

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

Governança e participação em uma política de gestão da água

Maira Rodrigues

“Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.”

São Paulo

2014

Governança e participação em uma política de gestão da água

Maira Rodrigues ¹

Resumo

A Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – Sabesp é uma das instituições que recentemente empregou o termo governança como estratégia de atuação em parceria com as lideranças residentes em torno dos córregos participantes de seu programa Córrego Limpo. Para tanto, criou fóruns de governança colaborativa na cidade de São Paulo, com objetivo duplo de disseminar informações sobre seu programa e elaborar projetos de preservação em conjunto com essas lideranças. O presente trabalho aponta como a participação da população em processos de decisão e implementação de políticas públicas pode ser discutida a partir do contraste entre a literatura de participação social e a de governança, utilizando os fóruns implementados pela Sabesp como referencial empírico.

Palavras-chave

Governança; participação social; Sabesp.

Introdução

O presente trabalho aponta como a participação da população em processos de decisão e implementação de políticas públicas pode ser discutida a partir do contraste entre a literatura de participação social e a de governança, utilizando os fóruns de governança colaborativa implementados pela Sabesp como referencial empírico.

A primeira seção apresenta o Programa Córrego Limpo da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, no interior do qual essa companhia criou fóruns para envolver a população do entorno dos córregos despoluídos a manter a limpeza destes. Após a introdução do programa, a segunda seção contextualiza a governança no setor de saneamento no Brasil, bem como as mudanças administrativas gerais do Estado, com intuito

¹ Doutoranda do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP. E-mail: mairarodrigues@hotmail.com.

de informar as orientações gerais que fomentaram a adoção da governança colaborativa como prática da Sabesp.

Em seguida, é feita uma discussão conceitual sobre governança e participação para compreensão de como essas literaturas dialogam entre si. E por fim, são feitas análises iniciais sobre a perspectiva da Sabesp sobre o tipo de governança e participação que ela implementa em seus fóruns.

I. Programa Córrego Limpo

O Programa Córrego Limpo foi criado a partir de uma parceria entre o Governo do Estado de São Paulo, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e a Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, em 2007. O objetivo principal do programa é recuperar a qualidade da água em córregos urbanos como estratégia complementar à despoluição dos rios Pinheiros, Tamanduateí e Tietê², com intenção de reduzir a poluição dos recursos hídricos de modo integral no município de São Paulo.

Com esse intuito, o Programa Córrego Limpo engloba ações de ampliação e otimização do sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, a canalização de alguns córregos, limpeza de córregos e suas margens, implantação de parques lineares e urbanização de favelas, envolvendo diversas instâncias do poder público, de acordo com suas responsabilidades. À Sabesp cabe a execução de obras de ampliação de redes de saneamento básico, coletores e interceptores e manutenção e monitoramento das redes novas e pré-existentes (Vital et al., 2012).

O programa Córrego Limpo selecionou inicialmente quarenta bacias de córregos da cidade de São Paulo e posteriormente ampliou o alcance das ações. Essas bacias são muito diversas com relação ao tamanho da sua área de abrangência, variando de acordo com definições técnicas de bacia utilizadas pela Sabesp, considerando relevo e curso da água superficial. Também é bastante distinto o perfil dos moradores do seu entorno (moradias, comércio, indústria), bem como as características socioeconômicas dessa população.

Combinada a essa atuação, outra frente de trabalho executada pela Sabesp no interior do programa Córrego Limpo é o estabelecimento de parcerias com a sociedade para a perenização dessa política, buscando envolver as lideranças locais, bem como os demais

² Cf. Projeto Tietê, <http://www2.sabesp.com.br/projetotiete/projeto/objetivos/objetivos.asp>.

moradores das regiões, nos esforços de manutenção da limpeza dos córregos e no esclarecimento dos prejuízos ambientais das ligações irregulares de esgoto e da poluição difusa. Apesar do programa Córrego Limpo ter sido criado por vários atores estatais, como apresentado acima, é importante ressaltar que a Sabesp foi o agente proponente dos fóruns como parte da política de despoluição dos córregos³.

A partir dos córregos participantes do programa, cinco áreas de bacias de córregos foram selecionadas para a implementação de fóruns de governança colaborativa, como projeto piloto em 2010. O objetivo da criação desses fóruns pela Sabesp era duplo: disseminar informações sobre o Programa Córrego Limpo e elaborar projetos de preservação da despoluição realizada. Assim, foram criados cinco fóruns⁴ e a Sabesp se comprometeu a financiar os projetos que fossem elaborados e implantados pelas comunidades.

II. Contexto brasileiro da governança do saneamento

Experiências de governança não são exclusivas da Sabesp, nem do setor de saneamento no Brasil, ao contrário, elas podem ser entendidas frente a um contexto político de mudanças da gestão pública em geral, influenciado por novas concepções em voga na administração pública, bem como reflexo de demandas da sociedade por mais participação social e mesmo pelo desenvolvimento institucional democrático. Por esse motivo é importante entender o cenário mais amplo no qual se insere a política em estudo.

A Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – Sabesp foi criada em 1973, durante a vigência do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, instituído em 1969. O Planasa foi a primeira política nacional no setor de saneamento básico no Brasil. O Decreto-lei no. 949/1969 que o instituiu tinha como objetivo fomentar a criação de Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs, que funcionariam como braços do governo central na execução dos serviços nos estados da federação. Apesar da criação desses agentes locais, a política era concentrada no governo central a partir da centralização da fonte de financiamento através do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS atrelado ao Banco Nacional de Habitação – BNH. De modo que as Companhias Estaduais eram “subordinadas

³ E por esse motivo, a Sabesp assume o papel de principal representante do Estado nessa proposta de pesquisa. Mas como veremos adiante, esse papel será problematizado, com base no estatuto atual da companhia.

⁴ Os fóruns foram implementados nos córregos pertencentes à área de atuação de cada Unidade de Negócio – UNs da Sabesp nas cinco zonas da cidade. As Unidades de Negócio da Sabesp são estruturas institucionais de gestão da companhia que atuam em uma territorialidade delimitada. Os córregos onde foram implementados os fóruns são: Cipoaba (UN Centro), Ibiraporã (UN Oeste), Cruzeiro do Sul (UN Leste), Itupu (UN Sul) e Charles de Gaulle (UN Norte).

às diretrizes federais e deveriam obter a concessão dos serviços de saneamento dos municípios do seu respectivo estado e operar em forma de monopólio” (Salles, 2008). O Planasa vigorou até 2007, mas estava em crise desde a edição da Lei Federal n. 6.528/1978 que alterou as regras de reajuste das tarifas de água e esgoto. Cf. Cunha (2011).

A atual regulamentação pela Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB (Brasil, 2007), ao contrário do Planasa, “não impõe um desenho institucional único para o setor de saneamento básico” (Cunha, p. 22, 2011). De fato, podemos identificar como a principal mudança na política a possibilidade de negociação local sem atuação do governo central (Britto, 2004) e tal regulamentação das atribuições dos municípios permite uma grande variedade de arranjos, com autarquias estaduais e municipais desempenhando o papel de provimento do saneamento básico.

O desenho atual das companhias estaduais sofreu influência das orientações para política urbana adotadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, inclinado à realização de ajuste fiscal redefinindo as fontes de financiamento, durante a década de 1990.

Dentre as trajetórias de reestruturação do setor de saneamento básico decorrentes da descentralização apresentadas por Arretche (1999)⁵, no estado de São Paulo ocorreu o fortalecimento da empresa estadual, a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – Sabesp, criada ainda na vigência do Planasa (Brasil, 1969). Além da implantação de outras estratégias ligadas a esse fortalecimento, um dos principais problemas que a companhia precisava sanar era o equacionamento de sua dívida e a principal inovação para a captação de recursos foi o estabelecimento de parcerias com o setor privado, via subconcessão de serviços e abertura do capital da empresa. Desse modo, a Sabesp se configura atualmente como uma empresa mista entre Estado e setor privado.

A orientação de políticas de reforma do Estado no Brasil, principalmente entre 1995 e 1998, sofreu grande impacto das orientações da Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial (*New Public Management*) (Pierre, 2011). A escola da *New Public Management* – *NPM* nasce do debate sobre a reforma administrativa do governo central e com a proposta de governança a partir de um conjunto de reformas do setor público em muitos países nos anos 1990. Uma marca fundamental desse tipo de governança é defender uma concepção de serviço público sem fazer distinção significativa entre os serviços

⁵ As estratégias de fortalecimento das compahias estaduais citadas por Arretche (1999) são quatro: implantação de um novo modelo de gestão; melhorias na eficiência operacional da empresa; ampliação da área de atuação; e diversificação de sua fonte de recursos.

oferecidos pelo setor público e privado, levando a práticas de privatização e terceirização dos serviços, como forma de ganhar competitividade em relação ao setor privado (Pierre, 2011).

A Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB, além de compartilhar esses princípios de reforma administrativa do Estado, sofreu também influência dos preceitos da governança participativa. Essa lei faz menção explícita ao controle social que deve ser exercido por diversos atores envolvidos na política, tanto titulares dos serviços, quanto órgãos governamentais e prestadores de serviços, quanto usuários e entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor⁶. Conforme analisa Abers et al.:

“Vários fatores impulsionaram a reforma dos modos de gestão das águas no Brasil. (...) Ao mesmo tempo, novas abordagens de gestão pública em geral estavam sendo adotadas, defendendo uma burocracia mais flexível, através de parcerias com o setor privado e organizações civis, e a maior utilização de incentivos econômicos” (Abers et al., 2009, p. 118).

Da mesma forma que parte da mudança da regulamentação do setor de saneamento está ligada ao contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro, com influência de novas teorias de administração pública, outra parte dessa mudança se apoia sobre novas formas de interação entre Estado e sociedade, com a expansão de mecanismos de controle social. Num contexto de ampliação de instituições participativas no país, principalmente durante o primeiro governo Lula (Pires 2011; Gurza Lavalle, 2011; Souto e Paz, 2012), o setor de gestão de recursos hídricos, que inclui o setor de saneamento básico no Brasil, também cria inúmeras instâncias de participação social a partir de consórcios de municípios e comitês de bacias hidrográficas, utilizando a concepção de “governança participativa na gestão das águas”⁷ (Abers et al, 2009).

Ainda compondo o quadro contextual sobre o setor de saneamento e a governança, complementarmente à regularização nacional do setor de saneamento, desde 2007 ocorreram diversas mudanças na gestão dos recursos ambientais pela Sabesp (Oliveira, 2011). A partir da adaptação da companhia ao novo marco legal de saneamento, a ampliação de investimentos e o impulso à programas de despoluição de leitos de água em São Paulo, a Sabesp cria o Programa Córrego Limpo, como foi apresentado acima.

Constatada a influência de novas formas de governo na administração pública, que reformularam concepções de gerenciamento a partir da inserção de novos atores, é preciso

⁶ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm

⁷ “Através da criação de consórcios de municípios e da adesão espontânea de usuários de água e, por vezes, de organizações civis, que se uniram para proteger e recuperar as águas e o meio ambiente de bacias hidrográficas, de forma colaborativa” Abers et al, 2009, p. 118).

aprofundar na problematização nas definições conceituais de governança e participação, conforme será realizado na próxima seção.

III. Sentidos analíticos de governança e participação

Pode-se pensar em formas gerais de definir governança, a partir dos elementos cruciais que perpassam a literatura. Apesar de ser utilizado de forma polissêmica, de modo geral o conceito de governança é construído como alternativo a ideia de governo, entendido como a habilidade de se tomar decisões com a capacidade de fazer cumpri-las através de processos formais e institucionais que conformam um Estado com monopólio legítimo de poder coercitivo.

Como contraponto, a governança definiria processos através dos quais recursos públicos e privados são coordenados na consecução de interesses coletivos (Pierre, 2011), ou em uma concepção de amplo acordo, governança seria o “desenvolvimento de estilos de governo no qual fronteiras entre o setor público e privado se tornam borradas” (Stoker, 1998, p. 17, minha tradução). Assim, pode-se formular que a governança traduz estratégias de pouco governo, de inovação institucional e mesmo de ampliação da participação ou de garantia de direitos civis e sociais básicos. Complementarmente, os usos de governança remetem a incorporação de atores não usuais nas políticas públicas para a discussão e elaboração de propostas (Stoker, 1998), e mesmo para a realização dessas políticas.

Para Le Galès (2011) a ideia de governança é a capacidade política de grupos de atores para além do Estado. Isto é, "um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos particulares, discutir e definir coletivamente em ambientes fragmentados e incertos" (Le Galès, 2011, p. 748). Marques define governança “Como conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por relações formais e informais operando no interior do processo de decisão política e integrados em configurações institucionais específicas”(Marques, 2013, p. 31, tradução minha).

Mais do que restringir a definição do conceito de governança, a intenção é entendê-lo como estratégia analítica que ressalta o papel dos atores sociais em processos de decisão política e apreender os parâmetros mais gerais da discussão para destacar referências teórico-metodológicas que podem ser úteis no estudo dos fóruns de governança colaborativa da Sabesp.

Pensando a governança como essa chave analítica, o primeiro ponto que se pode destacar é a questão da escala. Como John (2011) explicita a escala da governança é uma

questão primordial para a definição do estudo que se quer fazer. A governança é um processo que a princípio pode ocorrer desde escalas supra-nacionais (como no caso da União Européia) até em escalas intra-urbanas ou comunitárias (como no caso do Programa Córrego Limpo). Mas dentre essas possibilidades, a definição da escala de estudo permite delimitar o conjunto de atores e processos que devem ser levados em conta.

A questão de definição da escala de governança que se quer estudar inclusive auxilia a pensar relações entre diferentes níveis. No caso da política de saneamento da qual faz parte o programa Córrego Limpo, a identificação de diferentes escalas pode auxiliar até mesmo para iluminar os tipos de governança que podem coexistir dentro do mesmo setor de política pública. De fato na política de saneamento básico da Sabesp é possível identificar uma orientação de governança gerencial no nível institucional da companhia na sua atuação no estado e mesmo na cidade de São Paulo, seguindo a perspectiva da *New Public Management* (NPM), como já foi exposta acima. E também parece coexistir uma orientação mais próxima a corporatista no nível local dos fóruns de governança do Programa Córrego Limpo. De acordo com as definições de Pierre (2011), este é um tipo de governança urbana caracterizada por um envolvimento significativo e contínuo de organizações da sociedade civil na política urbana e serviço público no nível local. É geralmente positivamente associada a uma governança democrática pela inclusão de grupos sociais e interesses organizados no processo político. Resumidamente, esse tipo de governança é caracterizado por grupos com demandas específicas e acesso ao poder pela participação no processo decisório.

Outro ponto teórico-metodológico que vale salientar na literatura sobre governança diz respeito ao foco nos processos locais, justamente a partir da investigação dos atores e relações estabelecidas entre eles na tomada de decisão. O acompanhamento do debate ressalta que os processos e os atores envolvidos são os principais fatores para a compreensão da dinâmica de governança. É notável que a questão que marca grande parte de estudos sobre governança, em especial os que contrapõe governança e governo, partem da questão: quem governa? Junto da pergunta: quais são os processos relevantes? Isso revela a importância de se identificar os atores e entender a dinâmica de suas relações para avançar nessa compreensão.

III. a. Governança e participação social

A literatura da América Latina, e em especial a brasileira que trabalha com o conceito de governança pode ser agrupada em dois grandes conjuntos de acordo com Marques (2013).

E apesar dessas duas vertentes do debate sobre governança polarizarem a literatura, ambas partilham de perspectivas propositivas sobre governo e relação entre Estado e sociedade, associadas ao reconhecimento de mudanças locais dos governos desde a redemocratização brasileira, com tendências descentralizadoras e democráticas. De acordo com o autor, “they are associated with the two main political forces that polarize electoral competition in this country, but are both associated with proposals based on strong suspicions of the State” (Marques, 2013, p. 10).

Por um lado, a governança é pensada como sinônimo de eficiência estatal, com ênfase nas reformas do Estado e redefinição de suas funções, visando práticas que resultariam em boa governança. Na definição de Bresser-Pereira (1997) a governança do Estado é

“sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução” (Bresser-Pereira, 1997, p. 18).

Por outro lado, a governança é tratada na chave de processos participativos em políticas públicas, especialmente pela perspectiva da descentralização democrática (Abers, 2010; Abers et al, 2009), fortalecimento do poder local, bem como da democracia deliberativa (Coelho e Favareto, 2011) e do “impacto da sociedade civil sobre o desempenho de governos” (Dagnino, 2002, p. 282).

As reflexões dessa perspectiva analítica podem ser condensadas na observação de Dagnino sobre as transformações do Estado brasileiro pós redemocratização, como vemos no trecho a seguir

“Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para *uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’*” (Dagnino, 2002, p. 13, grifos do original)

A participação dos cidadãos na política sempre foi uma questão importante para a concepção de democracia. No entanto, como essa participação é entendida ou praticada é tema de diversos debates teóricos. Para além do exercício do voto como forma de incidência no regime representativo, existem formas de participação cidadã direta como o plebiscito, o

referendo, e as iniciativas populares, formas essas que “articulam modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político” (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011).

Contudo, é com o “significativo ressurgimento” da sociedade civil brasileira a partir dos anos 1970, fortalecido pelo processo de redemocratização no final da década de 1980, que se amplia e radicaliza a noção de democracia e cidadania no Brasil, bem como se fortalece a “necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” e os “espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (cf. Dagnino, 2002, p. 10). E como resultado desse processo histórico de ampliação da democracia, experiências de participação social com incidência sobre as decisões políticas do Estado com base nas concepções de democracia direta, ou democracia participativa, ganham força (Souza Santos e Avritzer, 2003).

Apoiada nessa compreensão sobre a ampliação da democracia, instituições participativas emergem no país com intuito de difusão de inovações democráticas para o “exercício de diferentes graus de controle social democrático por cidadãos e organizações civis sobre as instituições políticas e as políticas públicas” (Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2012, p. 107). Apesar da diversidade de dinâmicas participativas implantadas recentemente no Brasil, a ideia de inovação institucional e parceria entre Estado e sociedade é o que conforma de modo geral o conjunto dessas experiências.

A formulação de instituições participativas feita originalmente por Avritzer as definem como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (Avritzer, 2008, p. 45). Esse autor elabora a ideia de instituições participativas a partir da formulação de instituições pela teoria democrática como “conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” (Avritzer, 2008, pág. 45). O argumento é que o conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal, nem legalmente constituídas, mas pautam comportamentos e expectativas dos atores sociais.

Dentre as instituições participativas estudadas pela literatura, ganharam destaque os casos de Orçamento Participativo, de Conselhos Gestores de políticas públicas e Planos Diretores (Avritzer, 2008). Cumpre destacar também uma característica importante sobre essas concepções de participação social quanto ao tipo de atores que participam dessas instâncias. Dentre os principais casos de instituições participativas, citados acima, a unidade básica de análise são atores sociais coletivos, dotados de caracterização a priori pelo desempenho dos papéis sociais que lhes são atribuídos. Isto é, a interação socioestatal se

debruça sobre a sociedade civil, em geral constituída em determinadas organizações ou entidades, como movimentos sociais e organizações civis.

Contudo, o surgimento de outros canais de interlocução entre Estado e sociedade recentemente com desenhos institucionais diversos tem crescido e ganhado importância nos estudos. Por esse motivo, outros arranjos foram sendo incorporados sobre a denominação de instituições participativas, como ouvidorias, pesquisas de avaliação de qualidade ou satisfação, conferências, entre outros (Cortes, 2011). E com a ampliação do uso da definição, sua própria designação passou a ser avaliada e reinventada. A definição de Cortes sobre as instituições participativas é de

“mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira.”(Cortes, 2011, pág. 137, grifos meus).

Veja que essa redefinição é bem mais específica que a originalmente elaborada por Avritzer. A institucionalidade tratada é de tipo determinado e demarca o estabelecimento de continuidade na gestão pública do país. Essa conceituação explicitamente exclui experiências pontuais e volta o olhar para arranjos consolidados e perenes. Se por um lado, essa definição permite a inclusão de casos cujos desenhos institucionais abarca a participação de atores sociais não necessariamente coletivos, por outro lado, muitas das experiências que incorporam a participação social nas políticas públicas não encontrariam espaço nessa chave, por não se encontrarem em tal estado de consolidação.

Outra perspectiva que busca incorporar a atual pluralidade de arranjos participativos é desenvolvida por Vaz e Pires (2012). Esses autores chamam a atenção para que nem toda interação socioestatal acontece de forma coletiva e que inúmeras negociações e interlocuções tem acontecido de modo individual por parte dos atores sociais. Como exemplos, os autores citam audiências públicas e consultas públicas e algumas conferências temáticas, nos quais a participação é aberta ao público, não necessariamente de modo presencial, agregando também ferramentas de votação à distância, bem como coleta de opiniões por telefone e internet.

Por esse motivo, ao analisar uma diversidade de casos, Vaz e Pires (2012) propõe que se assuma o conceito de interfaces socio-estatal cunhado por Hevia e Vera (2010), conforme definem

“A interface consiste num espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito, estabelecido intencionalmente entre atores, cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas, quanto implicações estritamente individuais (Hevia e Vera, 2010). Se considerarmos estes atores como sendo, por um lado, o Estado e, por outro, a sociedade, podemos pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente.”(Vaz e Pires, 2012, p. 7, grifos meus).

Essa definição abarca formatos diversificados de interações socioestatais que incorporam tanto atores coletivos, quanto individuais. Contudo, não há rigor sobre a consolidação institucional, como em Cortes (2011).

Assim, essas abordagens sobre a participação social em instâncias de interação socioestatais orientam o olhar para observar a dinâmica dos atores sociais no interior dos variados arranjos institucionais possíveis, como uma ferramenta analítica de modo correspondente ao que já foi dito sobre governança.

Dentre as abordagens apresentadas aqui, vale destacar características que dialogam com os fóruns de governança colaborativa implementados pela Sabesp. Como veremos na próxima seção, os fóruns em questão compartilham de características de participação social, em especial na perspectiva dos atores que os implementam. No entanto, algumas especificidades do caso sugerem atenção.

IV. Governança e participação na perspectiva dos atores

A concepção de governança colaborativa empregada nos fóruns da Sabesp baseou-se na ideia de gestão compartilhada da despoluição dos córregos como forma de criar envolvimento e colaboração entre diversos atores sociais interessados ou atingidos por ela, inspiradas em Donahue (2004). Essa concepção encontra repercussão em estudos de gestão de recursos ambientais e, dentre eles, de recursos hídricos, que destacam como peculiaridade na gestão desse tipo de recurso a necessidade de envolver diversos atores sociais em várias escalas, criando o comprometimento entre eles e os resultados das decisões e ações tomadas em conjunto (Ostrom, 2009).

Essa perspectiva considera que os recursos ambientais envolvem dinâmicas de uso que não são circunscritas a determinados grupos sociais, delimitações territoriais ou administrativas e por isso a atuação de um só ator, como o Estado, não garante sua boa gestão e principalmente sua conservação, uma vez que há influência e dependência de vários atores sobre esses recursos. De modo que o melhor resultado de qualquer política só pode advir de ações compartilhadas entre os diversos atores que se relacionam com o recurso em questão. Esse caráter peculiar na gestão de recursos hídricos torna a ação do Estado apenas uma parte da política, que para ser bem sucedida “faz-se necessária a cooperação de usuários de água e dos atores sociais em geral” (Abers et al., 2009, p. 126).

O interesse da Sabesp na criação de seus fóruns era principalmente otimizar seus recursos. A estratégia de envolver os moradores das regiões dos córregos despoluídos a partir da identificação de lideranças⁸ entre eles, tinha por objetivo criar canais de intermediação entre a Sabesp e essa população. Com isso, seria possível obter mais informações sobre as áreas de atuação da companhia, além de permitir melhor focalização dos investimentos e intervenções.

A Sabesp acreditava também que a partilha de responsabilidades com a população e o comprometimento desta tornariam mais duradouros e eficazes os resultados das ações da empresa. De fato a busca da governança colaborativa pela Sabesp decorre da percepção de que sem o envolvimento da população na manutenção da limpeza dos córregos, muito do investimento da companhia (seja em recursos financeiros, técnicos, de tempo e de planejamento, entre outros) era pouco aproveitado pelo fato da população seguir poluindo os córregos.

Em livro que compila diversos registros das atividades da Sabesp entre 2007-2010, um dos autores indica essa importância de envolvimento de diversos atores, valendo-se da explicação de como são feitas as parcerias com a sociedade:

“No campo do apoio às boas iniciativas, a organização acredita que, para as ações ecossociais serem bem-sucedidas, devem deixar frutos duradouros e se tornar demonstrativas, permitindo sua reprodução em outros locais. Para tanto, é fundamental atuar em parceria com a comunidade e a sociedade civil organizada. A empresa mantém mais de 200 parcerias com ONGs e aporta cerca de R\$62 milhões/ano em apoios e patrocínios” (Morgado, 2011, p. 94).

⁸ A noção de liderança utilizada foi bastante ampla, entendendo por líder qualquer pessoa que desenvolva um trabalho em prol da comunidade.

Esses apoios e patrocínios são distribuídos entre projetos desenvolvidos por diversos tipos de instituições e que dialogam com as atividades da Sabesp, bem como a partir da tramitação de pedidos de financiamento, através de um sistema de inscrições de projetos no website da companhia. O texto de Morgado (2011) assinala o entendimento da companhia sobre as parcerias com a sociedade como forma fundamental de atuação com relação aos recursos ambientais. Além disso, os dados sobre a quantidade de parcerias e o montante de recurso empregado indicam uma importante dedicação nessa linha de atuação pela Sabesp.

Os projetos elaborados nos fóruns de governança colaborativa fazem parte justamente desse tipo de patrocínio da Sabesp. No entanto, os fóruns se diferenciam dessas linhas usuais de relacionamento da Sabesp com a sociedade porque neles a companhia atuou diretamente na construção de espaços para a elaboração conjunta de projetos para obter auxílio na execução de sua política de preservação dos córregos e não apenas apoiando iniciativas de terceiros, como nos casos mencionados por Morgado (2011).

De modo que a governança colaborativa implementada com os fóruns pela Sabesp adquire um caráter de participação social numa interação entre a companhia estatal e a sociedade. Pode-se fazer essa afirmação considerando que os fóruns são um caso no qual o Estado, representado pela Sabesp, propõe que a sociedade auxilie na execução de sua política. E ainda que essa participação seja limitada a um aspecto marginal da política de saneamento, isto é, na elaboração de projetos que permitam a perenização da despoluição dos córregos, isso é feito através da criação de um espaço de discussão, decisão e implementação dessa parte da política.

Por outro lado, é preciso destacar a especificidade do caso da Sabesp em relação a outras instâncias de participação social. A despeito de ser uma companhia estadual, a Sabesp adquiriu caráter misto, sendo parte da administração indireta do Estado de São Paulo, com a abertura de seu capital no mercado financeiro em 2002, permitindo a participação de empresas privadas no seu controle acionário⁹. Além disso, sua maior fonte de financiamento é via tarifa cobrada dos usuários e não crédito governamental (Cunha, 2011). Essa condição dupla da Sabesp é explicitada no artigo 2º de seu estatuto social: “constitui o principal objeto social da companhia a prestação de serviços de saneamento básico com vistas à sua universalização no Estado de São Paulo, sem prejuízo da sustentabilidade financeira no longo prazo” (Estatuto Social da Sabesp). Desse modo, a companhia

⁹ De acordo com o Estatuto Social da Sabesp. Fonte: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/E34B04738C2BB721832579EE00013655/\\$File/estatuto_social_042012.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/E34B04738C2BB721832579EE00013655/$File/estatuto_social_042012.pdf), consulta em março de 2014.

desempenha um papel misto entre o fornecimento de um serviço público com vistas à sua universalização e sob regulação estatal, e os incentivos de lucratividade empresarial.

Assim, a participação da sociedade nas decisões de políticas públicas no setor de saneamento retratada no Programa Córrego Limpo adquirem um caráter ainda mais complexo que nas interações socioestatais, uma vez que não se pode subestimar o caráter misto que a parcela estatal possui nesse caso. Como já foi dito anteriormente, um dos incentivos da adoção da prática de governança pela Sabesp se apóia numa vertente econômica de otimização dos investimentos da empresa. Por outro lado, creditar a opção pelo envolvimento da população nos fóruns apenas à interesses econômicos, seria descartar parte do entendimento da própria companhia sobre a condução de sua política.

Nesse sentido, para além das definições de governança colaborativa que orientaram a implementação dos fóruns, não é desprezível a forma como alguns funcionários da própria Sabesp se referem a eles. Funcionários do Programa Córrego Limpo¹⁰ usam intercambiavelmente as noções de “acompanhamento social”, “participação social” ou “governança” ao fazer referência aos fóruns. E em muitos momentos aproximam esse tipo de parceria com a sociedade a outros formatos utilizados pela instituição, em especial com o trabalho diário de seus técnicos comunitários.

Esses técnicos comunitários são funcionários da área comercial da companhia e desempenham um papel de intermediação entre a comunidade e a Sabesp, através do fornecimento de informações diversas sobre procedimentos de cobrança, vazamentos e mesmo palestras educativas sobre meio-ambiente, esgoto e uso racional de água. São também responsáveis pela caracterização socioeconômica da população para avaliação e classificação para aplicação de tarifas mais baixas ou mesmo como perda social de água e esgoto. Por desempenharem sua atuação tão próxima da comunidade atendida, esses técnicos também recebem demandas diversas e não apenas sobre a Sabesp, mas mesmo em relação à prefeitura, a empresa de eletricidade – Eletropaulo e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, sendo reconhecidos pela comunidade como representantes do Estado de um modo geral.

Devido a essa ampla gama de possibilidades de atuação, alguns técnicos comunitários desempenham papéis muito ativos junto às comunidades, que não raras vezes são também seus locais de moradia. Isso os torna muito próximo dos moradores, tanto pela convivência diária, quanto pelo conhecimento próprio das necessidades das regiões. No entanto, a atuação

¹⁰ Aqui, baseio-me especial em uma reunião com um coordenador do Programa Córrego Limpo. No entanto, essa percepção também foi observada em contatos com outros funcionários da Sabesp.

desses técnicos pode variar muito, a depender de características individuais, bem como de incentivos institucionais – como o fortalecimento da equipe e do trabalho comunitário na Unidade de Negócios Leste e pouca coordenação e articulação entre as equipes da UN Centro.

Com base nessa comparação entre o trabalho cotidiano dos técnicos comunitários e a participação social fomentada pelos fóruns de governança colaborativa da Sabesp é possível apreender uma concepção bem ampla sobre os formatos de participação social considerados pela companhia. No entanto, podemos afirmar analiticamente que o que diferencia esses modelos seria a construção de um espaço institucionalizado para a tomada de decisões – ainda que marginais – sobre a política de despoluição dos córregos. Assim, por mais que as potenciais incidências da sociedade sobre a companhia estejam pulverizadas nos contatos cotidianos entre seus técnicos comunitários e a população atendida por seus serviços, o desenho de uma instituição própria capaz de operacionalizar a participação é quesito compartilhado por toda a literatura que analisa essas experiências.

Outra característica importante do caso de estudo diz respeito ao perfil geral dos participantes dos fóruns: lideranças comunitárias, Sabesp, representantes de instituições municipais como subprefeituras e secretarias, filiados a algum movimento social e também a associações diversas, conselheiros municipais e moradores de um modo geral. Houve certa variação sobre o perfil predominante, sendo que em alguns fóruns houve maior presença de pessoas filiadas a alguma associação, enquanto em outros maior comparecimento de pessoas filiadas a instituições municipais. O próprio contingente de funcionário da Sabesp acompanhando os fóruns variou de 3 a até 7 pessoas¹¹.

Da análise da concepção de governança e participação por parte dos funcionários da Sabesp, bem como da concepção que orientou a formulação dos fóruns de governança colaborativa, é possível apreender que para essa companhia a governança e a participação são entendidas de modo muito interligados e semelhantes e com pouca precisão com relação ao seu formato. Ainda que se trate de informações preliminares sobre a percepção dos atores, isso indica que na prática cotidiana da Sabesp muitas experiências e formatos de interações entre a companhia e a sociedade são compreendidas na mesma chave da participação social.

¹¹ É importante ressaltar que essa informação refere-se aos registros de participantes das atas de reuniões no período entre os meses de maio e julho de 2010 (Guarnieri, Mesquita e Rodrigues, 2009a, 2009b e 2010), além de atas das reuniões, Regimentos Internos adotados pelos fóruns e documento de história do Movimento pela Revitalização do Rio Cipoaba.

Considerações Finais

Para a literatura de participação, o sentido da participação já foi bastante preciso e indicava práticas e processos de democratização da sociedade, em especial pela incidência social sobre dinâmicas do Estado e seus métodos de tomada de decisão. Com a ampliação dos canais de interação socioestatal, vários formatos institucionais tem surgido e se desenvolvido, complexificando as análises sobre a relação entre atores. O caso dos fóruns de governança colaborativa da Sabesp corroboram análises recentes que indicam que além dos atores coletivos usualmente explorados nas investigações sobre a participação social, como movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Avritzer, 2008; Dagnino, 2002), outras práticas institucionais de participação também tem incorporado a atuação de atores individuais (Cortez, 2011; Vaz e Pires, 2012).

Complementarmente, o caso dos fóruns implementados pela Sabesp, trazem um elemento a mais de complexidade para as análises, uma vez agrega a participação de atores sociais em processos de decisão de políticas públicas numa interação com um ator de caráter misto, não puramente estatal.

O intuito dessas constatações é mostrar a amplitude que a participação social no país tem alcançado em anos recentes, o que traz como consequência maior necessidade de precisar as ferramentas analíticas para melhor compreensão do fenômeno.

Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca Neera (org.). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.
- ABERS, Rebecca N.; FORMIGA-JOHNSON, Rosa M.; FRANK, Beate; KECK, Margaret E. & LEMOS, Maria C. “Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil”. *Ambiente & Sociedade*. Campinas, vol. XII, n. 1, jan-junh. 2009.
- ARRETCHE, Marta. “Política Nacional de Saneamento: a Reestruturação das Companhias Estaduais”. In: *Temas Especiais – Infra-Estrutura. Perspectivas de Reorganização*. IPEA, Brasília, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, June 2008.
- BRASIL. Decreto-lei no. 949, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0949.htm. Acessado em outubro de 2010.
- _____. Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acessado em outubro de 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. “A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos MARE*, nº1, 1997.
- BRITTO, Ana Lucia. “Gestão de Serviços de Saneamento em Áreas Metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental”. *Anais do II Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS*, 2004.
- COELHO, Vera Schattan P. e FAVARETO, Arilson. “Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social”. In: GURZA LAVALLE, Adrian (org.). *Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Editora Unesp: Cebrap: CEM, 2012.
- CORTES, Soraya Vargas. “As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros”. In: Pires, Roberto Rocha C.(orgs). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- CUNHA, Alexandre dos Santos. *Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional e Desafios Federativos*. IPEA, Texto para Discussão 1565. Rio de Janeiro, janeiro de 2011.

- DAGNINO, Evelina (orgs). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- DONAHUE, John D. “On Collaborative Governance”. *Working paper*, John F. Kennedy School of Government, Center for Business and Government, 2004.
- GUARNIERI, Fernando; MESQUITA, Lara & RODRIGUES, Maira. *Relatório analítico apresentando os resultados da segunda etapa do trabalho de prestação de serviços técnicos especializados para capacitação dos técnicos da MC para a implementação das estratégias de governança colaborativa*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2010.
- _____. *Relatório Final do Projeto Piloto: Identificação de Lideranças e Estratégias de Organização e Articulação com a Comunidade do Programa Córrego Limpo*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2009a.
- _____. *Relatório Síntese do Projeto Piloto: Estratégias de Organização e Articulação com a Comunidade do Programa Córrego Limpo*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2009b.
- GURZA LAVALLE, Adrian. “Participação: valor, utilidade, efeitos e causa”. In: Pires, Roberto Rocha C. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- GURZA LAVALLE, Adrian e ISUNZA VERA, Ernesto. “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”. In: *Lua Nova*, São Paulo, 84: 95-139, 2011.
- ISUNZA VERA, Ernesto & GURZA LAVALLE, Adrian. “Arquitetura da participação e controle democráticos no Brasil e no México”. *Novos Estudos Cebrap*, 92, março, 2012.
- JOHN, Peter. “Why study urban politics?”. In: DAVIES, Jonathan and IMBROSCIO, David (org.) “Theories of Urban Politics”. Londres: Sage, 2011.
- LE GALÈS, Patrick. “Urban Governance in Europe: What is Governed”. In: BRIDGE, Gary and WATSON, Sophie (org.). *The new Blackwell Companion to the City*. Oxford, 2011 (Uncorrected proof).
- MARQUES, Eduardo. “Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda”. In: *Brazilian Political Science Review*, 7 (3), págs. 8-35. 2003.
- MORGADO, Marcelo. “Empresa Sustentável: Retrospecto dos Avanços na Gestão da Perspectiva da Responsabilidade Social”. In: OLIVEIRA, Gesner (orgs.) *Transformação cultural em grandes corporações: Sustentabilidade, Regulação e Foco no Cliente – O Caso Sabesp*. São Paulo: Publicação Sabesp, 2011.

- OLIVEIRA, Gesner (orgs.) *Transformação cultural em grandes corporações: Sustentabilidade, Regulação e Foco no Cliente – O Caso Sabesp*. São Paulo: Publicação Sabesp, 2011.
- OSTROM, Elinor. “A Polycentric Approach for Coping with Climate Change”. *Policy Research, Working Paper 5095*, 2009.
- PIERRE, Jon. *The Politics of Urban Governance*. Londres: Palgrave McMillan, 2011.
- PIRES, Roberto Rocha (orgs). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v. 7, 2011.
- SALLES, Maria José. “Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização”. Tese de doutorado em Ciências na área de Saúde Pública. FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz, 2008.
- SOUTO, Anna Luiza Salles e PAZ, Rosangela Dias Oliveira. “Novas Lentes Sobre a Participação”. *Revista Pólis* n. 52, 2012.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de & AVRITZER, Leonardo. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- STOKER, Gerry. “Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal*, vol. 50, issue 155, 1998.
- VAZ, Alexandre e PIRES, Roberto. “Participação social como método de Governo? Um mapeamento das ‘interfaces socio-estatais’ nos programas desenvolvidos pelo governo federal”. Brasília: Texto para Discussão, IPEA – 1707, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012.
- VITAL, Bárbara; NOGUEIRA, Bianca G.; MINGIONE, Cario M.; NEILSON, John P. H.; PION, Sara M. Programa Córrego Limpo. Manuscrito apresentado na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – USP. Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental, 2012.