu, naquele momento, apoio técnico e financeiro no combate às endemias rurais (REZENDE, 2000). A atuação do engenheiro Francisco Rodrigues Saturnino de Brito foi fundamental para a área da engenharia sanitária, pois foi um estudioso acerca da dinâmica das

idades, sendo o responsável, segundo Rezende e Heller (2008, p.131), pelo “surgimento da consistência técnica voltada a realidade nacional”, sendo ele um defensor da utilização de tecnologias apropriadas.

O início da década de 30 até a década de 60 foi marcado pelo fim da chamada República Oligárquica e o início de um período de centralização do Poder Público, sendo realizado pelo governo Vargas uma ampla reforma política e administrativa. Nesse período, as ações de saneamento básico passaram a ser realizadas pelo Estado, distribuindo recursos para as obras públicas. Apesar do surgimento de políticas sociais voltadas às áreas urbanas, apenas 31% da população total do País era atendida por sistemas de abastecimento de água na década de 30 (COSTA, 1983 *apud* SOARES, 2003).

Com a ajuda financeira dos Estados Unidos, foi criado na década de 40 o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP). Segundo Rezende e Heller (2008), essa cooperação se deu pela demanda por recursos minerais e vegetais após a Segunda Guerra Mundial. Aos Estados Unidos interessava as fontes produtoras do vale do rio Amazonas e do vale do rio Doce, fazendo com que fechasse o acordo com o Brasil. Em 1960, após o término do convênio com os Estados Unidos, o SESP passa a ser chamado de Fundação SESP (FSESP), uma instituição vinculada ao Ministério da Saúde.

A FSESP passou a assumir um caráter nacionalista e a executar ações mais abrangentes, firmando, assim, convênios com as prefeituras municipais para construção de sistemas de saneamento básico (apenas água e esgoto). Além disso, a FSESP investia na formação de recursos humanos, com capacitação, treinamento e supervisão de técnicos (REZENDE; HELLER, 2008).

Com a crise financeira do período, alguns convênios com a FSESP foram extintos, surgindo então os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE), constituídos como autarquias municipais com autonomia técnica, financeira e administrativa, criadas por meio de lei municipal. O primeiro SAAE instituído foi o de Governador Valadares – MG.

Durante a década de 60, além dos SAAE, iniciou-se a formação das Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAE). Nesse período, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passou a conceder empréstimos e estimulou a formação das CEAE por meio de cláusulas contratuais de financiamento, além de inúmeras exigências (REZENDE; HELLER, 2008).

No Brasil, ao longo da história, o saneamento básico assume características próprias a depender do momento histórico e do modelo de desenvolvimento. Dessa forma, constata-se a ambiguidade com que a ação de saneamento básico foi tratada em nível governamental (BORJA, 2004).

A carência de saneamento básico no País pode ser reflexo da necessidade da construção de uma política pública para a área e do planejamento das suas ações, objetivando diretrizes para o atendimento das necessidades da sociedade. No Brasil, historicamente, as políticas públicas de saneamento básico, tinham direcionamentos para o atendimento dos interesses econômicos, tanto nacionais quanto internacionais, em detrimento aos da população.

Com a criação, na década de 70, do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o País passa a contar com uma política de saneamento centralizada no Governo Federal e executada em nível estadual pelas Companhias Estaduais de Água e Esgoto. Para

atender a crescente industrialização e a conseqüente urbanização, o PLANASA dedicou-se às ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na área urbana. Com a conjuntura política pautada na repressão militar, na política de saneamento não se reconhecia a autonomia municipal e os municípios que não aderiram ao PLANASA ficaram excluídos do acesso aos recursos do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) geridos pelo então Banco Nacional de Habitação (BNH).

Após a extinção do BNH e, conseqüentemente, do PLANASA, em 1986, e com a mudança da política que se estabelecia naquela década, onde a democratização era a pauta do momento, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi de suma importância para a gradual mudança de postura com relação à autonomia municipal. A partir daí muitas foram as tentativas para ter no País, instituído por lei, disciplinando dispositivo constitucional, diretrizes para o saneamento básico.

A política pública de saneamento básico no Brasil, a partir da década de 80, tomou maiores proporções de discussão, e alguns acontecimentos contribuíram para a construção de seus princípios. Como exemplo a luta pela Reforma Sanitária, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a realização da I Conferência Nacional de Saneamento Ambiental em 1999.

Além desses fatos, outros momentos na história podem ser apontados como importantes para o desenvolvimento e discussão de uma política pública de saneamento básico. Após o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), extinto na década de 80, a discussão nesse âmbito mobilizou inúmeros setores da sociedade, assim como no período de debate em torno do Projeto de Lei do Senado n. 266/1996 e do Projeto de Lei do Poder

Executivo n. 4.147/2001, que tinham como um dos objetivos a privatização dos serviços de água e esgoto no País.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a saúde é estabelecida como sendo um direito de todos e um dever do Estado, devendo o seu acesso ser universal e igualitário. Ao Sistema Único de Saúde (SUS) compete, entre outras atribuições, participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico, conforme estabelecido pelo, do art. 200, IV, da CF de 1988. Dessa maneira, na Constituição Federal, a área de saneamento básico é associada à área da saúde e à política social.

No processo de construção de uma política pública de saneamento básico, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 199/93 passa a tramitar no Congresso Nacional. O referido PLC previa o acesso ao saneamento básico de forma universal e igualitária, a descentralização das ações nos três níveis de governo, a participação da população, e a integração interinstitucional, considerando o saneamento básico como um direito de todos e obrigação do Estado. Mesmo tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional, em 1994, o então eleito Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) o vetou integralmente. O que se observou na época é que a privatização dos serviços de saneamento básico era o foco das diretrizes políticas do governo FHC.

A I Conferência Nacional de Saneamento Ambiental, realizada em 1999, contribuiu com a construção de uma visão de política pública de saneamento pautada numa política pública social. A autonomia municipal, o acesso universal e igualitário aos serviços de saneamento, a salubridade ambiental, entendida como direito do cidadão e dever do

Estado e o controle social, são exemplos de propostas da Conferência que são entendidas como importantes nesse processo.

Heller e Castro (2007), em um artigo que trata dos apontamentos teórico-conceituais na política pública de saneamento, conclui que para um possível arcabouço para os estudos na área das políticas de saneamento, deve-se partir de alguns pressupostos, e que as políticas públicas de saneamento devem nortear-se por princípios, relacionados aos seus fins (universalidade, equidade, integralidade, qualidade, acesso, sustentabilidade ambiental), ao meio de atingi-los (fortalecimento do poder local, intersetorialidade) e a atributos correspondentes a ambas dimensões (participação e controle social).

Segundo dados do SNIS (2009), em 2007, a prestação dos serviços públicos de água e esgoto por companhias estaduais (CIA) chegou a 84,38% dos municípios brasileiros. A prestação por meio da administração indireta (AI) chegava a 7,96% e pela administração direta (AD) era de 3,92%. O setor privado atuava em 3,74% dos municípios do Brasil (Figura 1).

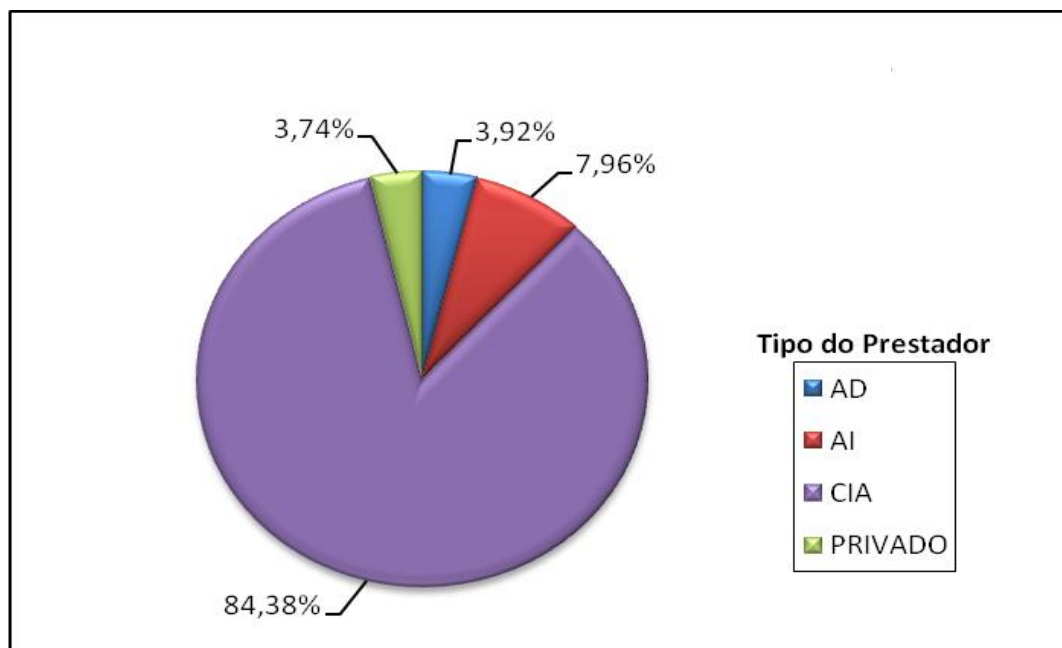


Figura 1: Distribuição do tipo de prestador de serviço público de água e esgoto. Brasil, 2007.

Fazendo a distribuição dos tipos de prestação por região do País, foi identificado que, em 2007, a Região Norte é a que teve o maior percentual de municípios com prestação privada dos serviços de água e esgoto. Na Região Nordeste, a prestação desses serviços por meio de companhia estadual (CIA) foi a maior em relação às demais regiões. Já a prestação por administração indireta se mostrou maior na Região Sudeste (Tabela 1).

Tabela 1: Distribuição do tipo de prestador por macrorregião, segundo o SNIS.

Tipo do Prestador	Frequência e Percentual	Macrorregião					Total
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
AD	N	12	17	69	57	23	178
	%	0,26	0,37	1,52	1,25	0,51	3,92
AI	N	22	84	35	163	58	362
	%	0,48	1,85	0,77	3,59	1,28	7,96
CIA	N	162	1.435	294	1.074	870	3.835
	%	3,56	31,57	6,47	23,63	19,14	84,36
PRIVADO	N	124	0	26	18	3	171
	%	2,73	0,00	0,57	0,40	0,07	3,76

Fonte: IBGE/SNIS, 2007

A Tabela 2 mostra a relação do tipo de prestação por faixa populacional dos municípios. Na estratificação de municípios, por população, pode-se observar que em qualquer faixa populacional a prestação por companhias estaduais (CIA) é maior que os outros tipos de prestação. Em 2007, as companhias estaduais prestavam serviços para mais de 50% dos municípios de todas as faixas populacionais.

Como discutido anteriormente, isso se dá por conta da política adotada na década de 70, que teve como fator preponderante a criação e implementação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e o fortalecimento das Companhias Estaduais de Água e Esgoto. Assim, naquele momento histórico de ditadura militar, não se reconhecendo a autonomia municipal, as outras formas de prestação dos serviços públicos de saneamento ficaram engessadas e fragilizadas.

Na prestação por administração direta o percentual é de 4% para municípios menores que 25 mil habitantes.

Tabela 2: Faixa populacional (x1000 hab.) segundo o tipo do prestador. Brasil, 2007.

População \ Prestador	Prestador					TOTAL
	AD	AI	CIA	PRIVADO		
< 25	N	136	116	3001	141	3394
	%	4,01	3,42	88,42	4,15	100,00
25 I— 50	N	31	94	458	13	596
	%	5,20	15,77	76,85	2,18	100,00
50 I— 200	N	11	118	290	12	431
	%	2,55	27,38	67,29	2,78	100,00
200 I— 400	N	0	22	53	2	77
	%	0,00	28,57	68,83	2,60	100,00
≥ 400	N	0	12	34	2	48
	%	0,00	25,00	70,83	4,17	100,00

Fonte: UFBA/IBGE, 2007

prestação por meio de associação ou gestão comunitária foi identificada na Bahia (CENTRAL I e II), Ceará (Sistema Integrado de Saneamento Rural - SISAR) e Piauí (SISAR).

Na Bahia, existem duas associações regionais (CENTRAL I e II) que, por meio da cobrança das tarifas, mantêm e operam os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das localidades contempladas (Tabela 3).

Tabela 3: Informações da Central I e II.

Central I e II	MUNICÍPIOS	SISTEMAS	Nº de Localidades	nº de Associações
Jacobina	12	26	38	36
Seabra	19	42	74	53
Total	31	68	112	89

Fonte: CENTRAL, 2009.

No Ceará e no Piauí, o SISAR é uma organização não governamental sem fins econômicos formado pelas associações das comunidades beneficiadas com sistema de

abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, filiadas e localizadas na mesma bacia hidrográfica. Essa entidade procura garantir a operação dos sistemas, por meio da manutenção, tratamento, pequenas ampliações e auto-gestão, por meio de cobrança de tarifas. O SISAR/CE abrange 119 municípios com um total de 530 sistemas, a população atendida chega a 299.047 habitante em todo estado (Tabela 4).

Tabela 4: Informações da SISAR – Ceará.

SISAR	MUNICÍPIOS	SISTEMAS	LOCALIDADES FILIADAS	POPULAÇÃO	LIG. ATIVAS	% LIG ATIVAS
Sobral	28	88	88	70.525	13.941	86,78%
Acopiara	12	49	49	29.676	6.022	89,08%
Quixadá	19	87	98	48.378	9.434	85,61%
Russas	8	22	23	12.336	2.479	88,22%
Itapipoca	17	61	61	30.177	6.277	91,32%
Fortaleza	9	34	34	13.899	2.795	88,28%
Crateús	13	93	93	47.610	9.733	89,75%
Juazeiro	21	96	96	46.446	9.352	88,39%
TOTAL	119	530	542	299.047	60.033	88,13%

Fonte: CAGECE, 2009.

Já o SISAR/PI abrange 16 municípios, 23 localidades, somando 23 sistemas (Tabela 5).

Tabela 5: Informações da SISAR – PIAUÍ. 2009

SISAR	MUNICÍPIOS	LOCALIDADES FILIADAS	SISTEMAS
Piauí	16	23	23
TOTAL	16	23	23

Fonte: SISAR, 2009

2.4. Princípios da prestação dos serviços públicos de água e esgoto

Segundo França (2006), na prestação de serviços públicos devem-se observar princípios jurídicos específicos, que compreendem por sua vez desdobramentos naturais dos princípios constitucionais do regime jurídico administrativo. Quando são prestados em consonância com os preceitos fundamentais, está sendo cumprido o dever constitucional da administração de garantir serviços adequados às necessidades coletivas.

Identificam-se alguns princípios do regime jurídico do serviço público⁴:

- a) obrigatoriedade, o qual o Estado tem o dever inescusável de promover a prestação do serviço público;
- b) continuidade, que impõe ao Estado o dever de zelar pela permanência do serviço público, somente se admitindo a sua interrupção nas hipóteses previstas em Lei;
- c) regularidade;
- d) igualdade, preceito fundamental na ordem constitucional brasileira;
- e) universalidade, baseada na obrigação do Poder Público de tornar amplamente acessível o serviço público.

Considerando a natureza das ações de saneamento básico como de cunho social e não somente de infraestrutura e o saneamento básico como uma ação coletiva, esse deve se

⁴ Art. 175, IV, da Constituição Federal; art. 6º, X, do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/1990); e art. 6º, caput, e § 1º, da Lei Federal n. 8.987/1995.

constituir em uma meta social (BORJA, 2004). Assim, o esforço para a sua promoção deve envolver a sociedade e o Poder Público.

Para que um serviço público de saneamento básico seja compreendido como um direito social é necessário o entendimento dos princípios que devem nortear sua prestação.

Os princípios da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidos pela Lei n. 11.445/2007 são:

- universalização do acesso;
- integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico;
- abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- 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;

- eficiência e sustentabilidade econômica;
- utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- controle social;
- segurança, qualidade e regularidade;
- integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos (BRASIL, 2007).

As ações de saneamento básico, além de serem fundamentalmente de saúde pública e de proteção ambiental, são serviços essenciais à vida, direito social do cidadão e dever do Estado (MORAES, 1993). Enquadrando essas ações nas políticas públicas sociais, deve-se haver o estabelecimento de princípios para norteá-las. Estudos na área apontam alguns princípios fundamentais de uma política pública de saneamento básico, alguns deles estabelecidos em Lei.

Universalização

Para tratar desse princípio é importante ressaltar a importância das ações e serviços públicos de saneamento básico destacando o seu caráter social, já que essas ações são essenciais à vida,

pois são fundamentalmente de saúde pública, além de ser um direito social básico e dever do Estado. Assim, o acesso a esses serviços deve ser garantido a todos os cidadãos mediante tecnologias apropriadas à realidade socioeconômica, cultural e ambiental (BORJA, 2004).

Levando em consideração esses aspectos, a CF na Seção II, do Capítulo II, da Saúde, estabelece que:

a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e **ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação** (BRASIL, 1988, p. 115).

Dessa forma, esse princípio é estabelecido na Lei n. 11.445/2007 como sendo a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados. O acesso a esses serviços deve ser garantido a todos os cidadãos mediante tecnologias apropriadas à realidade socioeconômica, cultural e ambiental.

Para o alcance da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, além da importância de adequadas abordagens tecnológicas, deve-se observar que o saneamento básico encontra-se na esfera da política pública, uma área que demanda formulação, avaliação, organização institucional e participação da população (HELLER; REZENDE, 2009). Assim, não se pode dissociar a universalização dos serviços públicos de saneamento básico dos aspectos sociais.

Integralidade das ações

Pela Lei n. 11.445/2007 a integralidade é compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços públicos de saneamento básico, propiciando o acesso à população na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados.

Por conta da grande relação entre as componentes do saneamento básico, principalmente, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem de águas pluviais e o manejo de resíduos sólidos, as ações e serviços públicos de saneamento básico devem ser promovidos de forma integral, pois não se pode deixar de considerar que as vezes a efetividade, a eficácia e a eficiência de uma ação de uma componente do saneamento básico depende da existência das outras.

Igualdade

Mesmo esse princípio não sendo explicitado na Lei n. 11.445/2007, existe pontos que deixam noções relativas a esse princípio, por exemplo, os princípios fundamentais expressos nos incisos III, IV e XI, do art. 2º da Lei. Esses princípios estabelecem que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico deve ser promovida de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, à segurança da vida e do patrimônio público e privado, devendo ser garantida a segurança, a qualidade e a regularidade. Assim, esses princípios estando associados à universalização do acesso, considera-se que a noção de igualdade fica implícita.

Participação e controle social

A Lei n. 11.445/2007 estabelece o controle social como um dos princípios fundamental da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. O controle social se configura um desafio para o Poder Público e a sociedade. Acredita-se que no processo de decisão e implementação das ações de saneamento básico, é fundamental a participação social no planejamento, no acompanhamento da sua execução e na sua avaliação.

No inciso IV, do art. 3º, a Lei n. 11.445/2007 é definido o controle social como sendo: “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, p.2).

O princípio da participação e controle social será detalhado ao longo desse trabalho de dissertação.

Titularidade municipal

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 30, inciso V, que é competência municipal organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (BRASIL, 1988). Esse preceito constitucional assegura que o titular dos serviços de saneamento básico é o Poder Municipal.

A Lei n. 11.445/2007, não menciona diretamente o município como titular do serviço, pois em face das discussões e polêmica entre os entes federados estado e município no que

tange à titularidade, há duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), uma da Bahia e outra do Rio de Janeiro, aguardando o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Porém, até esse julgamento, o preceito constitucional de titularidade municipal é reconhecido e está sendo respeitado.

Nas diretrizes nacionais para o saneamento básico, ficou acentuado o papel do poder local municipal no planejamento das ações desses serviços. Para a formulação da política pública de saneamento básico, a Lei nacional estabelece as competências do titular dos serviços. Dentre elas está a de elaborar o plano municipal de saneamento básico, que deverá atender aos princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico definidos nessa mesma Lei.

Considerando os serviços públicos de saneamento básico como de interesse local e o papel do município um fator importante no desenvolvimento local, o município tem a competência para organizá-los e prestá-los. Para Buarque (1999), o desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população.

Pensando nessa perspectiva, o governo local teria melhores condições de conhecer as necessidades locais e assim planejar e destinar recursos para atendê-los (GOHN, 2001). A partir da CF 1988 foi priorizado no Brasil a descentralização para as unidades administrativas territoriais menores, em função da localização mais próxima dos cidadãos.

Assim, uma política de saneamento básico deve partir do pressuposto de que o município tem autonomia e competência para organizar, regular, controlar e promover a realização dos serviços públicos de saneamento básico de natureza local (BORJA, 2004).

No âmbito municipal, onde as demandas e as necessidades são mais evidentes, no que tange à organização dos serviços públicos de saneamento básico, faz-se indispensável que o planejamento das ações de interesse local, seja executado pelo Poder Municipal. E ainda, que esse planejamento seja pautado na participação da sociedade.

*Intersectorialidade*⁵

A pulverização de recursos financeiros, materiais e humanos e a superposição de programas e projetos, estão estritamente ligados ao princípio da intersectorialidade, pois esses fatores, muitas vezes, são consequência da fragmentação, no âmbito da estrutura governamental, das ações das diferentes componentes e instituições da área de saneamento básico.

Para Borja (2004), a articulação e integração institucional se constituem em importantes mecanismos de uma política pública de saneamento básico, uma vez que permitem compatibilizar e racionalizar a execução de diversas ações, planos e projetos, ampliando a efetividade, eficiência e eficácia de uma política. A área de saneamento básico tem interface com as de saúde pública, desenvolvimento urbano, habitação, meio ambiente e recursos hídricos, dentre outras. A conjugação de esforços dos diversos organismos que

⁵ Borja (2004) trata a intersectorialidade como “Articulação ou integração institucional”

atuam nessas áreas oferece um grande potencial para a melhoria da qualidade de vida da população.

Regularidade

A Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos, estabelece que serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (§ 1º do art. 6º).

Borja (2002) trata das diretrizes para um serviço de saneamento básico justo do ponto de vista social. A autora aborda que um serviço de saneamento básico social e ambientalmente justo deve considerar o ambiente físico-natural, o ambiente político-social, cultural, institucional e financeiro, tendo para isso que atender alguns pressupostos, como a participação da população no planejamento, as tecnologias apropriadas à cultura local, e a presença de uma política que promova a ação interinstitucional e intersetorial. Essa visão da autora ajusta-se ao que é pretendido com alguns dos princípios da Lei n. 11.445/2007.

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

3.1. Sociedade civil

No desenvolvimento do conceito de sociedade civil, houve a contribuição de diversos autores ao longo da história, estes, embora de épocas distintas, influenciam o pensamento de vários autores contemporâneos. As quatro matrizes teóricas que hoje fazem parte dos debates do conceito de sociedade civil são: a matriz neotocquevilliana, a matriz neoliberal, a matriz habermasiana e a matriz gramsciana. Aqui será utilizado o conceito de sociedade civil construído na extensa obra de Gramsci que para ser descrito é necessário a utilização de alguns autores consagrados como seus interpretes no Brasil.

Segundo Semeraro (1999), para Gramsci, a sociedade civil é o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura. No seio da sociedade civil existe disputa pela hegemonia que se baseia na melhor ideologia e meios para estabelecer tal direção acima das outras possíveis – além de contar com uma forma específica de economia social.

O conceito de hegemonia é um dos pontos centrais do pensamento político gramsciano. Pela etimologia da palavra, hegemonia é supremacia, dominação. Na construção desse significado por Gramsci, hegemonia é a dominação consentida, especialmente de uma classe social ou nação sobre seus pares.

O princípio da hegemonia destaca a grande importância da direção cultural e ideológica que a classe que é ou se propõe a ser hegemônica imprime à ação das demais classes, exercendo, sobre estas, uma ação primordialmente educativa (RUMMERT, 2007). Dessa

forma, para Gramsci, toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica.

Essa relação hegemônica, que foi por Gramsci considerada como pedagógica, leva as classes subalternizadas a interiorizarem a concepção de mundo difundida pela classe dominante e a ignorarem a realidade social de sua classe, contribuindo assim, para a formação do “homem-massa” (RUMMERT, 2007). Nessa visão, impedir que as oposições de idéias venham refutar a ideologia dominante é um exercício da hegemonia caracterizado pela desmobilização das manifestações das classes subalternizadas.

Por meio dos denominados “aparelhos privados de hegemonia” (igrejas, escola, meios de comunicação de massa, etc.), a classe dominante propaga sua ideologia garantindo as relações hegemônicas. Esses aparelhos são imprescindíveis para a conquista e a manutenção da hegemonia, pois, de forma decisiva, ajudam para a formação de opinião pública⁶.

As organizações que garantem a hegemonia de uma classe são denominadas por Gramsci como organizações culturais que movimentam o mundo ideológico, órgãos de opinião pública, estrutura ideológica de uma classe dominante ou aparelhos privados de hegemonia. Rummert (2007) chama de aparelhos de hegemonia todos os canais que a classe dominante utiliza para, por meio do consenso, plasmar a consciência da coletividade, no processo de permanente construção e manutenção da hegemonia.

⁶ “O que se chama de *“opinião pública”* está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a *“sociedade civil”* e a *“sociedade política”*, entre o consenso e a força (...) O Estado quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da *“sociedade civil”* (GRAMSCI, 2000 *apud* RUMMERT, 2007, p.58)

Para Gramsci

[...] a sociedade civil é uma categoria dinâmica, de movimento, capaz de combinar na ação dos grupos sociais diferentes, forças convergentes e situações conjunturais dentro de amplos objetivos estratégicos – e é onde se define a política e se opera a compreensão crítica de si mesmos por meio duma luta de hegemonias política, de direções contrastantes – antes no campo da ética, depois da política – para chegar a uma elaboração superior da própria concepção do real (SEMERARO, 1999, p.83).

Coutinho no prefácio à obra de Semeraro (1999), diz que a sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera de ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas juntamente com a “sociedade política” ou o “Estado-coerção” um dos seus inelimináveis momentos constitutivos (COUTINHO in SEMERARO, 1999).

Para melhor compreensão das idéias políticas de Gramsci sobre sociedade civil, é necessário estudar também a definição de sociedade política e a concepção de Estado ampliado.

Em Gramsci:

Enquanto a sociedade civil se caracteriza “pela elaboração e difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam a direção, a sociedade política compreende as instituições mais públicas como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc., e se caracteriza pelo conjunto de aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a dominação” (SEMERARO, 1999, p.74).

Assim, Semeraro (1999, p.79), sobre Gramsci, diz que:

[...] não há pressupostos mais apropriados para entender a sociedade civil como terreno surpreendente e aberto às determinações dos homens, que podem criar tanto formas de democracia e de participação das massas, valorizando a riqueza de suas iniciativas, como também podem instaurar formas de "revolução passiva" e até "totalitarismo ideológico" que chegam a neutralizar as organizações da sociedade civil.

Violin (2006) trata da nova teoria gramsciana da revolução que trabalha a concepção ampliada de Estado nas chamadas "sociedades ocidentais", onde há uma relação equilibrada entre a sociedade política e a sociedade civil, e a luta de classes têm como terreno decisivo os aparelhos privados de hegemonia, na medida em que visa à obtenção da direção político-ideológica e do consenso.

Coutinho (1999) entende que o Estado, em sentido amplo, é a ditadura mais hegemônica ou a hegemonia escudada na coerção, é o equilíbrio entre sociedade civil e sociedade política. Nas sociedades ocidentais, o Estado ampliado, a superestrutura, é a junção de duas esferas, a:

- i) sociedade política: formada pelo conjunto dos mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal, identificado pelo aparelho burocrático estatal e pelos poderes coercitivos ou repressivos do Estado; e
- ii) sociedade civil: organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia (buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso). Os seus portadores materiais são os "aparelhos privados de hegemonia", organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos (VIOLIN, 2006, p. 5).

3.2. Participação Social

Na literatura sobre participação é frequente a utilização desse conceito por diversas e variadas instituições sociais da atualidade. Porém, muitos autores chamam a atenção que a participação é usada de diferentes formas e significado, às vezes contraditórios. Neves (2007) enfatiza que é necessário distinguir e qualificar os tipos de participação que aparecem na literatura.

Na qualificação da participação, um ponto a ser observado é a forma de assegurá-la. Nas atividades em que a participação se configura apenas para legitimar processos que tem como obrigatoriedade essa etapa, não se pode considerar a garantia da participação, já que muitas vezes há simplesmente a convocação e a reunião de pessoas, não caracterizando assim participação de fato. Para Demo (1984, p. 12),

[...] não há participação imposta, concedida ou doada. Logo a participação não pode ser forçada nem aceita como donativo. Sua legitimidade encontra-se na conscientização da sua importância, da negociação de espaços para o seu exercício e do estabelecimento das regras que irão, democraticamente, delimitar a sua prática.

Alguns autores trazem a conceituação de participação, fazendo diferenciações entre os tipos de denominações que são comumente concebidas.

De maneira didática, Teixeira (2002) considera que independente das formas que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública e de ações coletivas. Para o autor, referir-se “a parte” envolve pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes em si e desta com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, valores, aspirações e recursos de poder.

Para Bordenave (1983), de fato, a palavra participação vem da palavra *parte*. Mas, para ele, é possível fazer parte sem tomar parte e que a segunda expressão representa um nível mais intenso de participação. A partir daí o autor agrega a diferença entre participação *passiva* e participação *ativa*, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado. E ainda, dentro da participação ativa, onde os indivíduos “tomam parte”, existe a diferença na qualidade da sua participação.

Bordenave (1983) destaca o papel educativo e emancipador da participação junto aos indivíduos e coletividades, enfatizando que o descrédito nas representações políticas teria levado cada vez mais os cidadãos a participarem na tomada de decisões.

Outra denominação para participação é a *participação cidadã*. Teixeira (2002, p.30) chega um entendimento e apresenta esta como sendo “*um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações*”. Para ele, esse fortalecimento se dá não só por assumir os deveres e responsabilidades políticas específicas, mas também pela criação e exercício de direitos. Implicando assim, no controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

Esse autor acredita numa diferenciação entre participação cidadã da chamada “participação comunitária”, pois a primeira não tem apenas o intuito de prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada, e não se caracteriza pela simples participação em associações ou grupos para defender interesses específicos. Para o

autor, embora esses elementos estejam presentes no processo, os objetivos da participação cidadã são mais amplos.

Outro termo que se diferencia da participação cidadã é a “participação popular”, onde se tem usado muito por governos e organismos internacionais, muitas vezes ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos políticos, inclusive como estratégias de redução de custos (mutirões, parcerias) e com o objetivo de manipular ideologias, pretendendo conferir legitimidade a governos e programas de compensação (TEIXEIRA, 2002).

Essas conceituações de participação auxiliam no entendimento da semântica. Porém, é imprescindível a abordagem da dimensão política da participação social no Brasil. Para isso, é necessário um olhar sobre as transformações ao longo da história e sobre os projetos políticos que definem o papel do Estado e da sociedade.

No Brasil, a participação social vem marcando um discurso desde os anos 90, década em que se estabeleceram novas relações entre o Estado e a Sociedade Civil na formulação de políticas públicas. A partir daí, a democracia participativa é tratada de forma reivindicatória pelos diferentes atores da sociedade e do Estado. A visão da gestão da sociedade e da participação na definição dos direitos ficou mais clara após a Constituição Federal de 1988, pois as exigências não eram apenas pela garantia dos direitos já estabelecidos, mas sim da participação nas decisões.

Para autores como Carvalho (1998) e Gohn (2001a) as raízes da participação brasileira podem ser identificadas em períodos mais remotos, desde o Brasil colônia até os dias atuais, considerando assim a participação um processo de luta pela liberdade, pela

inclusão social e pela reivindicação de direitos. Para Gohn (2001a), o processo de construção das relações sociais ocorrido ao longo da história política brasileira deixou como herança valores condicionantes da relação Estado-sociedade. Essa autora destaca que:

“[...] o clientelismo; o paternalismo; o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares; a descrença na eficácia das leis, porque, usualmente, elas só são aplicadas aos pobres e fracos como mecanismo punitivo; a mania nacional de uso da “lei de Gerson”, de só levar vantagem, gerando processos como a naturalização da corrupção como mais uma forma de levar vantagem; o machismo predominante nos países de cultura luso-espanhola; e a valorização das estruturas corporativas, nos aspectos de vícios e privilégios que elas carregam etc.” (GOHN, 2001a, p. 53)

Neves (2007) aponta que nos anos 80, a participação social no Brasil tinha caráter mais reivindicativo no controle social sobre o Estado junto aos movimentos sociais urbanos, estando de costas para o Estado em um confronto acirrado na luta por melhorias das condições sociais. Já nos anos 90, a autora trata de uma “participação negociada” na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade nos novos espaços públicos.

Ainda na década de 90, destaca-se o processo de institucionalização da participação. Para Neves (2007), nessa década, reorganiza-se o cotidiano dos atores sociais no poder local e, evidencia a estreita relação entre democracia e cidadania e a ampliação dos espaços democráticos. Entretanto, o incentivo à participação da sociedade também sofre influência do projeto neoliberal e coloca em risco o campo “democrático-popular”.

Dagnino ressalta que:

[...] a disputa política entre projetos políticos distintos, assumem então o caráter de uma disputa de significados para a referência aparentemente comuns: participação, cidadania, sociedade civil, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são armas principais, o terreno da prática política se constitui em um terreno minado (DAGNINO, 2004 *apud* NEVES, 2007, p. 400).

Nas últimas décadas, vem ocorrendo nos países da América Latina, o aprofundamento, em ritmos distintos, do processo democrático. Porém, sabe-se da existência dos distintos projetos políticos que orientam a relação entre Estado e sociedade civil. Nesse processo de democratização há a ampliação dos espaços públicos e também o reconhecimento de novos temas que não constituíam a discussão dos movimentos sociais, como as questões ambientais. Entretanto para Jacobi (2002), observa-se que, no geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática.

Correia (2005) trata da década de 90 como uma década marcada pelo refluxo dos movimentos populares e sindicais após a efervescência política dos anos 80. Para a autora, os atores desses movimentos pareciam atônitos com a velocidade das contra-reformas que atropelavam os avanços constitucionais, com a inserção subordinada do Brasil na globalização, com a submissão aos ditames dos agentes financeiros internacionais e com o peso do 'voto de mercado' no destino das políticas econômicas e sociais. Essa autora chama a atenção para o retrocesso da redemocratização conquistada na década de 80. Para ela, isso se deu na década de 90, em que diante da opção do Brasil por acompanhar as transformações econômicas que ocorreram no mundo, submetendo-se às imposições do bloco dominante, os espaços democráticos criados parecem irrisórios e/ou com fraca expressão.

Nesse momento histórico, é pertinente mencionar a atuação da mídia, em que muitas vezes tratou de mostrar os focos de resistência com alguma visibilidade como contrários

ao desenvolvimento do País, ou como 'baderneiro', tendo como exemplo o movimento dos trabalhadores rurais, caracterizando assim, a marginalização dos movimentos sociais (CORREIA, 2005).

A classe dominante tem investido no processo de despolitização da sociedade civil, por meio de estratégias traçadas para enfraquecer, fragilizar, dividir e cooptar os movimentos sociais. Para Correia (2005), dentre essas estratégias, estão os apelos ao voluntariado, a manipulação dos conselhos gestores das políticas públicas e o repasse de serviços ao terceiro setor. Assim, o poder contestatório da sociedade civil é ameaçado pelas classes dominantes.

No contexto de mudanças no âmbito da política e da economia, não só no Brasil, mas no mundo, é essencial discutir o processo de redução do Estado e de priorização da economia. Nessa discussão cabe o entendimento dos distintos projetos políticos que dão a orientação na relação do Estado com a sociedade civil. Dentro desse enfoque está o que Dagnino (2005) chama de confluência perversa⁷ entre projetos políticos que deslocam os sentidos da noção de sociedade civil, de participação e de cidadania.

Essa confluência perversa refere-se ao projeto neoliberal que se instalou no Brasil nas últimas décadas e ao projeto democratizante, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.

Assim, para Dagnino (2005), um dos dilemas que o Brasil enfrenta, no processo de construção democrática, é a existência dessa confluência, estando de um lado, o

⁷ Dagnino (2005) define como campo de confluência perversa o encontro entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante que se instalaram com diferentes cronologias, a partir dos anos 1980.

processo de aprofundamento da democracia, que se mostra na criação de espaços públicos e do outro lado, a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, por meio da redução de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. De um lado há o fortalecimento dos mecanismos democráticos, do outro, um ajuste estrutural e de liberalização da economia que favorece a privatização do patrimônio do Estado e a transferência de responsabilidades (JACOBI, 2002; TEIXEIRA, 2002).

Vianna (1998) citado por Correia (2005) aborda um novo traço na democracia do Brasil, a disseminação dos *lobbies* que interferem na implementação das políticas sociais. O lobismo é praticado por grupos que tentam exercer influência nas esferas decisórias para fazer como que seus interesses sejam contemplados.

No âmbito do projeto neoliberal, o deslocamento de sentido que talvez seja o mais notório é a redefinição da noção de sociedade civil. Alguns aspectos evidenciam essa redefinição, como o crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não Governamentais (ONGs); a emergência do chamado terceiro setor (LANDIM, 1993; DAGNINO, 2004); e a marginalização dos movimentos sociais.

Santos (2009) trata do caráter perverso da globalização e, dentre eles, encontra-se a forma como a informação é oferecida à humanidade e a emergência do dinheiro como motor da vida econômica e social. Para ele, esses dois fatores são duas violências centrais, alicerces do sistema ideológico que justifica as ações hegemônicas.

O processo que se observou no Brasil, de abertura de canais de comunicação entre sociedade e Estado, foi acompanhado por outro processo, que teve como foco a

transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, inserindo ONGs no projeto de colaboração de políticas compensatórias (TEIXEIRA, 2002). Isso se identifica, por exemplo, nos Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), onde se acreditava que o País era um Estado endividado, burocrático e ineficiente em diversos aspectos, procurando assim, aproximações com setores da sociedade considerados eficientes e qualificados. Assim, passaram a enxergar as ONGs como mais ágeis e eficazes, configurando dessa maneira a transferência de responsabilidades, já que se consideraram essas organizações como passíveis de dar legitimidade às políticas governamentais (TEIXEIRA, 2002).

Para Dagnino (2002), o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. Esse processo está vinculado a uma multiplicidade de fatores. Para a autora essa multiplicidade inclui o Estado, uma estrutura cujo desenho autoritário permanece largamente intocado e resistente aos impulsos participativos. Os partidos políticos também devem ser inseridos nessa multiplicidade, sendo estes tradicionalmente os mediadores entre a sociedade civil e o Estado.

Para falar de partidos políticos e sociedade civil, não se pode eximir o clientelismo, o personalismo e as ligações de favor que se configuram essa relação, pois a maior tendência, historicamente no Brasil, é de os partidos políticos se afeiçoarem ao Estado e resumir a representatividade da sociedade civil ao processo eleitoral.

Essa discussão não deixa de estar ligada à relação de poder. Dagnino (2002), ao abordar o poder de partilha, trata das diversas concepções sobre a natureza da participação da sociedade civil. Para a autora, essas concepções se manifestam paradigmaticamente, na

resistência do Poder Executivo em compartilhar o seu poder exclusivo sobre as decisões referentes às políticas públicas.

Nesse contexto cabe retomar o debate da hegemonia, onde a classe hegemônica direciona ideologicamente as ações das demais classes. Para Remmert (2007) essas ações são primordialmente educativas, já que para Gramsci, toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica. O que comumente se verifica é a desmobilização das manifestações das classes subalternizadas, quando há oposições das idéias dominantes da hegemonia.

No Brasil, diversas lutas iniciadas na década de 60 tiveram seu auge na Constituinte. A luta pela Reforma Sanitária, aliando a ação dos profissionais da Saúde aos emergentes movimentos populares e sindicais na área, consegue aprovar o Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e controle social tripartite das políticas de saúde, que se articula desde os conselhos gestores de equipamentos básicos de saúde até o Conselho Nacional, regido pela Conferência Nacional de Saúde (CARVALHO, 1998).

Além dos Conselhos setoriais, é preciso destacar os Orçamentos Participativos, experiências que resgatam processos de debate do orçamento municipal provocados por movimentos sociais nos municípios de Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, já na primeira metade dos anos 80, e que passaram a ser implementados por governos municipais comprometidos com programas democráticos e populares (CARVALHO, 1998).

Na área de saneamento básico, as lutas culminam com a promulgação da Lei n. 11.445/2007, após longos anos de reivindicações, trazendo para o foco o controle social, colocando-o como princípio fundamental na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

O entendimento de controle social para Teixeira (2002) passa por uma noção de soberania popular, no sentido não apenas de poder eleger mandatários, mas, também, de poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só por eleição.

Os dispositivos, relacionados ao controle social, definidos na Lei n. 11.445/07, se devidamente implementados, poderão ser instrumentos de efetiva participação na gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Assim como o controle social, a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados, é um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico (Art. 2º, IX) (BRASIL, 2007)

A participação e o controle social se caracterizam em um desafio que deve ser travado no contexto atual. No momento em que, o debate sobre a política pública de saneamento básico no Brasil é delineado, e o controle social é apontado como princípio fundamental, é importante a apropriação desse instrumento para construção de políticas públicas socialmente mais justas.

Na formulação de políticas públicas de saneamento básico, o titular deverá estabelecer mecanismos de controle social (BRASIL, 2007). Esses mecanismos podem ser, por exemplo, órgãos colegiados, às vezes constituídos como conselhos, tendo a presença do Poder Público, da sociedade e dos prestadores dos serviços. Os órgãos colegiados no

controle social, segundo a Lei n. 11.445/07, deverão ter caráter consultivo tendo representação dos titulares dos serviços, dos órgãos governamentais, dos prestadores dos serviços, dos usuários, de entidades técnicas e organizações da sociedade civil, porém nada impede que o município, titular dos serviços e respaldado em dispositivo Constitucional (Art. 30, I) possa instituí-lo, com caráter também deliberativo.

Um ponto de relevância e que pode ter sido um dos mais prejudicados na Lei foi o estabelecimento dos órgãos colegiados como sendo de caráter apenas consultivo, fruto da resistência de alguns setores na aceitação de órgãos com caráter deliberativo.

A organização institucional, o planejamento e a participação da população são muito importantes, integrados à abordagem tecnológica, à implantação de sistemas e ao desenvolvimento de técnicas na área de saneamento básico, para que se tenham resultados efetivos no atendimento às necessidades da sociedade. Coloca-se dessa forma, a relevância da adequação dos municípios à nova ordem legal existente no País e o desenvolvimento de uma política nacional que incorporem como ponto importante o fortalecimento municipal.

Mesmo com abertura legal de perspectivas para a definição de políticas públicas, os temas relacionados à formulação de políticas públicas, à gestão dos serviços públicos de saneamento básico e ao controle social nessa área, paradoxalmente não têm sido sistemática e suficientemente tratados pela comunidade acadêmica brasileira (HELLER; REZENDE, 2009). Mesmo no próprio campo das políticas públicas, é reconhecido por pesquisadores brasileiros da área de ciências sociais, que, mesmo com a expansão dos

estudos, permanece sendo uma área incipiente, com um *déficit* de contribuição efetiva ao conhecimento (FREY, 2000).

A participação e o controle social se caracterizam em um desafio que deve ser travado no contexto atual. No momento em que, o debate sobre a política pública de saneamento básico no Brasil é delineado, e o controle social é apontado como princípio fundamental, é importante a apropriação desse instrumento para construção de políticas públicas socialmente mais justas.

4. METODOLOGIA

4.1. Considerações gerais

O trabalho que tem como intuito analisar a influência da participação da sociedade civil em quatro experiências diferentes de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil, foi realizado a partir do estudo em quatro municípios com diferentes tipos de prestação, pela prefeitura municipal, administração direta e indireta, por concessionária estadual e por prestador privado.

Esse trabalho de dissertação de mestrado se insere no campo disciplinar da pesquisa qualitativa, sendo utilizando assim, alguns instrumentos metodológicos para o atendimento dos objetivos.

Realizou-se revisão bibliográfica ao longo da pesquisa, abordando aspectos relacionados à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, políticas públicas de saneamento básico e participação social. Bem como uma pesquisa empírica em quatro municípios com diferentes tipos de prestação.

4.2. Área de Estudo

O estudo foi realizado em quatro municípios do Brasil, cuja seleção se deu a partir de uma pesquisa matriz em desenvolvimento pelo Grupo de Saneamento e Saúde Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia intitulada “Saneamento básico no Brasil: Uma avaliação de diferentes modelos de prestação dos serviços”, financiada pelo CNPq.

Para a seleção desses quatro municípios, foram considerados os que tem população menor que 50.000 habitantes. Foi escolhido essa faixa populacional porque, aproximadamente, 89% dos municípios brasileiros tem população abaixo de 50.000 habitantes. A partir daí a seleção foi feita pelo desempenho dos índices de saneamento, construídos por meio dos indicadores quantitativos, a saber: cobertura de rede de água total, urbano e rural; cobertura de rede de esgoto total, urbano e rural; cobertura de coleta de lixo total, urbano e rural, segundo dados do IBGE (2000).

Foram considerados quatro modelos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: pela prefeitura, esta com duas modalidades, administração direta e administração indireta; por concessionária estadual; e por prestador privado.

Em princípio foram selecionados vinte municípios, todos das regiões Sul e Sudeste do País. Na prestação pela prefeitura, por meio da administração direta, os cinco municípios selecionados foram do estado de São Paulo. Na prestação pela prefeitura, por meio da administração indireta, quatro foram de São Paulo e apenas um de Santa Catarina. Na prestação por concessionária estadual, foram selecionados dois de São Paulo, dois do Rio Grande do Sul e um de Minas Gerais. Já por prestador privado, foram três municípios do Rio de Janeiro, um de Minas Gerais e um de Santa Catarina.

Após esse procedimento, fez-se a seleção de apenas um município para cada tipo de prestador. Foi então considerado, além do desempenho do índice de saneamento construído, a distribuição geográfica. Assim, obteve-se um município em cada estado, abrangendo duas regiões, Sul e Sudeste.

Para o prestador pela prefeitura, por meio da administração direta, selecionou-se o município de Serrana–SP, que apresentou o melhor índice de saneamento, 99,02%. O prestador é a própria Prefeitura Municipal de Serrana–SP, por meio do Departamento de Água e Esgoto de Serrana-DAES.

Na prestação pela prefeitura, por meio da administração indireta, o município selecionado foi Timbó–SC, este, além de ser o único da relação fora do estado de São Paulo, teve o desempenho do índice de saneamento de 97,85%. O prestador é o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto-SAMAE, uma autarquia municipal de Timbó–SC.

Na seleção, onde o prestador é uma concessionária estadual, o melhor índice de saneamento encontrado, foi de um município do estado de São Paulo. Como foi também considerada a distribuição geográfica, e um serviço público do estado de São Paulo já havia sido selecionado, foi escolhido o segundo melhor desempenho do índice de saneamento, Dois Irmãos–RS, com 98,53%, cujo prestador é a Companhia Riograndense de Saneamento–CORSAN.

O mesmo procedimento foi adotado para a seleção do município onde o prestador é privado. O município com melhor desempenho no índice de saneamento foi de Santa Catarina, como este estado já possuía um serviço público selecionado, o segundo melhor desempenho do índice de saneamento é de Arraial do Cabo–RJ, com 92,9%. O prestador é a empresa Prolagos.

O quadro 2 mostra os municípios e seu respectivo prestador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Prestador	Tipo	Município	Estado	População (hab.)	Índice de Saneamento
Prefeitura	Municipal, AD	Serrana	SP	36.596	99,02%
SAMAE	Municipal, AI	Timbó	SC	33.326	97,85%
CORSAN	Concessionária Estadual	Dois Irmãos	RS	24.815	98,50%
Prolagos	Privado	Arraial do Cabo	RJ	25.248	92,90%

Quadro 2: Municípios selecionados para a pesquisa com respectiva população e índice de saneamento

❖ **Serrana – SP**

Serrana está localizada a, aproximadamente, 315km de São Paulo, conta com uma área de 126km² e população, segundo o IBGE (2007), de 36.596 habitantes, sendo o PIB *per capita* de Serrana 18.410 reais (IBGE 2006). Serrana foi emancipada em 1949, e sua economia, hoje, gira em torno do cultivo da cana de açúcar.

Embora a população de Serrana seja de 36.596 habitantes, segundo a prefeitura municipal, existe uma população flutuante de, aproximadamente, 5.000 habitantes em virtude do período de safra, quando diversos trabalhadores vêm para a cidade em busca de trabalho.

Em Serrana o Prefeito é do PT e o vice-Prefeito do PMDB – sendo a coligação que apoiou essa candidatura composta pelo PSL / PC do B / PTB / PMDB / PV / PT.

❖ Timbó – SC

Timbó está localizada a, aproximadamente, 159km de Florianópolis, conta com uma área de 127km² e população, segundo o IBGE (2007), de 33.326 habitantes, sendo o PIB *per capita* de Timbó 19.483 reais (IBGE, 2006)

Os primeiros habitantes do Município de Timbó foram oriundos do movimento colonizador empreendido por Hermann Blumenau, que atingiu a todo o vale do baixo rio Itajaí - Açú. Oriundos da Alemanha, os primeiros colonizadores que chegaram às terras de Timbó, fizeram-no subindo o rio Benedito, até à confluência deste com o rio do Cedro. Em 1922, o território foi elevado à distrito com a denominação de Benedito Timbó e em 1934, o Município foi emancipado.

O distrito foi criado com a denominação de Benedito Timbó, pela Lei municipal n. 148, de 30/05/1922, subordinado ao município de Blumenau e elevado à categoria de município com a denominação de Timbó, pelo Decreto estadual nº 527, de 28/02/1934, desmembrado assim, de Blumenau. Tem sede no antigo distrito de Benedito Timbó atual Timbó (IBGE, 2009).

O Partido do Prefeito é o PP e do vice-prefeito o PT, sendo a composição da coligação é PP / PT / PTB / PHS / PRB / PDT.

❖ Dois Irmãos – RS

Dois Irmãos está localizada a, aproximadamente, 52km de Porto Alegre, conta com uma área de 65km² e população, segundo o IBGE (2007), de 24.815 habitantes, sendo o PIB *per capita* de Dois Irmãos 16.172 reais (IBGE 2006).

O Município preserva características originais de região agrícola, com o domínio de pequenas propriedades voltadas à policultura, onde se destaca o cultivo de milho, cebola, batata, mandioca, feijão, cana-de-açúcar e hortifrutigranjeiros, além da criação de aves, suínos, gado leiteiro e áreas florestadas com acácia-negra para extração do tanino e da madeira. Essa característica está identificada no roteiro turístico-cultural Rota Colonial Baumschneis. O artesanato coureiro-calçadista deu lugar às pequenas e médias indústrias de calçados que exportam para o mercado nacional e internacional, às marcenarias e às indústrias de móveis e esquadrias.

A germanidade das origens da maioria da população está presente no falar alemão ou português com forte acento. Também encontra-se nas suas tradições culturais: o gosto pela dança, canto, música e festas e, principalmente, na importância que é dada à educação. Igreja, escola e trabalho foram no passado e ainda são no presente as três pilstras sobre as quais se constrói a história de Dois Irmãos.

Foi elevado à categoria de município e distrito com a denominação de Dois Irmãos, pela Lei estadual n. 3823, 10/09/1959, desmembrado de São Leopoldo (IBGE, 2009).

Em Dois Irmãos os partidos políticos que compõem o governo são PT/PDT/PC do B, sendo o Prefeito do PT e o vice-Prefeito do PDT.

❖ Arraial do Cabo – RJ

Arraial do Cabo está localizada a, aproximadamente, 180km do Rio de Janeiro, na região dos Lagos, limita-se ao Norte com Cabo Frio; ao Sul e Leste com o Oceano Atlântico e a Oeste com o município de Araruama, conta com uma área de 152km² e população, segundo o IBGE (2007), de 25.248 habitantes. O PIB *per capita* de Arraial do Cabo é de 10.104 reais (IBGE, 2006). Embora a colonização e o desenvolvimento da região tenham tomado velocidade com a fundação da cidade de Cabo Frio, em 1616, Arraial do Cabo viveu durante muito tempo esquecido, isolado como um paraíso. A inauguração da Ponte Rio-Niterói, em 1973, deu início à fase atual de turismo.

Distrito criado com denominação de Arraial do Cabo, pela Lei estadual n. 1816, de 28/01/1924, subordinado ao município de Cabo Frio, foi elevado à categoria de município com a denominação de Arraial do Cabo, pela Lei estadual n. 839, de 13/05/1985, desmembrado de Cabo Frio (IBGE, 2009).

No que se refere aos partidos políticos que compõem o atual governo, o Prefeito é do PMDB e o vice-Prefeito do PT, encontram-se o PMDB / PT / PC do B / PTC / PRP / DEM / PR / PSDB / PP / PHS / PTN / PRTB / PPS.

A informação sobre os partidos políticos que atuam nos municípios torna-se importante à medida que são considerados como mediadores entre a sociedade civil e o Estado, fazendo parte de uma multiplicidade de fatores que compõe o processo democrático⁸.

⁸ Para Dagnino (2002) o processo de construção democrática está vinculado a uma multiplicidade de fatores, dentre eles, o Estado e os partidos políticos.

4.3. Técnicas de pesquisa

Para o cumprimento dos objetivos desta pesquisa, foi utilizada como técnica de pesquisa um estudo empírico, composto de pesquisa qualitativa, tendo como instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas e questionários semi-abertos. Assim, buscou-se analisar a participação social nos diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de água e esgoto.

Para essa pesquisa sobre a participação da sociedade nos diferentes tipos de prestação dos serviços públicos de água e esgoto, foi necessário amparar-se em contribuições teóricas que perpassam os conceitos de Estado, Sociedade Civil, hegemonia e projeto político. Junto com a revisão bibliográfica, foi realizado o trabalho de campo, compondo assim, a relação entre o aporte teórico e o estudo empírico analisado.

4.3.1. Pesquisa empírica

Esse tipo de pesquisa é valorizado pela "possibilidade que oferece de maior concretude às argumentações, por mais tênue que possa ser a base fatural. O significado dos dados empíricos depende do referencial teórico, mas estes dados agregam impacto pertinente, sobretudo no sentido de facilitarem a aproximação prática" (DEMO, 1994, p. 37).

Para Minayo (2007) a pesquisa qualitativa se ocupa com um nível de realidade que não pode ser ou não deveria ser quantificado. As pesquisas qualitativas nas Ciências Sociais trabalham com os significados, as motivações, os valores e as crenças, não podendo estes ser simplesmente reduzidos às questões quantitativas. Porém, os dados quantitativos e os qualitativos podem se completar dentro de uma pesquisa.

Nessa pesquisa, desde os instrumentos de coleta até a análise dos dados, destacam-se algumas considerações importantes para a compreensão da prática da investigação. Uma dessas considerações é a de que “qualquer estudo da realidade, por mais objetivo que possa parecer, por mais ‘ingênuo’ ou ‘simples’ nas pretensões, tem a norteá-lo um arcabouço teórico que informa a escolha do objeto, todos os passos e resultados teóricos e práticos” (MINAYO, 2000, p.37). Dessa forma, pode-se conceber que nenhuma pesquisa é neutra, necessitando da adoção de um arcabouço teórico para orientar o processo de investigação.

No caso, da pesquisa em questão, os dados foram coletados com as entidades da sociedade civil organizada, com os gestores e com os prestadores dos serviços públicos de água e esgoto.

Para essa pesquisa foi necessário a seleção das entidades da sociedade civil organizada existente em cada município. Para isso, foram utilizadas como ferramentas de pesquisa a *internet* e os contatos com a prefeitura municipal. Foi feita a pesquisa com representantes de associações de moradores e sindicatos.

No município de Serrana–SP foi entrevistado o representante do sindicato dos trabalhadores rurais e o representante das associações de moradores de bairro. Em Timbó–SC, a pesquisa foi feita com o representante de uma associação de moradores. E em Dois Irmãos–RS foi realizada a entrevista com o sindicato dos sapateiros e com uma associação de moradores. Em Arraial do Cabo–RJ, não foi possível a realização da entrevista com nenhuma organização da sociedade civil.

A entrevista também foi realizada com os gestores e representantes dos municípios. Em Arraial do Cabo–RJ foi entrevistado o vice-prefeito, em Serrana–SP, o secretário de Administração, em Timbó-SC, o vice-prefeito e em Dois Irmãos–RS, o prefeito.

Aconteceu também entrevista com os prestadores de água e esgoto. Em Arraial do Cabo-RJ, além da Prolagos (prestador privado), se constatou que há uma empresa municipal (ESAC) que presta apenas os serviços de esgoto, assim a Prolagos presta apenas os serviços de água. Dessa forma, foi feita a entrevista com os dois prestadores.

Em Serrana–SP a entrevista aconteceu com o diretor do departamento de água e esgoto do município. Já em Timbó a entrevista foi com o diretor e com uma funcionaria do SAMAE e em Dois Irmãos–RS foram entrevistados dois representantes da CORSAN.

Ao todo foram realizadas 15 entrevistas semi-estruturadas com gestores, prestadores dos serviços públicos de água e esgoto e representantes das entidades da sociedade civil⁹ nos municípios, conforme o quadro 3.

⁹ Ver Apêndice A

Município	Vinculação institucional dos entrevistados
Arraial do Cabo	1. Vice-Prefeito do Município de Arraial do Cabo
	2. Representante da Prolagos (empresa privada que presta o serviço de água)
	3. Técnico da ESAC (empresa municipal que presta os serviços de esgoto)
Serrana	4. Secretário de Administração do Município de Serrana
	5. Diretor do Departamento de Água e Esgoto do município de Serrana
	6. Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Serrana
	7. Representante das associações de bairro de Serrana
Timbó	8. Vice-Prefeito do Município de Timbó
	9. Diretor do SAMAE – Timbó
	10. Funcionária do SAMAE – Timbó
	11. Representante de associação de bairro
Dois Irmãos	12. Prefeito do Município de Dois Irmãos
	13. Representante da CORSAN (Companhia estadual de saneamento)
	14. Representante do Sindicato dos Sapateiros
	15. Representante da Associação do Bairro São João

Quadro 3: Lista de entrevistados por município

Todas as entrevistas foram realizadas no período de 14 a 26 de maio de 2009, tendo como primeiro município Arraial do Cabo, seguido por Serrana, Timbó e por fim Dois Irmãos. Para que fossem concedidas as entrevistas, foi necessária a garantia da não-identificação dos entrevistados no texto final. A entrevista é um diálogo preparado com objetivos definidos e uma estratégia de trabalho.

É citado por Ludke e André (1986, p.17) que “... a entrevista representa um dos instrumentos básicos para a coleta de dados...”. Na entrevista, a relação entre o

pesquisador e o pesquisado é de interação, havendo, portanto, uma situação recíproca entre quem pergunta e quem responde.

Para Marconi e Lakatos (2002) a entrevista é

Aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido. As perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com algum plano (MARCONI; LAKATOS, 2002).

Além das entrevistas, foi aplicado um formulário. Esse formulário constou de um quadro em que, no preenchimento, o respondente atribuiu uma pontuação às variáveis escolhidas para a análise (Apêndice B).

Foi atribuída pelo respondente uma nota de 0 a 10 às variáveis relacionadas à participação social no município, a saber: organização da sociedade civil; poder de contestação da sociedade civil; qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade; qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade; existência de instâncias de participação; a qualidade das discussões nas instâncias de participação; e o caráter das instâncias de participação. Assim, uma nota de 0 a 10 para essas variáveis foi atribuída, de acordo com a contribuição de cada um para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no município.

4.4. Métodos de análise de dados

Após a organização dos dados coletados em campo, foi realizada a análise de conteúdo dos depoimentos. Sendo esse estudo referente à participação da sociedade civil em diferentes modelos de prestação dos serviços públicos de água e esgoto, buscou-se entender nos depoimentos dos entrevistados de que maneira as diferentes categorias (gestor, prestador e sociedade) compreendem a relação do Poder Público e do prestador com a sociedade civil na definição de políticas públicas na área de saneamento básico, especialmente em água e esgoto, qual o entendimento de sociedade civil atualmente no Brasil, além de ser abordados aspectos relacionados à qualidade dos serviços públicos prestados e a qualificação da participação social nos municípios.

Para a análise das entrevistas foram levados em consideração alguns aspectos considerados por Franco (2005), como no depoimento emitido pelos entrevistados foram procuradas algumas expressões ou palavras-chave que representem a idéia principal expressada.

5. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

5.1. Serrana (SP)

Em Serrana, os serviços de água e esgoto são prestados diretamente pelo município por meio do Departamento de Água e Esgoto de Serrana (DAES).

No depoimento do representante do Município, ele informou o interesse do atual prefeito em transformar o Departamento de Água e Esgoto em Autarquia. Para ele o intuito da administração municipal é estudar se com a criação da autarquia o serviço tornar-se-á auto-sustentável.

O prefeito está estudando a possibilidade de transformar nosso Departamento de Água e Esgoto em uma autarquia. É uma idéia que a gente está pesquisando, se comprovar que dentro de um processo de autarquia ela se torna auto-suficiente a gente deve caminhar para isso. Hoje é deficitário todo o nosso sistema de saneamento, água e esgoto, o que a gente recebe não paga os custos, existe uma perda (Entrevistado 4, representante do município de Serrana).

Para o representante do DAES, o Departamento é totalmente dependente do governo municipal e os investimentos que deveriam ser realizados para a área de água e esgoto ficam a desejar e o que existe hoje no Município são investimentos externos. Para ele “com a administração direta você não consegue uma arrecadação que dê sobrevida a essa prestadora de serviço” (Entrevistado 5, representante do DAES - Prestador).

Isso corrobora com o que foi discutido por Heller (2007), no tocante aos serviços que são diretamente ligados à prefeitura municipal, em que muitas vezes não existe acompanhamento do controle financeiro, não havendo meios adequados para saber se o

serviço é auto-sustentável, ou o quanto da receita do serviço vai para o custeio geral da administração (HELLER, 2007; PEIXOTO, 1994).

Ao ser questionado com relação à sua opinião sobre o modelo de prestação mais adequado para os serviços públicos de água e esgoto, o representante do Município condicionou sua escolha a dois fatores denominados por ele de profissional e político. Assim, para ele, sendo uma escolha profissional é melhor a prestação privada, mas na escolha política a melhor opção é prestação municipal.

Se eu falar como profissional eu diria que o melhor caminho para o município era terceirizar toda a estrutura de água e esgoto, profissionalmente falando. Politicamente falando o melhor caminho é reestruturar a nossa base de sustentação e fazer ela ser auto-suficiente e manter dentro do município uma gestão própria, seja ela com autarquia ou como departamento, politicamente falando (Entrevistado 4, representante do município de Serrana).

Essa visão demonstra uma concepção que desloca o sentido de qualidade da prestação dos serviços públicos, já que para o entrevistado a prestação privada tem melhor qualidade e maior condição de lidar com os problemas, como por exemplo, o caso das perdas de água. Para ele o entrave ao privatizar os serviços públicos de água e esgoto se dá no desgaste político, pois há aumento de gastos para a população. Segundo ele,

quando você terceiriza a água ou o esgoto você gera um processo de desgaste muito grande, porque todo mundo fala que sobe o custo, mas por outro lado quando você tem um trabalho privado, você não tem as perdas que existe dentro da área pública. (...) tecnicamente eu não tenho dúvida que é melhor, que você vai ter qualidade na rede onde ela é obrigada a fazer os investimentos, consertar e tudo isso, agora politicamente é um desastre (Entrevistado 4, representante do município de Serrana)

Nesse sentido, se observa uma contradição de ideias. De um lado está o reconhecimento de que a privatização dos serviços públicos de água e esgoto traz prejuízo à população e tem rebatimento no campo político, e de outro lado está a crença de que a prestação

pública tem eficiência inferior. Porém, não se identifica no depoimento a perspectiva de melhoria dessa prestação pública, considerando que na visão do próprio entrevistado, esse modelo de prestação é mais viável do ponto de vista financeiro para a população. Dessa forma, é imprescindível refletir sobre as questões que podem estar atreladas à eficiência na prestação dos serviços públicos e não somente fazer relação ao modelo de prestação.

Para o representante do Município, o maior problema a enfrentar na prestação dos serviços é a falta de tratamento de esgoto. Segundo ele, o esgoto coletado está sendo lançado sem tratamento no Rio Pardo.

(...) precisamos de recursos para sanear estas dificuldades de saneamento básico, na medida do possível com recursos próprios estamos resolvendo o problema da água, agora sem recurso externo do governo federal, do governo estadual nós não vamos resolver o problema de saneamento do município, e com tarifas satisfatórias seja para água, seja para esgoto porque senão a população pobre (...) (Entrevistado 4, representante do município de Serrana).

Para o prestador, o índice de atendimento de água é considerado muito bom, além da qualidade da água ser excelente, devendo-se levar em consideração que Serrana é abastecida por água subterrânea do aquífero Guarani. Porém, o problema que se identifica no município com relação ao abastecimento de água, diz respeito à reservação.

Hoje nós praticamente estamos alcançando um índice muito bom de abastecimento de água e de qualidade, em termos de atendimento nós estamos chegando a um índice que eu diria na faixa dos noventa e oito por cento de atendimento à população. É, a nossa deficiência é no reservatório, por falta de elevação nós temos falta de água em locais, em determinada hora, não é constantemente (Entrevistado 5, representante do DAES - Prestador).

Além disso, para ele a migração que ocorreu nos últimos quinze anos, influenciada pela indústria canavieira, interferiu na prestação desses serviços, principalmente, no período de safra em que há uma população flutuante de, aproximadamente, 5.000 pessoas.

Para o representante do sindicato dos trabalhadores rurais, os problemas na prestação dos serviços de água e esgoto estão concentrados na deficiência de esgotamento sanitário. Além disso, ele pontua como necessidade a conscientização da população para questões relacionadas ao saneamento básico.

Falta muita coisa? Falta. Serrana, eu tenho um ponto de vista, é uma cidade que não precisava de muita coisa, mas de uma conscientização da população, até em termos de saneamento básico. (Entrevistado 6, representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Serrana).

O problema que foi identificado na prestação dos serviços de água e esgoto no Município está ligado à disposição dos esgotos sanitários. Segundo o representante do DAES, é feita a coleta de esgoto de quase 100% dos domicílios, porém o esgoto é lançado no Rio Prado sem qualquer tratamento.

5.2. Timbó (SC)

Em novembro de 1971 o município de Timbó assinou com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento-CASAN um convênio concedendo a exploração de serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em dezembro de 2001, por meio da Lei Complementar nº 212/01 o Município institui a criação do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE. Em novembro de 2001 a novembro de

2002, a CASAN continuou com os serviços sem anuência do município, por meio de liminar judicial. Em dezembro de 2002 por Decisão Judicial do TJ-SC, o município de Timbó retomou a prestação dos serviços públicos do abastecimento de água (SAMAE, 2009).

Além dos serviços de água e esgoto, o SAMAE a partir de 2005, se tornou responsável pela limpeza urbana, manejo e destinação final dos resíduos sólidos. Nesse aspecto, a Autarquia inicia um processo de construção de uma visão de integralidade das ações de saneamento básico, princípio preconizado na Lei n. 11.445/2007.

Em Timbó a grande preocupação e a deficiência indicada na prestação dos serviços estão ligadas à necessidade de esgotamento sanitário. Para o representante do município, essa questão é fundamental, pois Timbó é uma cidade turística.

(...) só que hoje a gente vê assim, o esgoto ao céu aberto ainda. Nós temos a experiência a nível Brasil, conhecido como Vale Europeu (...). Mas, quando eu recebo um turista, recebo uma pessoa de fora, muitas vezes a gente fica até assim muito receoso. Você passa numa bela área, numa bela rua, um trajeto muito bonito de atração turística, daí quando você vai mais lá na frente, você vai ver um cano de esgoto descendo pela estrada (Entrevistado 8, representante do município de Timbó).

Esse foi um ponto também indicado pelo representante do SAMAE, para ele o maior problema da prestação dos serviços é a falta de tratamento de esgotos.

É identificado pelos entrevistados do SAMAE que o problema na prestação dos serviços de água e esgoto está relacionado à falta de tratamento do esgoto sanitário. No depoimento da técnica do SAMAE, ela apresenta como problema a falta de recursos financeiros para o investimento em esgotamento sanitário.

Bom, a primeira são recursos. Nós, por exemplo: nós já temos o nosso projeto para a instalação do esgoto sanitário, mas não, nós não conseguimos fazer nada ainda, porque nós não temos recursos. E você sabe que para fazer uma rede coletora, transporte, tratamento de esgoto, o valor disso é absurdo, muito alto e o município não tem como fazer sozinho. (Entrevistado 10, técnica do SAMAE - Timbó).

Quando a questão das deficiências em água e esgoto é colocada em discussão com o representante de uma associação de moradores do Município, ele compara a prestação dos serviços feita pela concessionária estadual (CASAN) com a prestação atualmente feita pelo SAMAE.

Eu acho que já foi muito ruim, hoje ela está muito boa. Eu acho que tende a melhorar, eu não vejo ela ótima, eu vejo ela, é difícil te dizer que ela tem deficiências; tem, mas já teve tantas que eu diria assim, já ta andando pra ser melhor. (Entrevistado 11, Representante de associação de moradores).

No entendimento do representante da sociedade civil, a prestação feita pela Autarquia é melhor que a prestação quando era realizada pela concessionária estadual, principalmente, no que diz respeito à cobrança pela melhoria na qualidade da prestação. Para ele a aproximação com a população é fundamental e com a Autarquia isso é mais notório.

O SAMAE ele está aqui, ele é nosso, ele está aqui dentro, você pode falar com o seu Mazzo, ou vai ali com o outro que eu não lembro o nome dele, mas você vai lá no escritório, você vai dar uma solução para aquilo. Enquanto a CASAN ela tinha o escritório, mas tinha que mandar tudo para a central, esse resultado lá uma vez ou outra se tinha daqui dois anos, um ano, seis meses (Entrevistado 11, Representante de associação de moradores).

Nessa perspectiva, está o debate em torno da descentralização, um processo histórico mundial, e que desde a Constituição Federal de 1988 se tornou uma tendência mais visível no Brasil, tendo o fortalecimento do município e a desconcentração das políticas e programas nacionais (BUARQUE, 1999). Para esse autor, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local,

criando as condições institucionais para organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

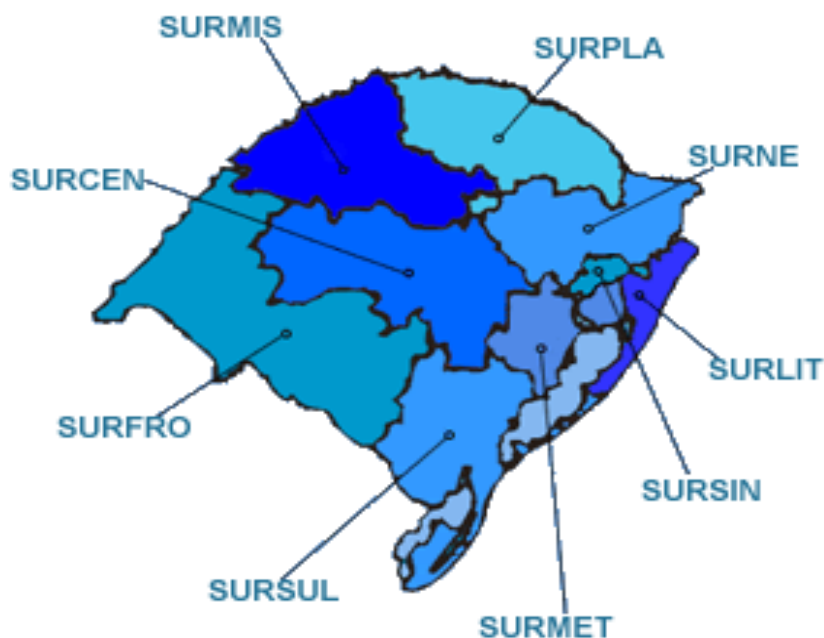
Nessa discussão é pertinente inserir o papel do município como sendo um fator importante no desenvolvimento local. Para Buarque (1999), o desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Para Gohn (2001b), o governo local tem melhores condições de conhecer as necessidades locais e, com disso, destinar recursos para atendê-los.

Assim, percebe-se que alguns fatores podem ser determinantes na prestação dos serviços públicos de água e esgoto e na participação da sociedade civil, como por exemplo, o fato da prestação ser por meio da administração municipal (direta ou indireta), que pode facilitar a aproximação da população e, conseqüentemente, ter maior participação.

5.3. Dois Irmãos (RS)

Em Dois Irmãos a prestação dos serviços de água e esgoto é feita pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, que abastece na atualidade dois terços da população do Estado. Há na Corsan nove superintendências regionais, Dois Irmãos pertence à Superintendência da Região dos Sinos–Sursin (Figura 2). O contrato de

concessão dos serviços entre a prefeitura e a companhia estadual foi renovado em novembro de 2006 (CORSAN, 2009).



Fonte: CORSAN, 2009

Figura 2: Divisão da Corsan por Superintendência Regional no estado do Rio Grande do Sul

Na entrevista com o gestor, ele indicou como deficiência da prestação dos serviços públicos de água e esgoto a falta de tratamento de esgoto.

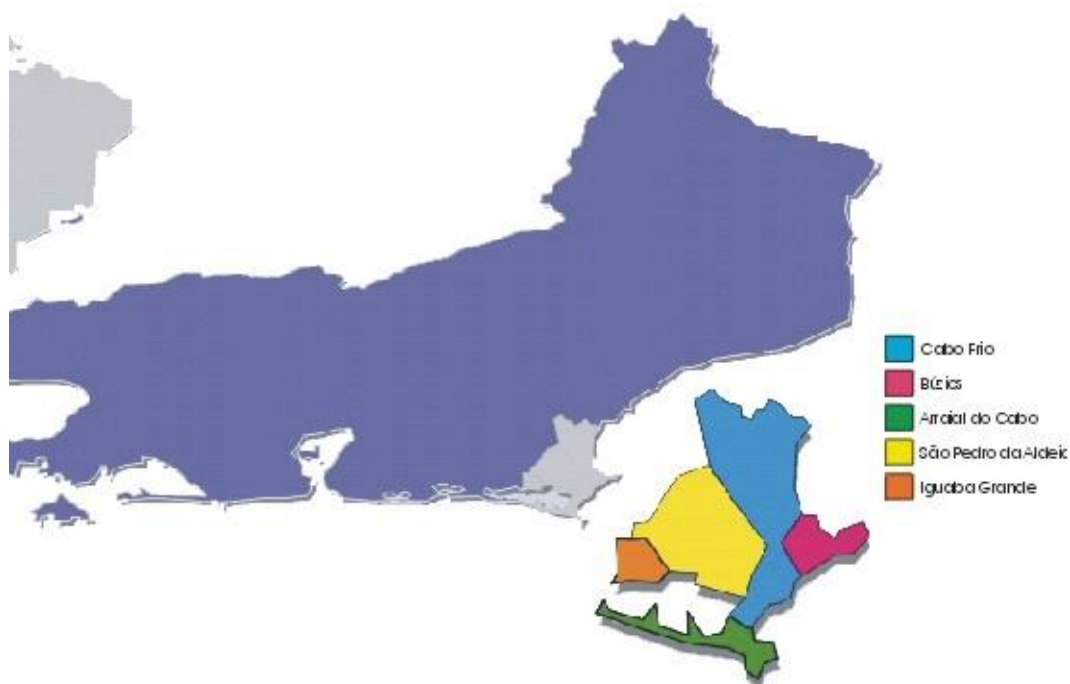
(...) eu vejo como um problema, mas a cidade em sua maioria ainda não percebeu. Embora, tenha crescido muito o sentimento de preocupação com relação ao esgoto. Por que os arroios estão aí fedendo. Precisa o mau cheiro chegar em nosso dia a dia, ao redor das bocas de lodo para a gente perceber que algo está estranho (Entrevistado12, gestor do município de Dois Irmãos).

Para o prestador, o sistema de esgotamento sanitário é o maior problema do saneamento básico no Município, tendo ainda uma grande demanda. Assim também foi a percepção

do representante da associação do bairro São João: para ele o que falta no Município é o tratamento dos esgotos.

5.4. Arraial do Cabo (RJ)

A Prolagos é a concessionária responsável pelos serviços públicos de água e esgoto dos municípios de Cabo Frio, Búzios, São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande e pelo abastecimento de água de Arraial do Cabo (Figura 3).



Fonte: Prolagos, 2009

Figura 3: Área de atuação da Prolagos no Rio de Janeiro

Por meio de contrato firmado em 1998 entre a Prolagos, o governo estadual e os municípios envolvidos, a empresa assumiu a concessão dos serviços públicos de produção e distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos da área urbana de

Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Arraial do Cabo (somente água) por um período de 25 anos.

Vargas (2005) em um estudo sobre as concessões dos serviços públicos de saneamento básico à prestadores privados, procurou analisar as consequências de cada uma das concessões sobre a qualidade, o alcance social, os custos e o impacto ambiental dos serviços, além de refletir sobre os mecanismos de regulação cunhados para fiscalizar a prestação dos serviços e cumprimento dos contratos. Dentre os contratos estudados, foi contemplado o da Prolagos.

Segundo Vargas (2005), nessa concessão, mesmo havendo uma série de problemas (estruturais de rentabilidade, altos índices de inadimplência e roubo de água), considera-se que a concessionária privada tem apresentado um desempenho favorável, especialmente quando comparado ao desempenho prévio da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro-CEDAE na região. Entretanto, o autor aborda algumas preocupações, como a ausência por parte da empresa de qualquer tipo de atuação voltada para garantir o acesso das populações de baixa renda aos serviços (tarifa social, descontos nas taxas de ligação, uso de tecnologia apropriada, intervenções integradas com as prefeituras, etc.).

Foram identificadas pelo representante do Município algumas deficiências na prestação dos serviços públicos abastecimento de água. Para ele em alguns bairros, como o Morro da Cabocla e o Morro da Boa Vista, há problemas com a frequência do fornecimento e a quantidade de água.

Muito embora a qualidade da água seja uma qualidade boa, mas o fornecimento não tem uma frequência, cai água as vezes a cada vinte dias. O Município para minimizar um pouco, o que nós fazemos: nós mandamos alguns carros pipas, muita gente fica com os baldes lá e pega água nas escolas, nas escolas municipais nós abastecemos a cisterna e os moradores mais próximos utilizam água das escolas municipais, então as famílias mais distantes utilizam a água de poço artesiano, para cozinhar tomar banho (...) muitas destas casas, a possibilidade pequena do lençol freático, os esgoto, a fossa é pertinho do ponto que eles fazem captação de água e a água não tem condição nenhuma de estar sendo utilizada para banho, para fazer comida, alguns até bebem (Entrevistado 1, representante do Município).

O representante da Prolagos ao tratar dos aspectos relacionados às deficiências no abastecimento de água pontuou os problemas operacionais e buscou algumas justificativas para a descontinuidade do fornecimento, como por exemplo, a falta de manancial no Município e o relevo de algumas regiões.

(...) Arraial do Cabo tem um relevo bem complicado que você tem regiões bem elevadas que você não consegue garantir uma pressão, a gente tem um consumo de energia para atender aquelas regiões mais elevadas, a pressão ali é um fator complicador, fizemos diversas buscas ali embaixo, nós fomos para tentar buscar para atender esse pessoal (Entrevistado 2, Representante da Prolagos).

Além desses fatores que são relevantes para a discussão da prestação do serviço público de abastecimento de água, em Arraial do Cabo há uma situação diferenciada no Morro da Boa Vista quanto a forma de fornecimento. Nesse Morro é utilizado, pela Prolagos, um sistema pré-pago. Esse sistema é uma tecnologia de medição de consumo de água em que a cobrança pelo consumo é antecipada.

Na defesa desse sistema, há os que acreditam na racionalização de consumo de água, redução de custos e de inadimplência. Porém, para Echevengúá (2004), essa tecnologia reduz o consumo ao aumentar o número de pessoas sem acesso à água. Para ela, o usuário/consumidor, diante da dificuldade de pagamento, autodesconecta-se, recrudescendo o número dos "sem água".

Como a tecnologia preconiza a cobrança antecipada da prestação do serviço público de abastecimento de água, entende-se que as prestadoras que a utilizam a considera ideal na redução da inadimplência, especialmente em áreas pobres, ficando isso caracterizado no depoimento do representante da Prolagos, pois o uso dessa tecnologia foi justificado, por ele, como sendo necessário para a redução do uso clandestino da água.

No Morro da Boa Vista em Arraial do Cabo, a gente fez um trabalho no ano passado e está regularizando toda aquela situação do pessoal que estava furtando água, que furtava e não pagava, apareceu lá um projeto de pré pago de água e está todo mundo satisfeito lá, até uma situação de cidadania o cara poder estar pagando pela água, porque tem muita gente que tem um problema porque ele roubava, mas queria regularizar para estar pagando a água a gente tem essa coisa. e Arraial do Cabo é um dos exemplos (Entrevistado 3, Representante da Prolagos).

Na análise da concepção desse tipo de tecnologia, cabe a discussão do processo de deslocamento de sentido do que se entende por ações de caráter essencial à vida como é o serviço público de abastecimento de água. Nessa visão se enquadra o caráter apenas mercadológico da água. Além disso, pode-se tratar do princípio da universalização, da igualdade e regularidade e considerar que o Código de Defesa do Consumidor estabelece, em seu artigo 22, que os órgãos públicos forneçam serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos, se essenciais.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, **são obrigados a fornecer serviços adequados**, eficientes, seguros e **quanto aos essenciais, contínuos** (BRASIL, 1980, grifos da autora).

Na entrevista, o representante da Prolagos fala da universalização do serviço públicos de abastecimento de água e argumenta que esse tipo de sistema pré-pago é viável e contribui para isso. Quando foi perguntado se esse tipo de fornecimento contribui ou não para a universalização, ele respondeu que:

Totalmente, porque as pessoas precisam ter acesso a água de forma formal, quer dizer, o fato dele não estar pagando a água depois numa conta, alguma coisa assim, não tira a situação dele estar tendo o serviço, ele é um cliente de água, é uma questão até de cidadania para ele próprio, quer dizer está vendo que a coisa está chegando para ele (Entrevistado 3, Representante da Prolagos).

Dentro dessa visão pode-se fazer referência à diferença entre serviços públicos e serviços de interesse econômico, ao que Moreira (2003), chama de '*mercadorização*' dos serviços públicos e à conseqüente transformação dos usuários de serviços públicos em consumidores ou clientes. Além disso, percebe-se a idéia reduzida de cidadania.

Contrário à visão do prestador, o representante do Município aborda aspectos relevantes. Para ele, essa tecnologia de pré-pago é algo que o intriga, pois antes da Prolagos prestar o serviço de água, havia uma rede de distribuição de água no Morro da Boa Vista, utilizada pela CEDAE. Então na opinião desse entrevistado, a concessionária deveria utilizar essa rede já existente, mas no depoimento ele deixa claro o motivo de não haver esse procedimento por parte do prestador.

O que ocorreu depois da privatização, depois da concessão de serviços à Prolagos, ela parou de usar essa rede, o argumento que me foi apresentado pelo gerente da Empresa foi que é prejuízo, se fizer através desse sistema tem muito gato, os moradores ligariam direto à tubulação e não pagariam a água, **e com o pré pago não tem como tomar prejuízo** (Entrevistado 1, representante do município).

Esse depoimento retrata a forma como atua a iniciativa privada, onde a prioridade está na obtenção de lucro e na precaução para não obter prejuízo. E nesse depoimento ainda pode-se questionar a forma como se pensa a universalização desse serviço. O entrevistado que representa o Município ainda complementa:

Ela não leva prejuízo, mas a população não pode contar com o fornecimento (...). Deveria ter uma intervenção maior do Estado nesse sentido de exigir mais da empresa concessionária. A Prolagos disse que ela está correta nisto, que ela tem de atender oitenta e dois por cento da

população de Arraial do Cabo e até dois mil e quinze e ela atende já, por que isso? porque lá não especifica como a população deve ser atendida, então ela considera toda população dos dois morros como atendida, ela tem lá uma caixa d'água a gente manda água para lá, é isso. Então deixou-se em aberto para que a Prolagos pudesse contabilizar todo mundo como atendido (Entrevistado 1, representante do Município).

Um dos aspectos mais relevantes em um contrato de concessão são as metas de cobertura e de investimentos. Ao firmar esse compromisso, a concessionária pode planejar suas ações de médio e longo prazo, definindo prazos de melhorias e de ampliações do serviço, além de dispor de um instrumento de cobrança. Assim, as metas têm repercussão direta nas tarifas cobradas aos usuários do serviço, pois todos os investimentos executados no contrato serão remunerados ao longo da concessão (GALVÃO JÚNIOR; MONTEIRO, 2006). Porém, para Pedrosa (2002), a ausência de regulação cria uma situação na qual os prestadores se auto-regulam, não havendo nenhum tipo de sanção pelo não cumprimento das metas estabelecidas, favorecendo a ineficiência da prestação, comprometendo a qualidade dos serviços, tendo consequências negativas aos usuários e à toda sociedade.

O representante do Município queixa-se do contrato de concessão com a Prolagos, sendo que para ele o contrato não é claro no que se refere às metas de atendimento. Ao tratar disso, o representante do Município traz um ponto importante, a falta de clareza na definição de como deve ser a prestação, dando destaque apenas ao percentual de atendimento da rede de distribuição de água nas residências, fato que muitas vezes não representa a realidade do abastecimento, pois há outras variáveis que o influenciam como regularidade, quantidade e qualidade.

O que o representante do Município transmite no depoimento se contrapõe ao que é colocado pelo representante da Prolagos. Isso cabe uma reflexão a cerca da efetividade

do atendimento à população, já que o fato do domicílio está ligado à rede de distribuição não garante o abastecimento de água. Para isso é necessário contar com a regularidade do abastecimento e a quantidade e qualidade. E no caso do sistema implantado nos dois bairros de Arraial do Cabo, é importante abordar os aspectos financeiros que estão diretamente ligados à opção de implantá-lo, pois o prestador deixa claro que a intenção de instalar o sistema pré-pago é a redução dos prejuízos à Empresa.

Assim, é importante salientar a falta de regulação e fiscalização por parte da sociedade e do Poder Público, na concessão do serviço público outorgado à prestadora privada.

Mesmo o representante do Município quando trata dessa questão, que é importante para o debate da universalização e qualidade dos serviços, também demonstra que o Município não compreende o papel de titular dos serviços, já que para ele o governo do estado do Rio de Janeiro é quem deveria intervir no sentido de exigir mais da empresa concessionária. Essa visão não dialoga com o que se pressupõe nas diretrizes nacionais para o saneamento básico, em que o titular deve planejar, regular e fiscalizar a prestação dos serviços, compondo assim, junto com o planejamento e a prestação, a gestão dos serviços públicos de saneamento básico.

No ponto que diz respeito às deficiências identificadas na prestação dos serviços públicos de água e esgoto nos municípios, foi observado que alguns princípios estão fragilizados, como por exemplo, o da integralidade das ações, já que existe um *déficit* em esgotamento sanitário.

Além disso, é imprescindível fazer uma reflexão a cerca da universalização dos serviços, já que mesmo com os altos índices de atendimento, o fornecimento de água nos municípios não é satisfatório.

O que foi identificado é que mesmo com o índice de atendimento em abastecimento de água sendo elevado, existem deficiências no fornecimento de água e há em todos os municípios estudados uma preocupação com o esgotamento sanitário, já que o *déficit* em tratamento de esgoto é elevado. Esses são fatores importantes, pois trata-se dos princípios da prestação dos serviços públicos de água e esgoto considerados nesse trabalho como a universalização, a regularidade e a integralidade.

6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Para fazer a análise da participação da sociedade civil nos municípios pesquisados, foi necessário obter o entendimento das categorias (gestor, prestador e sociedade civil) sobre os aspectos que tangem o papel do município na relação com a sociedade civil na definição de políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Outro ponto que se buscou nas entrevistas foi o entendimento, por parte da sociedade, do significado de sociedade civil hoje no Brasil. A existência de alguma experiência de formação política na organização também foi considerada como uma informação importante no desenvolvimento da pesquisa.

Na análise da participação social na prestação dos serviços públicos de água e esgoto nos municípios, além das 15 entrevistas, com os gestores dos municípios, com os técnicos dos prestadores de serviços e com representantes da sociedade civil organizada, foi utilizado um formulário contendo um quadro com o intuito de obter pontuação das variáveis relacionadas à participação social.

No quadro, foi atribuída uma nota de 0 a 10 para as variáveis, de acordo com a contribuição de cada um para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no município. Foram elas: capacidade de organização da sociedade civil; poder de contestação da sociedade civil; qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade; qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade; e a qualidade das discussões nas instâncias de participação. Foram preenchidos um total de nove formulários.

No que tange à atuação da sociedade civil nos municípios obteve-se informações relacionadas à sua qualificação pelas três categorias entrevistadas.

Em Serrana, os representantes do prestador e do gestor consideram a atuação da sociedade como boa, porém o representante da sociedade civil respondeu que não existe atuação da sociedade civil.

Em Timbó, o representante da sociedade civil e o gestor consideram boa a atuação da sociedade civil e o representante do prestador considera regular.

Já em Dois Irmãos o representante da sociedade civil considera como regular e o prestador acredita que atuação da sociedade civil é ótima.

Em Arraial do Cabo, o gestor considera péssima a atuação da sociedade civil e para o prestador essa atuação é boa. Para o gestor, a sociedade civil em Arraial do Cabo é “bastante acomodada, estão devagar com isso, não estão atuando muito bem não”.

Torres (2004) chama a atenção para participação dos indivíduos como cidadãos, em que para ele tem sido enfraquecida pelo descontentamento com a atuação das classes políticas, repercutindo nas condições básicas para a consolidação da democracia. Na visão do autor, a sociedade civil deve legitimar o Estado em um processo democrático, isso deve ocorrer de baixo para cima. Assim, as demandas devem ser formuladas e expressas no plano político pela sociedade.

Nessa discussão, tratar do distanciamento do indivíduo entre a vida privada e a vida pública é de forte apelo, já que isso não só fragiliza a participação como também

permite a construção de uma cidadania reduzida à imagem do cidadão como mero eleitor (TORRES, 2004).

Touraine (1996) contribui para a discussão quando diz que:

A passagem do indivíduo consumidor para o indivíduo sujeito não se opera pela simples reflexão ou difusão de idéias, mas apenas pela democracia, pelo debate institucional aberto e pelo espaço dado à palavra, em particular, à palavra dos grupos mais desfavorecidos, porque os detentores do poder e do dinheiro exprimem-se mais eficazmente através dos mecanismos econômicos, administrativos ou midiáticos que estão sob seu controle do que sob a forma do discurso ou protesto (TOURAINÉ, 1996, p.206).

Ao questionar de que forma acontece a participação social no município, a maioria das respostas girou em torno dos conselhos existentes e das ouvidorias por meio de telefonemas.

Em Serrana, segundo o representante da sociedade civil, a forma de participar da prestação dos serviços públicos de água e esgoto é utilizando o contato via telefone para o departamento responsável pela prestação. E para o representante do Departamento de Água e Esgoto de Serrana (DAES) a sociedade participa “ligando para reclamar do custo da água e da falta da mesma, quando ocorre”.

Nesse ponto faz-se referência à forma de participação, caracterizando a maneira como a sociedade se relaciona com o prestador dos serviços públicos de água e esgoto. Assim, é pertinente tratar de fatores como a conquista dos direitos sociais e o papel educativo e formador de cidadãos. Para Touraine (1996), os indivíduos e coletividades têm o direito de se constituírem como sujeitos da própria história, criando e transformando as instituições sociais. Para o autor, o conceito de cidadania não dá conta de todas as dimensões do sujeito. Segundo ele,

[...] nem todos reivindicam o direito de cidadania por dois motivos: ou se contentam em ocupar determinadas posições na sociedade sem se interessarem pela modificação das decisões e leis que regulam seu funcionamento; ou então porque procuram escapar das responsabilidades que podem implicar grandes sacrifícios. Muitas vezes, o governo é percebido como algo à parte do mundo das pessoas comuns (TOURAINÉ, 1996, p.44).

A classe média brasileira, por exemplo, nas últimas décadas preferiu aderir aos serviços privados de saúde e de educação à se organizar politicamente e exigir do Estado a melhoria na qualidade da administração dos serviços sociais básicos (TORRES, 2004).

No caso em estudo, é muito mais simples lidar com os problemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de forma individual, tendo o distanciamento entre o particular e o público, que se organizar politicamente em prol da coletividade. Nesse aspecto é possível a discussão sobre o descontentamento com a atuação das classes políticas e a fragilização dos movimentos sociais.

Em relação à forma de participação nos outros municípios (Timbó-SC, Dois Irmãos-RS e Arraial do Cabo-RJ) a informação é de que a forma mais comum é por meio dos conselhos de Meio Ambiente e Saúde.

Os conselhos são mecanismos de participação que nasceram das propostas de democratização e descentralização das políticas sociais e seus objetivos abrangem a avaliação, fiscalização, acompanhamento e deliberação sobre políticas implementadas. Na prática, há muitos obstáculos para o alcance dos objetivos, desde a ingerência política na escolha dos conselheiros, ao descumprimento das suas deliberações por parte dos gestores (CORREIA, 2005).

Correia (2005), ao tratar da ingerência na escolha dos conselheiros, menciona a falta de informação dos mesmos, a desarticulação com suas bases, a fragilidade da mobilização das entidades representadas, que para a autora, é reflexo da desmobilização da sociedade, a cooptação de lideranças em troca de favores, a pouca transparência dos gestores no uso dos recursos, a manipulação dos conselhos para legitimar gestões e a pouca visibilidade social das ações dos conselhos.

Ainda assim, para Correia (2005), mesmo com as contradições e fragilidades, os conselhos como espaços democráticos de gestão do que é público são importantes, principalmente no Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população, e em que o público é tratado como posse de pequenos grupos com poder político e/ou econômico.

Para Tatagiba (2002), os conselhos são arranjos inovadores. Segundo ela, isso é decorrente, dentre outros motivos, da capacidade de permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção política. Para isso, existem regras de composição dos conselhos que visam cumprir essa expectativa. Mesmo assim, para Tatagiba (2002), esse procedimento não assegura que esses setores ocupem de forma eficaz esses espaços e neles realizem os seus interesses.

Um fator importante a ser abordado nessa regra é a paridade na composição dos conselhos. Sendo essa paridade assegurada e respeitada, teoricamente estaria garantido o equilíbrio no processo decisório. Porém essa igualdade em números não revela a dimensão política do processo decisório, tendo assim que levar em

consideração que “a paridade não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real (...). Ela envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos (TATAGIBA, 2002, p.59). Para a autora, a paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do “outro”, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas (TATAGIBA, 2002). Assim, ao se tratar de participação social na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário existem distintos interesses em disputa, a qual a representação paritária pode não interferir.

Abordando o aspecto da participação da sociedade na prestação dos serviços públicos de água e esgoto, especificamente os instrumentos utilizados pelo prestador na relação com a sociedade, obteve-se as seguintes informações: em Timbó, o prestador não dispõe de ouvidoria para tratar de assuntos relacionados à prestação de água e esgoto. Porém, a sociedade tem participação no Conselho de Administração do prestador (SAMAE); em Serrana o prestador (DAES) dispõe de ouvidoria, mas, segundo o depoimento do representante do Sindicato, o procedimento é “ligar para o Departamento e esperar a vontade deles”.

O Conselho de Administração do prestador de Timbó tem um total de treze membros, sendo seis da sociedade civil. Esses representantes da sociedade são a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação dos Engenheiros, ONGs e alguns clubes como o Rotary Club. Não há participação de nenhuma associação de moradores de bairros.

A técnica do SAMAE em Timbó lamenta a não participação dessa classe no Conselho da Autarquia. Segundo ela, existia, em lei, a composição por associação de moradores, porém, em um ano e meio essas entidades nunca participaram de nenhuma reunião. Por conta disso a lei foi revogada e retiraram as associações da representação. “(...) em um ano e meio nunca participou de nenhuma reunião, nunca mandou representante para nenhuma reunião, aí a lei foi revogada, aí tiraram, então, hoje não faz parte mais, o que é uma pena”.

Assim, no debate sobre a composição do Conselho de Administração da SAMAE é importante discutir não só os motivos pelos quais não há participação das associações de moradores, como também questionar se existe real representação da classe subalterna por meio dos representantes que hoje estão no Conselho. Dentre os motivos para a não participação de entidades de bairro pode se encontrar o desinteresse da sociedade, que pode estar ligado a uma questão histórica e cultural de desmobilização no município ou pode estar ligado à redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa. Para Dagnino (2004), essa redefinição pode ter constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal. Para ela, o crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida; e a marginalização dos movimentos sociais evidenciam esse movimento de redefinição.

Além disso, podem-se considerar os distintos projetos políticos em que as diferentes organizações podem estar vinculadas. Assim, além dessas organizações, os diferentes governos, em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal, no caso

brasileiro), tem um papel fundamental, pois dependendo de seus respectivos projetos, buscam parceiros confiáveis e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores, uma tendência alimentada pela mídia, com frequência por motivos semelhantes (DAGNINO, 2004).

É também pertinente abordar o que Dagnino (2004) chama a atenção que é o fato da representatividade assumir facetas variadas e/ou entendida de formas diversas por parte dos diferentes segmentos da sociedade civil. O que ocorre é que muitas ONG, que possuem certa “inserção” na sociedade, passam a se enxergar como representantes da sociedade, tendo uma compreensão muito restrita de representatividade.

Para Tatagiba (2002), existe um grande desafio nas experiências participativas, que é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, fazendo com que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré-existentes. Esses são fatores que deve ser levado em consideração.

O Quadro 4 mostra uma síntese da análise feita da questão relacionada à forma de participação da sociedade na prestação dos serviços públicos de água e esgoto.

Município Categoria	Serrana/AD	Timbó/AI	Dois Irmãos/CIA	Arraial do Cabo/PRIV
Prestador	Reclamando do custo da água e da falta da mesma, quando ocorre	Conselho de Administração e campanha de bom consumo	Por meio de participação em conselhos municipais	Ligando para a empresa e fazendo as reclamações
Sociedade	Ligando para o departamento	Reciclando os materiais que são depositados nos lixos e rede de esgoto	Por meio de associações de moradores	_____

Quadro 4: Forma de participação na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios pesquisados

Percebe-se que as formas de participação apresentadas pelo prestador e pela sociedade estão ligadas a fatores que não deixam claros se realmente existe a participação. Isso é notório quando o prestador de Serrana e de Arraial do Cabo explicita que a sociedade participa ligando para o prestador e fazendo reclamações do custo da água e da falta dela. O que torna interessante a discussão sobre o indivíduo consumidor que não se vê como sujeito do processo, sendo essa transformação de indivíduo consumidor para indivíduo sujeito possível se existir o debate institucional aberto, dando a palavra aos grupos mais desfavorecidos, o que não se identifica no caso dos dois municípios.

Outro fato interessante para abordar é a resposta do representante da associação de bairro de Timbó. Para ele a forma de participação é por meio da reciclagem dos materiais que são depositados nos lixos e rede de esgoto. Isso é uma maneira

limitada de pensar a participação, já que esta deve ser estendida para planejamento e a definição das ações e da política.

Na análise dos resultados referente ao quadro de pontuação das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto nos municípios pesquisados, as notas atribuídas pelas três categorias foram sistematizadas em um quadro de análise. Para isso foi feita a categorização das notas e a identificação por meio de legenda em cores mostradas na figura 4.

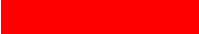



Representação	Pontuação	Qualificação
	≤ 4	Ruim
	$> 4 - \leq 6$	Regular
	$> 6 - \leq 8$	Bom
	> 8	Ótimo

Figura 4: Pontuação e qualificação das variáveis de participação

No que se refere à capacidade de organização da sociedade civil, essa variável está ligada à capacidade de articulação e mobilização da sociedade e isso, conseqüentemente, rebata no poder de contestação da mesma, acreditando que para ter força suficiente para contestar é necessário que haja uma sociedade organizada e articulada.

A qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil é a forma como eles se relacionam e isso não significa que deva haver consenso, mas o embate de ideias e a garantia de participação nos espaços institucionalizados para isso. Da mesma forma é a visão da qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade civil.

Assim, ao tratar da qualidade das discussões nas instâncias de participação, refere-se à relação entre os representantes, à qualificação dos representantes da sociedade civil e o teor do que é discutido com relação à água e esgoto nas instâncias.

As notas que foram atribuídas estão representadas nos quadros por cores. Assim, para cada variável se construiu uma identificação.

Serrana – SP

Variável	Prestador	Sociedade
Capacidade de organização da sociedade civil		
Poder de contestação da sociedade civil		
Qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade		
Qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade		
A qualidade das discussões nas instâncias de participação		

Quadro 5: Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Serrana – SP

Em Serrana–SP, o que se observou foi que a maioria das notas foram menores que 4. Apenas o representante da sociedade civil atribuiu uma nota entre 4 e 6 à qualidade das discussões nas instâncias de participação, que na categorização foi qualificada como regular (Quadro 5).

Isso retrata a visão do prestador e da sociedade civil com relação às variáveis pontuadas no quadro 5. Dessa forma, considerando o que foi exposto por eles, é

notório a crença dos representantes do prestador e da sociedade civil que as cinco variáveis que podem contribuir com a participação na prestação dos serviços públicos de água e esgoto estão, no Município, carecendo de melhoria.

Nos municípios de Serrana e Dois Irmãos, não conseguiu a contribuição do gestor na resposta a esse formulário.

Timbó – SC

Variável	Gestor	Prestador	Sociedade
Capacidade de organização da sociedade civil			
Poder de contestação da sociedade civil			
Qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade			
Qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade			
A qualidade das discussões nas instâncias de participação			

Quadro 6: Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Timbó - SC

Em Timbó, observa-se que a maioria das notas atribuídas foram entre 6 e 8 (Quadro 6), tendo a qualificação da maioria das variáveis como boa. Com isso, pode-se considerar que fatores sociais, culturais e políticos podem contribuir para esse quadro, já que Timbó além de ser o município com maior PIB *per capita*, é o mais antigo dos quatro municípios estudados e na atual composição partidária, mesmo agregando diversos partidos, consegue ter oposição, fator importante na medida em que são considerados como mediadores entre a sociedade civil e o Estado.

O fato de os representantes terem atribuído essa notas não significa a realidade do Município, apenas a visão de quem está ligado ao processo, sendo assim uma contribuição para o estudo.

Dois Irmãos – RS

Variáveis	Prestador	Sociedade
Capacidade de organização da sociedade civil		
Poder de contestação da sociedade civil		
Qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade		
Qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade		
A qualidade das discussões nas instâncias de participação		

Quadro 7: Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Dois Irmãos - RS.

Em Dois Irmãos–RS, o que se observou foi que para o prestador a maiorias das variáveis foram atribuídas notas de 6 a 8. Porém, na visão da sociedade apenas a qualidade do diálogo entre o prestador e sociedade teve essa nota (Quadro 7).

Na composição desse quadro observa-se é que há uma distinção entre as notas atribuídas pelo prestador e pela sociedade à capacidade de organização da sociedade, ao poder de contestação da sociedade civil e à qualidade das discussões nas instâncias de participação. O que se verifica é que para essas variáveis o representante da sociedade civil atribui notas entre 4 e 6 qualificando assim como regular, já o prestador atribuiu notas entre 6 e 8 (bom).

Arraial do Cabo – RJ

Variável	Gestor	Prestador
Capacidade de organização da sociedade civil	Amarelo	Vermelho
Poder de contestação da sociedade civil	Vermelho	Vermelho
Qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade	Vermelho	Amarelo
Qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade	Vermelho	Verde
A qualidade das discussões nas instâncias de participação	Vermelho	Vermelho

Quadro 8: Quadro de análise das variáveis de participação social que contribuem para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município de Arraial do Cabo – RJ

Em Arraial do Cabo, o gestor atribuiu as menores notas para quase todas as variáveis, porém o prestador dá a pontuação máxima para a qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade.

Observando o quadro 8 nota-se que é claro a insatisfação para com as variáveis da participação que contribuem com a prestação dos serviços públicos de água e esgoto. É também possível fazer referência aos fatores sociais, culturais e políticos para esses resultados. Dentre esses aspectos é importante salientar que a composição partidária no Município pode influenciar essas variáveis de análise. Em Arraial do Cabo, uma característica marcante é a capacidade de agregar todos os partidos políticos na campanha de um candidato à prefeitura. Isso traduz a forma como, por meio do consenso, a classe dominante paralisa a consciência da coletividade, e desmobiliza a sociedade civil.

A análise dos depoimentos coletados aborda questões tais como o significado de sociedade civil atualmente no Brasil, para os representantes da sociedade em cada município; o papel do Poder Público Municipal na relação com a sociedade civil na definição de políticas públicas de água e esgoto; e a existência de experiência de formação política, para discutir políticas públicas de saneamento básico.

❖ **Serrana - SP**

Ao abordar o papel do Poder Público Municipal na relação com a sociedade civil na definição de políticas públicas de água e esgoto em Serrana, o representante do Município, relacionou o papel do Poder Público apenas às questões de educação. Para ele o papel do Município é trabalhar para a conscientização da população.

Acredita-se que nessa discussão cabe tratar da forma de dominação sobre as classes subalternizadas para garantia das relações hegemônicas. Onde os aparelhos privados de hegemonia são essenciais para a conquista e/ou a manutenção da hegemonia. O que se pode fazer referencia ao que Gramsci chama de relação pedagógica, em que a classe hegemônica direciona ideologicamente as ações das demais classes, verificando a existência de uma desmobilização das manifestações das classes subalternizadas, quando há oposições das idéias dominantes da hegemonia (REMMERT, 2007).

Para o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, para que essa relação seja próxima é necessário que haja representantes dos bairros, indicados pela

associação de moradores, cobrando das secretarias municipais as ações para o município.

Segundo o representante do Município, os instrumentos institucionais e políticos mais utilizados na relação com as organizações da sociedade civil são os conselhos. Já para o representante do prestador o que tem sido utilizado é a Câmara de Vereadores como canal de ligação com a população.

O representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais não soube informar quais são os instrumentos utilizados pelo Município na relação com a sociedade e em seu depoimento disse: “pelo que eu saiba dentro do nosso Município a gente tem um órgão que a gente liga 0800”.

Nesse sentido é imprescindível retomar os significados de participação, em que muitas vezes são contraditórios e são utilizados de diferentes formas. Além disso, a forma de assegurá-la também é um aspecto relevante ao tratar da relação do município com a sociedade civil.

No que se refere ao significado de sociedade civil atualmente no Brasil para as entidades da sociedade de Serrana, foi tratado pelo representante do Sindicato como sendo difícil de descrever.

(...) devido à própria gravidade do que estamos vivendo no Brasil, estamos falando nos dias de hoje. Mas já foi melhor, lá atrás, conquistas foram garantidas lá trás, só que hoje está sendo difícil até em prol dos trabalhadores. Acho que em todas as áreas, tanto na parte do sindicato, acho que todo mundo está parado nesse foco, devido às dificuldades do Brasil nos dias de hoje.

Nessa visão, as dificuldades as quais o representante do Sindicato se refere podem estar ligadas ao que Correia (2005) chama de retrocesso na década de 90, em que as classes dominantes reconhecem algumas demandas das classes dominadas atendendo-as de uma forma que as beneficie, porém, a opção de o governo brasileiro acompanhar as transformações econômicas do mundo, facilita a imposição dos blocos dominantes, tendo reflexo nos espaços democráticos criados e na redefinição de sociedade civil.

As duas entidades da sociedade civil que foram entrevistadas não tem experiência de formação política para discutir políticas públicas de saneamento básico.

E no que tange à participação de entidade em programas sobre saneamento básico no município, não houve nenhuma experiência diretamente ligada ao saneamento básico.

❖ **Timbó - SC**

Em Timbó a visão do gestor sobre o papel do Poder Público Municipal na relação com a sociedade civil está ligada à comunicação da prefeitura municipal com a população no momento de tomar as decisões. Para ele “nós temos que ter o respaldo da população”.

Na opinião da técnica do SAMAE que foi entrevistada “A população deveria participar e o município estar como coordenador”, ainda para ela, “não adianta você formar conselhos, você fazer reuniões, planos, políticas, você criar o fundo de saneamento se você não tiver condições financeiras para executar tudo aquilo que está nos seus planos”.

Para o representante da associação de moradores a relação do Poder Público Municipal com a sociedade deve ser por meio dos conselhos, sendo que em seu depoimento ele fala que: “acho que tem que ter o conselho, eu acho que o conselho é o principal ponto para a gente dar uma qualidade tanto para o Poder Público como para o próprio saneamento básico do município.”

Essa visão de que o conselho é a solução para a questão da participação está ligado ao fato dessas instâncias terem nascidas de propostas democratizantes e terem como objetivos a fiscalização, acompanhamento e deliberações sobre as políticas. Porém deve-se cuidar com os diferentes interesses que podem estar atrelados às decisões dos conselhos e à qualificação de quem representa a sociedade civil.

No que se refere ao significado de sociedade civil para as entidades da sociedade em Timbó, o representante da associação de moradores, trata da relação da população com a associação de moradores, onde para ela a associação tem andado sempre sozinha, e acredita que a sociedade civil e a política devem estar juntas.

Então, hoje se você olhar o papel da associação ela tem que andar junto com a parte civil, com a parte política para a coisa andar e nós não temos esse respaldo, nenhuma das associações, e isso não é só aqui na nossa região, eu vejo no todo, aqui no estado em si, não sei fora do nosso estado, a parte civil não tem se preocupado muito com essas entidades, que querendo ou não elas te dão um respaldo, respaldo de confiança e sensibilidade para a comunidade.

Nesse depoimento, a visão do representante é de que há um distanciamento da população com as entidades que a representa. Isso pode ser característica de uma sociedade desarticulada e desmobilizada.

Assim como em Serrana, as entidades da sociedade civil de Timbó responderam que na sua organização não há experiência de formação política para discutir políticas públicas de saneamento básico.

Quanto à participação da entidade em programas sobre saneamento básico no Município, também não houve nenhuma experiência diretamente ligada ao saneamento básico.

❖ **Dois Irmãos – RS**

Em Dois Irmãos, a forma como o gestor abordou o papel do Poder Público Municipal na relação com a sociedade civil, trouxe no seu depoimento a questão da mídia e meios de comunicação.

Isso é muito importante. Porque o Poder Público, ele tem condição de penetrar na cidade, na sociedade, de várias formas e a partir dali desenvolver esse debate. Por exemplo, é o Poder Público que tem acesso a informação, ele pode ter um canal de informação com a cidade através dos meios de comunicação: as rádios, a TV, o jornal; então, o Poder Público é muito forte para fazer isso e começar a disseminar na sociedade a pauta do saneamento (Entrevistado¹², gestor do município de Dois Irmãos).

As organizações que garantem a hegemonia de uma classe são denominadas por Gramsci como organizações culturais que movimentam o mundo ideológico, órgãos de opinião pública, estrutura ideológica de uma classe dominante ou aparelhos privados de hegemonia. Rummert (2007) chama de aparelhos de hegemonia todos os canais que a classe dominante utiliza para, por meio do consenso, plasmar a consciência da coletividade, no processo de permanente construção e manutenção da hegemonia.

Para o representante da associação de moradores, essa questão está diretamente ligada à abertura, pelo Poder Público, de canais de participação, onde a troca de ideias e a garantia de representatividade da sociedade civil é a questão central nessa relação.

Eu acho que é abrir as portas, é chamar a sociedade civil para o debate, para a conversa (...). Isso é o papel do município que é estar trocando ideias, até por que, digamos o Executivo, e o próprio Legislativo eles são postos para isso. E a lei nos garante hoje, representatividade na sociedade civil que é os conselhos. E aí o Executivo não estaria errando, o município não estaria errando, até porque eles estariam ouvindo o que é prioridade para cada comunidade. Eu acho que o papel é fundamental, o papel do município é buscar, trazer a sociedade para participar de processo (Entrevistado 15, representante da associação de moradores – Dois Irmãos).

No que foi posto pelo representante do Sindicato dos Sapateiros, ele traz uma questão que está ligada à forma como o Município está preparado para a interlocução com a sociedade. A partir daí ele levanta um ponto que merece atenção, que é o fato da colocação de pessoas em cargos públicos apenas por indicação política, sem ter nenhum preparo para lidar com questões relacionadas à área que foi indicada para atuar. Nesse ponto ele fala:

(...) eu acho que o papel do município, tem que partir dessa interlocução. Só que para isso o município tem de estar preparado. Então, eu sempre penso: tubo bem, uma eleição, seja na esquerda ou na direita (...). Que muitas e muitas vezes eu fico assim vendo, que eu posso puxar por mim mesmo. Eu não tava sendo convidado para ser secretário porque eu entendia alguma coisa na secretaria, é isso que me dói, sabe, e eu fui chamado lá por uma questão política. E isso é errado. Isso que é errado. Então, aonde que nós queremos chegar ?

Ao tratar com os representantes da sociedade civil organizada do significado, para eles, de sociedade civil atualmente no Brasil, muitos pontos importantes foram colocados nos depoimentos. Foi trazida para o debate a acomodação da sociedade, principalmente, no depoimento de representante do Sindicato dos Sapateiros onde

ele diz que “eu acredito que as entidades sociais no País, elas devem começar se mobilizar um pouco mais. Porque algumas parecem, que no governo Lula, um pouco assim acomodada. Eu hoje tô sentindo isso, muita acomodação”. E quando ele fala da sociedade civil na área de saneamento básico ele é enfático ao afirmar que “nos últimos anos, estão olhando um pouco a coisa passar. Por exemplo, nós podemos pegar a área de saneamento básico, eu acho que teria que ter uma luta muito maior em torno disso, teria que se organizar.”

Nas duas entidades da sociedade civil que foram entrevistadas não há experiência de formação política para discutir políticas públicas de saneamento básico.

No que diz respeito à participação da entidade em programas sobre saneamento básico no Município, não houve nenhuma experiência diretamente ligada ao saneamento básico, apenas algumas discussões em reuniões sobre Plano Plurianual do Município.

❖ **Arraial do Cabo – RJ**

Ao abordar o papel do Poder Público Municipal na relação com a sociedade civil na definição de políticas públicas de água e esgoto em Arraial do Cabo, o gestor limitou seu depoimento em relacionar o papel do Poder Público apenas às questões de educação ambiental. Para ele, o papel do Município é trabalhar na educação ambiental com as crianças na escola.

Outra abordagem da relação do Poder Público Municipal com a sociedade são os instrumentos institucionais e políticos que o Município utiliza. No caso de Arraial do

Cabo, segundo o representante do Município usa-se normalmente as audiências públicas e o orçamento participativo que foi abandonado desde 2005.

Com relação ao prestador, o representante não informou quais são os instrumentos que são utilizados na relação com a sociedade civil, apenas disse que a Prolagos está aberta à comunidade.

Está aberto aqui para as associações de bairro. Tem trabalhos que a gente faz na comunidade, até nas escolas. A gente tem o programa Água Legal que vai nas escolas explicar o que é o desperdício de água, que a gente não deve fazer uma ligação clandestina, o impacto a ligação clandestina (...). **Estamos abertos até porque a gente vive de vender água, tem que estar afinado com quem usa o nosso produto** (Entrevistado 2, representante da Prolagos, grifos da autora)

O que se pode analisar é que tanto para o gestor, quanto para o prestador a questão da participação está apenas atrelada aos trabalhos de educação e “conscientização” da população.

Outro aspecto importante a ser observado é a relação que é feita, pelo representante do prestador, entre a participação e o “negócio da água”, em que denota uma troca, em que ele (o prestador) está aberto à população já que ela compra seu produto. Porém, não deixa claro como é que ocorre essa dita abertura ou participação.

Em municípios como Serrana-SP, Timbó-SC e Dois Irmãos-RS, mesmo considerando a participação incipiente, foi identificado um maior engajamento dos representantes da sociedade civil. Já em Arraial do Cabo – RJ essa participação não se mostrou em momento nenhum, enquanto que os problemas na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água ficaram mais aparentes.

O Partido dos Trabalhadores (PT) compõe a administração dos quatro municípios, porém, pôde-se identificar distintos projetos políticos, principalmente, no município de Arraial do Cabo – RJ, onde o processo de privatização se deu e onde a visão de mercado da água é acentuada.

O fato de o PT compor a administração dos quatro municípios estudados e de o Governo do Presidente Lula ser do PT e manter suas avaliações muito positivas entre a população brasileira, pode representar ao movimento social desses municípios uma acomodação inerente à conjuntura do País. Apesar da política econômica de direita, a retórica do governo ainda tenta ser de esquerda, exigindo dos movimentos sociais certos cuidados, pois se com esse discurso se estabelece sempre o consenso, esses movimentos, possivelmente, estarão passíveis a eliminar sua capacidade de mudança e sua própria razão de existir.

7. CONCLUSÃO

No desenvolvimento dessa dissertação de mestrado, os estudos relacionados à participação não apenas se detiveram ao sentido semântico, mas se buscou analisar o âmago político que se constitui a discussão em torno da participação da sociedade civil.

Com as pesquisas foi observado que diversos fatores podem definir e/ou limitar a participação social como: aspectos culturais, sociais e políticos de cada município, incluindo a composição partidária dos governos municipais, dentre outros.

Foi identificado que a participação social nos municípios é ainda incipiente, considerando as informações colhidas por meio das entrevistas às três categorias de análise: gestor, prestador de serviço e sociedade civil organizada. Consequentemente a participação na prestação dos serviços públicos de água e esgoto nos municípios é frágil, assim como a relação do Poder Público e do prestador com a sociedade civil. Porém não foi possível verificar a influência dessa participação na prestação dos serviços públicos de água e esgoto.

Observa-se que há carência de indicadores no País para a participação social desde o planejamento à avaliação das ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

No Brasil, o processo de participação na área de saneamento básico mostra-se fragilizado, podendo ser consequência, sobretudo, do longo período sem um arcabouço jurídico que definisse diretrizes para a área; o vazio institucional que se

constituiu durante algumas décadas; o processo ainda de adaptação do País, estados e Municípios aos novos arranjos legais; e ainda a conjuntura política atual do País que tem demonstrado uma desmobilização da sociedade civil.

A organização institucional, o planejamento e a participação da população são muito importantes, integrados à abordagem tecnológica, à implantação de sistemas e ao desenvolvimento de técnicas na área de abastecimento de água e esgotamento sanitário, para que se tenham resultados efetivos no atendimento às necessidades da sociedade. Coloca-se dessa forma, a relevância da adequação dos municípios à nova ordem legal existente no País e o desenvolvimento de uma política nacional que incorpore como ponto importante o fortalecimento municipal para propiciar o controle social.

Para o estabelecimento de um pacto social entre governo e sociedade que seja capaz de promover as transformações necessárias, é importante estimular o protagonismo do poder local e o empoderamento dos movimentos sociais. É também imprescindível informar, mobilizar e organizar a sociedade para a participação e controle social nas políticas públicas de saneamento básico, além de promover processos de capacitação política para qualificar a participação.

Os desafios que são colocados para os municípios, na nova ordem legal, são possíveis de ser superados, necessitando de articulação e vontade política e construção de uma política pública participativa.

Por fim, o desenvolvimento desse estudo iniciou-se após a aprovação da Lei 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e que

coloca o controle social como princípio fundamental. Isso se configura um desafio para a área de saneamento básico que essa dissertação tentou contribuir. Porém, esse tema revela dimensões que as limitações metodológicas da pesquisa apenas tangenciou, ficando a indicação para pesquisas futuras que possam aprofundá-las.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta T. S. **Política nacional de saneamento: a reestruturação das companhias estaduais.** IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte3.pdf. Acesso em: 17 abr. 2009.
- BORDENAVE, J. D. **O que é participação.** Brasília: Ed. Brasiliense, 1983. 85 p. (Coleção primeiros passos, v. 95).
- BORJA, Patrícia Campos. C. O conceito de sustentabilidade dos serviços de saneamento: controvérsias e ambigüidades. In: Simpósio Luso-brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, X. 2002, Braga - Portugal. **Anais.** Braga: APESB/APRH/ABES, 2002. 1 CD-ROM.
- BORJA, Patrícia Campos. **Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Mega Programas: um olhar através do Programa Bahia Azul.** 2004. 400f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal Bahia, Salvador.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. **Decreto n. 6.017 de 17 de janeiro de 2007,** que regulamenta a Lei n. 11.107/2005. Brasília: Diário Oficial da União, 2007.
- BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 2005.
- BRASIL. **Lei n. 11.445 de 5 de janeiro de 2007,** que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Brasília: Diário Oficial União, 2007.
- BRASIL, **Lei n. 8.666/1993,** que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília: Diário Oficial União, 1993.

BRASIL, Lei nº 8.987/1995, que estabelece normas para a concessão de serviços públicos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Brasília: Diário Oficial União, 1995

BRASIL, Lei n. 11.079/ 2004, que dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas. Brasília: Diário Oficial União, 2004.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999.

CARVALHO, M.C.A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COUTINHO, C. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. 1. ed. Chapecó: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO. Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización. MATO, Daniel (Org.). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p.95-110.

DAGNINO. Evelina. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. **Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal**. *Revista Rio de Janeiro*, n.15, p. 45-65, jan./abr. 2005.

DEMO, Pedro. **Avaliação participante**: algumas idéias iniciais para discussão. Cadernos de Pesquisa, n. 48, fev. 1984.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção do conhecimento**: metodologia científica no caminho de Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ECHEVENGUÁ, Ana Candida. O sistema pré-pago de abastecimento d'água e a geração dos "sem água". Revista Jus Vigilantibus, 2004. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/893>. Acesso em: 5 jan. 2010.

FRANÇA, V. R. Reflexões sobre a prestação dos serviços públicos por entidades do terceiro setor. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**. n. 6, jun./jul./ago. 2006.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 2.ed. Brasília: Líber Livros Editora, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211-59, 2000.

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde. **Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto**. 3 ed. Brasília: FUNASA, 2003. 136 p.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu; MONTEIRO, M. A. P. Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 4, p.353-360, out./dez. 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001a.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e cultura política**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

GRAU, E.R. Constituição e serviço público. In: GRAU, E.R.; GUERRA FILHO, W.S. (Orgs.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p.249-267.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teóricos conceituais. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 3, p.284-295, jul./set. 2007.

HELLER, Léo; COUTINHO, Marcelo Libânio; MINGOTI, Sueli Aparecida. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 4, p.325-336, out./dez. 2006.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly. Movimentos sociais e mecanismos de controle social em políticas públicas de saneamento: uma abordagem multidisciplinar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 25., 2009, Recife-PE. **Anais**; Rio de Janeiro: ABES, 2009. 1 CD-Rom.

HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. **Avaliação dos serviços de saneamento de quatro municípios da bacia hidrográfica do rio das Velhas - MG. Uma abordagem da dimensão tecnológica**. 2007. 139f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

HOUAISS, Antonio; VILAR, Mouro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.7, n.3, p.443-454, 2002.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa Em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs – do serviço invisível à profissão sem nome**. 1993, 239f. **Tese (Doutorado em antropologia social)**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LOBINA, E.; HALL, D. **Water privatisation and restructuring in Latin America**, 2007. PSIRU Reports, September 2007. Disponível em: (<http://www.psiru.org/reports/2007-06-W-Latam.doc>). Acesso em: 17 dez. 2009.

LOUREIRO, A. L. **Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado da Bahia: análise de diferentes modelos**. 2009. 188f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisas, Amostragem e Técnicas de Pesquisas, Elaboração, Análise e Interpretação de Dados**. 5 ed. São Paulo: ATLAS, 2002.

MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. 21.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MENEZES, L.C.C. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. **Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.23, n.1, p. 55-61, jan./mar.1984.

MORAES, Luiz Roberto S. **Conceitos de Saúde e Saneamento**. Salvador: DHS/UFBA, 1993. 6p. Não Publicado

MOREIRA, Vital. Os serviços públicos tradicionais sob o impacto da União Européia. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte: Editora Fórum, n 1, p. 227-279, jan./fev./mar. 2003.

NEVES, A.V. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: **Democracia, sociedade civil e participação**. DAGNINO, E. (Org.). Chapecó: Argos, 2007. p. 590.

OLIVEIRA, C. F. **A gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil**. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Disponível em: (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-73.htm>). Acesso em: 10 mai. 2009.

PEIXOTO, J. B. **O barulho da água: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento**. São Paulo: Editora Água e Vida, 1994. 94 p.

PEROSA, P.T.Y. **Regulação dos serviços de saneamento básico – aspectos conceituais e fatores intervenientes**. 2002. 94f. Dissertação (Mestrado em Saúde Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, JR. Departamento, Autarquia ou Empresa. In: **ASSEMBLÉIA NACIONAL DA ASSEMAE, XXIII.**, 1996, Fortaleza-CE. **Anais**; Brasília: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, 1996.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O Saneamento no Brasil. Políticas e Interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ROSA, M. F.E. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RUMMERT, Sonia Maria. **Gramsci, trabalho e educação**: jovens e adultos pouco escolarizados no Brasil actual. Lisboa, Portugal: EDUCA, 2007. 86 p

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2009. 174 p.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. 279 p.

SOARES, Sergio R. A.; CORDEIRO NETTO, Oscar de M.; BERNARDES, Ricardo S. Avaliação de Aspectos Político-Institucionais e Econômicos-Financeiros do Setor de Saneamento no Brasil com vistas à Definição de Elementos para um Modelo Conceitual. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1-2, p. 84-94, jan./jun. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, Workshop sobre Políticas Públicas e Avaliação, 2002. Não publicado.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, , p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: **Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (Org). Rio de Janeiro: Ed. FioCruz, 2007. p. 65-122.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. 1. ed. Chapecó: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Ana Claudia. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. 1. ed. Chapecó: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996. 286 p.

VARGAS, M. C. O negócio da água: debatendo experiências recentes de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a empresas privadas no Brasil. **Cuadernos del CENDES**, año/v. 22, n. 059. Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, p. 69-87, mayo/ago. 2005.

VIOLIN, T.C. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Roteiro de entrevista 01 – Gestores municipais, prestadores de serviço e sociedade civil

I – Prestação dos serviços públicos de água e esgoto e participação da sociedade civil no município

1. Como qualificaria a atuação da sociedade civil no município?
2. Como a sociedade participa da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município?
3. Quais as deficiências o Sr. identifica na prestação dos serviços públicos de água e esgoto em seu município?
4. Qual é o papel do município na relação com a sociedade civil na definição de políticas públicas de saneamento básico?
5. Quais os instrumentos institucionais e políticos utilizados pelo município na relação com as organizações da sociedade civil?

Roteiro de entrevista 02 – Sociedade civil

I – Organização das entidades da sociedade civil

1. O que significa para vocês, sociedade civil, hoje, no Brasil?
2. Existe alguma experiência de formação política na organização que o Sr(a) faz parte para discutir políticas públicas de saneamento básico? Você poderia descrever melhor como ocorre essa experiência?
3. Vocês participaram de algum programa sobre saneamento básico no seu município? Como foi essa experiência?

APÊNDICE B

FORMULÁRIO – Gestores municipais, prestadores de serviço e sociedade civil**Prestação dos serviços de água e esgoto e participação da sociedade civil no município**

Em relação à participação da sociedade civil no seu município, atribua uma nota de 0 a 10 para os fatores abaixo listados, de acordo com a contribuição de cada um para a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em seu município.

Variáveis	Nota
Capacidade de organização da sociedade civil	
Poder de contestação da sociedade civil	
Qualidade do diálogo entre o Poder Público e a sociedade	
Qualidade do diálogo entre o prestador e a sociedade	
A qualidade das discussões nas instâncias de participação	