

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO: OS GESTORES E A SOCIEDADE CIVIL DIALOGAM?

Angela Maria Gordilho Barbosa¹
Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi²
Vera Lucia Peixoto Mendes³

RESUMO

Este trabalho resulta de uma pesquisa sobre “Tecnologias de Gestão no Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais: desafios da sociedade e dos serviços públicos na Bahia” que tem como finalidade avaliar em que medida as tecnologias de gestão utilizadas por municípios baianos contribuem para a participação cidadã na prestação dos serviços de educação, saúde e saneamento. Para efeito de elaboração deste artigo foi efetuado um recorte, considerando-se apenas os serviços de saneamento, no confronto do discurso dos gestores, no que diz respeito às suas práticas de gestão e a percepção da população, representada pelas associações comunitárias mais atuantes na defesa dos interesses dos usuários dos serviços. A análise da relação dos órgãos gestores com as associações comunitárias tem como objetivo verificar se os mecanismos de gestão utilizados tendem a propiciar ou impedir a participação da população na gestão de saneamento em municípios baianos, com vistas a sugerir medidas que avancem na questão do controle social preconizado na Lei n. 11.445/07.

Palavras-chave: Gestão. Pobreza. Desigualdades Sociais.

ABSTRACT

This article is results from a research about “Management technologies against poverty and social inequities: Bahian society and public services challenges” that had the objective to evaluate to what extent the management technologies used in the bahian counties contribute to a citizenship attitude towards the educational, health and sewage public services. The research focus of this article considered the

¹ Socióloga, Mestre em Administração pela Ufba, Doutora em Urbanismo pela Universidade Paris XII, França, Professora da ESTÁCIO/FIB - Centro Universitário da Bahia, Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA. <http://www.observapoliticas.adm.ufba.br/>.

² Doutora em Geologia Ambiental e Recursos Hídricos do Instituto de Geociências da UFBA, Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental e Desenvolvimento de Empreendimentos Sociais da Escola de Administração de Empresas da Universidade Católica do Salvador, Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA <http://www.observapoliticas.adm.ufba.br/>, Técnica da EMBASA.

³ Doutora em Administração pela UFBA, Professora da UFBA, Coordenadora do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, <http://www.observapoliticas.adm.ufba.br/> Coordenadora da Rede INOVARH-BA.

sewage services confronted to the managers' speech, in relation to their management practices and peoples perception, represented by the services' users defense most participative community associations. The analyses of the relationship between the management offices and the community associations had as objective verify if management mechanisms used tend to enable or limit peoples' participation on the management of the bahian counties sewage, suggesting measures that could contribute to the social control preconized by law n. 11.445/07.

Keywords: Management. Poverty. Social Inequalities.

UMA REFLEXÃO TEÓRICA

No Brasil, o tema da participação cidadã não é inédito, porém, quando se analisam alguns indicadores de participação observa-se que, apesar de ter adquirido um novo *status* na agenda sociopolítica, em decorrência das reformas estruturais da década de 1990 e das experiências locais, a exemplo do orçamento participativo em Porto Alegre, os avanços ainda são incipientes e continuam as dificuldades do acesso da população em situação de pobreza, aos serviços públicos.

Kliksberg (2007) faz uma revisão de experiências que são referências internacionais sobre a América Latina, na qual analisa a gestão participativa de Porto Alegre no Brasil, a de um município autogestor em Villa, El Salvador no Peru e o modelo de cidade sustentado e participativo de Rosário na Argentina. Nesta revisão, o autor ressalta que, apesar das especificidades e diferenças históricas, existem aspectos comuns relevantes, tais como: a participação se constitui em uma estratégia mestra para reduzir as desigualdades; para mobilizar a participação é necessário um projeto político, econômico e social democratizante, coerente e centrado na inclusão social, na equidade e no desenvolvimento pleno da cidadania; é necessário que as experiências de participação democratizante se transformem em projetos coletivos; a existência de capital social e cultural, nos quais se incluem recursos financeiros, infraestrutura, capital fixo, recursos naturais e bens de capital. Além disso, é decisivo o modelo organizacional, a gerência social e um processo democrático que facilite a aprendizagem, o empoderamento dos setores excluídos, aumentando assim o capital social nas dimensões referentes à confiança, capacidade de associativismo e consciência cívica e dos valores éticos positivos.

De acordo com Tandler (1998) a cooperação pode facilitar a produção e a distribuição dos bens necessários ao desenvolvimento por meio da participação e da

decisão responsável das comunidades, construindo, de forma compartilhada, o progresso e a cidadania. Para mobilizar o progresso e a cidadania se requer uma ação concentrada entre o Estado e as organizações da sociedade civil, coordenando esforços para liberar a criatividade cultural popular latente. Discute o atual entusiasmo pela descentralização e participação na comunidade de desenvolvimento onde governo local e sociedade civil se aproximam na busca de uma “*dinamica bidirecional de pressões para a accountability resultando num governo melhor*” (TENDLER, 1998, p. 31).

A referida autora ainda observa que no cenário que envolve a descentralização e participação, o governo local é melhor em alguns tipos de serviços públicos, por estar espacialmente mais próximo da população. Esta proximidade torna o governo mais vulnerável às pressões dos cidadãos e facilita a estes ficarem mais bem informados e a partir daí reivindicar mais vigorosamente um bom serviço. A redução da área e o menor número de cidadãos atendidos pelo governo local permitem uma adaptação maior do serviço e realidades socioeconômicas particulares de cada localidade, em contraste com a padronização e a rigidez “excessiva” dos governos centrais distantes (TENDLER, 1998, p. 196).

Dowbor (2004) pondera sobre diversas iniciativas de experiências inovadoras que promovem o desenvolvimento de organizações apoiadas por inúmeros segmentos e que continuam relativamente pouco conhecidas e permanecem frequentemente isoladas, quando poderiam ter um impacto muito maior na economia como um todo. Introduz o conceito de *cross-fertilization*, ou inter-fertilização das iniciativas junto à área da economia social, que visa dar subsídios para a organização de redes de apoio capazes de gerar efeitos multiplicadores. Também questiona formas de dinamizar estas iniciativas, assinalando algumas estratégias que podem ajudar a disseminá-las. Dentre algumas recomendações do autor, aponta a necessidade de se recorrer a iniciativas extremamente capilares, que exigem formas de organização flexíveis e diferenciadas segundo o local, ou seja, a base da organização tem que ser a entidade mais próxima da população, a administração local; dessa forma a geração de uma capacidade local de comunicação e mobilização estaria assegurada para estimular os milhões de pequenas iniciativas que proporcionam um bairro arborizado, esgoto canalizado,

água limpa, pequenas infraestruturas esportivas nas escolas e crianças bem assistidas.

O referido autor ainda sugere a ideia de organização de frentes de trabalho, com contratos temporários, por meio de conselhos de desenvolvimento local e iniciativas articuladas em cada cidade para o seu progresso. Adverte que o problema do custo não se deve colocar no primeiro momento: um real gasto em saneamento básico se reverte em quatro reais economizados com saúde, acredita que o investimento retornará com sobras logo no exercício seguinte. A parceria interinstitucional entre Estado e sociedade civil organizada, como instrumento de gestão social, pode conduzir a ações que atendam às necessidades locais, de forma mais rápida e eficaz.

Para maior entendimento da idéia de direitos políticos que é abordada na Pesquisa são, de acordo com Moraes (2005), os que investem o indivíduo do *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, conferindo-lhe os atributos da cidadania. Pelo direito de cidadania, o indivíduo participa da vida pública do país, votando e sendo votado e exercita seus direitos políticos, seu poder de intervenção direta, ou só indireta, mais ou menos ampla, conforme a intensidade de gozo desses direitos. Os direitos políticos consistem no poder que tem o cidadão de interferir na estrutura governamental, do qual advém a cidadania como atributo político do direito de participar do governo e de ser ouvido mediante representação política. No direito pátrio, ser cidadão significa que o indivíduo é titular dos direitos políticos de votar e de ser votado, sendo o voto a expressão da vontade em um processo decisório e um ato político que materializa, na prática, o direito público subjetivo de sufrágio (direito).

Com relação ao associativismo, tema também tratado na Pesquisa, Avritzer (2007) analisa a baixa propensão associativa no Brasil até o início de seu processo de democratização, fato justificado pelo processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada. Hoje o autor salienta dois grandes riscos do associativismo no Brasil: o primeiro constitui na tomada das associações comunitárias pelo tráfico de drogas e o segundo o predomínio do associativismo religioso nas regiões mais carentes, fato observado no estudo empírico que será demonstrado abaixo.

A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO SANEAMENTO

No Brasil, historicamente o controle social na gestão do saneamento nunca existiu, considerando-se inclusive, na época do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) a participação de usuários como um elemento ameaçador de uma gestão racional, técnica e eficiente dos serviços estando, portanto, descartada. (BRITO, 2001).

Diante do vazio institucional deixado pelo PLANASA, os princípios de uma política pública de saneamento básico no Brasil passaram a ser discutidos e construídos desde meados da década de 1980, merecendo destaque os anos de 1990 e o início de 2000 com vários projetos de Lei sendo debatidos e encaminhados para aprovação no Congresso Nacional.

Dentre os princípios apontados para a elaboração dessa nova política de saneamento destacam-se a participação e o controle social que se constitui em ponto fundamental para democratizar o processo de decisão e implementação das ações de saneamento básico.

Os estudos do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)⁴ do governo federal, em 1994, tratam da questão da participação da sociedade civil na política de saneamento e apontam dois canais distintos, resumidos por Britto (2001):

1) Participação dos usuários, em conjunto com outros agentes, nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle, assegurando-se desta forma a participação dos representantes legítimos dos usuários no processo de decisão em questões como prioridades, normas, informações sobre carências regionais e padrões técnicos diferenciados.

2) Participação dos usuários como consumidores, com o direito de receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade. Neste sentido, o PMSS remete à legislação federal que instituiu o Código do Consumidor e que criou

⁴ O PMSS se compunha de uma série de estudos coordenados pelo IPEA e começou a funcionar como uma proposta discutida somente no quadro institucional tecno-burocrático do Governo Federal. A partir do segundo semestre de 1994 através de pressão exercida por entidades que participaram do PLC - 199/93 o fórum de discussão do PMSS foi aberto à participação de entidades profissionais, como a ABES, AESBE e ASSEMAE.

o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e que define canais para reclamações dos consumidores.

No caso específico do Estado da Bahia em 1995, através de um contrato de empréstimo do PMSS/BIRD, a Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A. (EMBASA) implantou um projeto de modernização com o intuito de racionalizar a gestão reduzindo o custo operacional e permitindo uma descentralização mais eficaz de suas atividades, o que implicaria em dotar os escritórios regionais de maior autonomia administrativa e financeira. Algumas medidas foram tomadas como o combate à inadimplência, redução de perdas, renegociação de dívidas; no entanto não houve destaque em inovações no tocante a mecanismos de controle dos serviços pelos usuários e de uma gestão mais autônoma e participativa.

Vale mencionar outros mecanismos jurídicos que são introduzidos e debatidos no âmbito da reformulação do quadro institucional dos serviços de água e saneamento que salientaram basicamente questões relativas: à abertura do setor em direção da iniciativa privada (Lei de Concessão nº 898/95), a ameaça da autoridade dos municípios sobre os serviços, (PLS 266/96) e mais uma vez a polêmica em torno da competência dos serviços, se favorecendo a manutenção da titularidade dos municípios, ou a transferindo aos Estados (PL 4147/01).

No entanto vale salientar que a lógica que orientou a reorganização dos serviços de água e saneamento vai além da regulação jurídica, assumindo uma dimensão política com a negociação de conflitos de interesses essencialmente entre os níveis de governo e participação de atores sociais, conforme analisa Barbosa (2004)

Mais recentemente a Lei n. 11.445/07, resultado de décadas de debates, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a Política Federal de Saneamento Básico, apontando a necessidade de regulação do setor e o seu controle social, assegurando no art. 9º, V, que cabe ao titular estabelecer mecanismos de controle social, garantindo assim transparência e participação no processo de formulação das medidas relacionadas ao setor, com o intuito de preservar o interesse da sociedade. No Capítulo VIII esta Lei ainda destaca que o controle social pode ser exercido através de órgãos colegiados de caráter consultivo, assegurada a representação entre outros dos usuários de serviços de saneamento básico (ART. 47, IV).

Na Lei cabe ao titular dos serviços de saneamento formular a política pública de saneamento básico, ação indelegável a outro ente, devendo para tanto elaborar o Plano de Saneamento Básico (ART. 9º, Capítulo II). A participação da sociedade na elaboração do Plano é assegurada no parágrafo 5º, inciso V, do art. 19, Capítulo IV e no art. 51, Capítulo IX, da Lei. A Lei também prevê com consultas e audiências públicas o acesso a todos os estudos e informações. Assim, não só a ação de planejamento se constitui em um desafio, mas também a promoção de um planejamento participativo (BORJA; MORAES, 2009). Ainda dispõe que estes planos deverão ser implementados em todos os municípios do território nacional. A validade dos contratos de prestação dos serviços de saneamento após a Lei n. 11.445/2007, dependerá da existência de um Plano Municipal de Saneamento, devendo os investimentos nesse setor, a partir de 2010, estarem em conformidade com este Plano.

RESULTADOS DA PESQUISA

A referida pesquisa “Tecnologias de Gestão no Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais: desafios da sociedade e dos serviços públicos na Bahia”⁵ demonstra que há uma baixa predisposição à vida associativa. Dos 1588 entrevistados, 84,8% respondeu que nunca participou de entidades que representam a Sociedade Civil. Quando perguntados sobre a existência do Conselho Municipal de Saúde, 79,8% responderam que o desconhecem. Deve-se ressaltar ainda, que apenas 1,9% já participou do Conselho de Saúde. Este aspecto constata que, teoricamente, a existência destes espaços de participação são fundamentais para democratizar e ampliar o espaço público. Contudo, conforme afirma Mesquita (2006) há dúvidas sobre a efetividade desta iniciativa, devido à possível cooptação

⁵ Esta pesquisa financiada Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB constou de um estudo quanti-qualitativo, exploratório e multi-casos, nos municípios de: Barreiras, Catú, Eunápolis, Guanambi, Salvador, Santa Inês, Senhor do Bonfim, Simões Filho, Valença e Vitória da Conquista, representativos de cada macro região do Estado da Bahia. A pesquisa direta foi aplicada em três segmentos: a) amostra de 1.586 beneficiários do Sistema Único de Saúde b) associações comunitárias diante do interesse específico em verificar a participação comunitária na gestão dos serviços de saneamento, saúde e educação; c) todos os gestores de serviços de saneamento, saúde e educação dos municípios pesquisados visando conhecer o cotidiano daquelas organizações no que se refere às ações intersetoriais desenvolvidas, método de planejamento, participação comunitária, sensibilidade da burocracia, medida pela importância atribuída pelos gestores públicos às demandas populares.

dos participantes pelo poder público e também pelo desconhecimento ou falta de informação sobre como funciona a instância de participação e seus critérios (CARVALHO, 1995).

Um grande número de brasileiros desconhece seus direitos políticos. Na Pesquisa quase a metade dos usuários desconhecia seus direitos políticos. Apesar da CF/88 estabelecer (arts. 14 e 15) que votar e ser votado, exceto os analfabetos que são inelegíveis, é direito político de todo brasileiro, mesmo assim respondem votar apenas (23,5%). Isso significa que ser votado não é entendido como um direito político assegurado aos cidadãos em situação de pobreza. O percentual de 9,9% que afirma que não tem este direito indica uma expressão negativa do direito político.

Na amostra total levantada pela Pesquisa aproximadamente 70% da população acredita que o saneamento é um dos três principais problemas existentes no seu município, sendo que 33% salienta que a ausência de água, esgoto e coleta de lixo é o principal problema enfrentado no seu dia-a-dia. No entanto, quando perguntado se é discutido problemas relativos à água, esgoto, lixo, saúde e educação, apesar da baixa credibilidade nestes serviços, observa-se que estes assuntos são pouco discutidos nos bairros (31,2%). Para Santos (1998) existe um desafio concreto à busca do desenvolvimento da administração pública e da cidadania: a introdução cotidiana de valores sujeitos ao consumo em massa, subordinados ao mercado, distorcendo as relações entre sociedade civil e Estado “[...] o hábito de tudo pensar em termos econômicos impede que o jogo de outras causas seja levado em conta”.

O levantamento das práticas de gestão entre os gestores das áreas de saneamento e saúde revelou que, o argumento da falta de recursos financeiros, materiais e humanos é utilizado para justificar as insuficiências no fornecimento dos serviços. Contudo, as respostas das entrevistas com a população expuseram muitos problemas, que são muito maiores do que aqueles descritos pelos gestores. O foco destes está no cumprimento de metas pré-estabelecidas pela administração pública, deixando em segundo plano a eficiência na utilização dos recursos, a efetividade dos resultados perante a população (não dispõem de pesquisa para aferir a qualidade do serviço), além de 80% não disponibilizar informações técnicas.

Este resultado se fortalece quando cruzado especificamente com as respostas dos gestores das concessionárias de água e esgoto nos dez municípios pesquisados. Apesar de nove dos dez gestores entrevistados, incluindo o de Salvador, afirmarem que recebem e analisam demandas populares e, 50% deles, assegurar que estimula a participação da sociedade civil organizada nas suas atividades, a população pesquisada do município de Salvador revela o contrário, pois 91,6%, respondeu que “nunca participou de atividades sobre água e esgoto” e 34,5 % não fazem diferença se os serviços de saneamento forem públicos ou privados.

Com relação à postura das organizações comunitárias para o controle da prestação dos serviços, das 20 associações pesquisadas, 16 delas se interessam em participar da gestão do saneamento do município, mas a maioria afirma que não participa efetivamente.

Quadro 1 - A participação das associações comunitárias na gestão do saneamento

Municípios	Associações Comunitárias	A assoc. se interessa p/participar da gestão do san. do município?	A associação participa da gestão/ação de san. no município?	O órgão de saneamento disponibiliza informações técnicas?	O órgão de saneamento tem canais de comunic. com a população?
Barreiras	1A. ACS	Sim	Sim	Não	Não
	2-A.Urb. e rural	Sim	Sim	Sim	Sim
Catu	1-A. Baixa da Paz	Sim	Não	Não	Não
	2-A.St Antonio	Sim	Não	Não	Não
Eunápolis	1-A.Morada Comunitária.	Sim	Não	Não	Não
	2- A.ACS	Sim	Não	Não	Não
Guanambi	1- A. ACS	Sim	Não	Não	Sim
	2-A.Morada Mte Pascoal.	Sim	Não	Não	Sim
Salvador	1-A. Cond. Trobogy	Não	Não	Não	Sim
	2- ACREBA	Não	Não	Não	Sim

Santa Inês	1-A. Santa Inês 2-A. Pequenos agricultores.	Não Sim	Não Sim	Não Não	Não Sim
Senhor do Bonfim	1-A. Morada do Barro. Santo 2-A. Morada Alto Mar	Não Sim	Não Não	Não Sim	Não Sim
Simões Filho	1-A. Trabalh. Rurais 2- ADESF	Sim Sim	Não Não	Sim Não	Sim Não
Valença	1- A. ACS 2-A. de morador	Sim Sim	Não Não	Não Não	Não Não
Vitória da Conquista	1-A. Direito das Crianças 2-A. Apoio aos Diabéticos	Sim Sim	Não Não	Não Sim	Não Sim

Esta constatação pode estar ligada ao fato da maioria dos gestores não terem parceria com organizações sociais não se comunicando com os representantes da sociedade civil nos municípios, conforme tabela 2.

Quadro 2: Relação dos órgãos de saneamento com organizações sociais

Muni- cípios	Bar- reiras	Catu	Euná- polis	Gua- nambi	Salva- dor	Santa Inês	Sr. do Bonfim	Simões Filho	Valen- ça	V. da Conq.
Parceria com org. sociais	Não	Não	Não	Não	N/ resp.	Não	Sim	Não	Não	Sim

Na análise da pesquisa também foi observado que o discurso dos gestores sobre a qualidade na gestão e formas de fornecimento do serviço não se refletia, muitas vezes, nos processos disponibilizados pelo órgão, como a não existência de pesquisa para aferir a qualidade do serviço ou de mecanismos para uma prática de discussão e participação comunitárias.

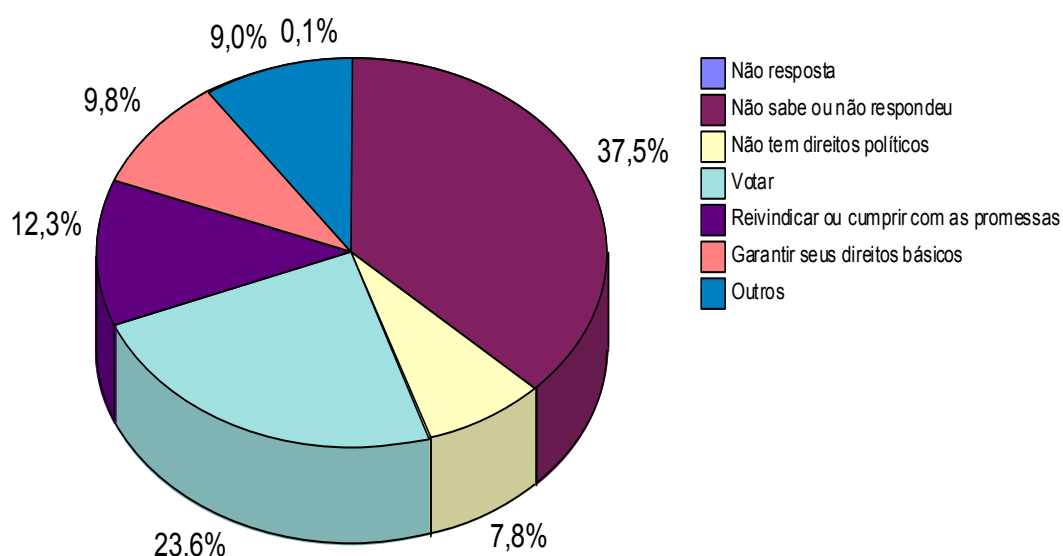
Embora muitas vezes os gestores desejassem demonstrar ações participativas e independentes, conforme o conteúdo levantado nas entrevistas de

alguns gestores da EMBASA entende-se que estas ações podem estar sendo centralizadas na sede, em Salvador, e que os escritórios regionais possuem pouca autonomia. Mudanças operacionais voltadas para a melhoria dos serviços de um determinado município, muitas vezes são analisadas dentro de um contexto geral, englobando todo o Estado, procedimento distante dos problemas locais. A prática de comunicações rotineiras, como a falta de água temporária por motivos de manutenção ou manobra, ou outros avisos relacionados à EMBASA junto à população, geralmente são reproduzidos por meio de comunicados padronizados, fornecidos pela sede.

Neste sentido, conforme tabela 1 foi constatado que os órgãos não disponibilizam informações técnicas, (80%), porém, de certa forma têm canais de comunicação para divulgação de informações como panfletos indicativos de orientações, o que denota alguma preocupação dos gestores em informar, mas não em promover participação cidadã.

No entanto, esta falta de participação pode ser também explicada:

- pelo fator “ausência de cultura de participação” retratada nas respostas dos usuários participantes das associações pesquisadas, que desconhecem os seus direitos políticos.



Opinião dos usuários com relação aos seus direitos políticos

- Pela análise das respostas sobre as instituições que mais confiam, uma vez que a pesquisa revela que a instituição religiosa é a que apresenta maior percentual (74,1), seguida de associações de moradores (34,1) e serviços de saúde (30,7). Este resultado encontra ressonância no estudo realizado pelo Banco Mundial com 60.000 pobres de 60 países citado por Narayan e outros (apud KLIKSBURG, 2007) que afirma ser a igreja a segunda instituição mais acreditada, porque trabalha junto com eles, sem tratá-los como uma categoria inferior; sendo a primeira mais acreditada daquelas instituições da própria comunidade, pois recuperam a auto-estima individual e coletiva.

Vale lembrar que os serviços públicos de saneamento básico, pela nova Lei nº 11.445/07, abrangem as ações de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Daí ter-se considerado e dado na Pesquisa, destaque também à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, que apresentam, de certa forma, um quadro diferenciado dos serviços de água e esgoto, no que tange à relação que mantém a sociedade civil com as operadoras destes serviços e os órgãos municipais gestores da limpeza urbana.

Esta diferença reside no fato de que as associações comunitárias têm interesse em participar da gestão da limpeza urbana e não se resumir à intenção, uma vez que a maioria participa de ações e projetos voltados para a limpeza urbana, ou seja, 11, contra apenas três associações que declararam participar de ações e projetos voltados para os serviços de água e esgoto. Isto demonstra maior aproximação da sociedade civil com os órgãos municipais, do que com as operadoras dos serviços de saneamento, o que fortalece a percepção da falta de democratização da gestão das prestadoras dos serviços.

Quanto às atividades desenvolvidas, destaca-se a ajuda na coleta de lixo e mutirão de limpeza, o que sugere não apenas a preocupação com as condições sanitárias da área – combate à dengue conforme foi salientado - como também uma perspectiva de auferir algum ganho financeiro no desempenho destas atividades. Percebe-se, também, que um maior número de gestores municipais disponibiliza informações técnicas, através de reuniões comunitárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral a falta de envolvimento dos gestores com a questão do controle por parte da população dos serviços prestados é característica da histórica centralização e falta de transparência dos modelos de gestão praticados até então pelos órgãos de saneamento.

Na presente pesquisa esta postura dos gestores é ratificada pelas respostas das associações comunitárias que denunciam um alto grau de falta de diálogo com os órgãos operadores dos serviços. Apesar desta constatação não representar novidade com relação ao controle social nas práticas cotidianas do setor de saneamento, este estudo representa uma indicação concreta da necessidade de mudança de paradigmas na gestão dos serviços de saneamento para que se faça cumprir a Lei n. 11.445/2007 que tem como exigência a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento que deverão ser implementados em todos os municípios do território nacional.

É bom ressaltar que a validade dos contratos de prestação dos serviços de saneamento após essa Lei, dependerá da existência de um Plano Municipal de Saneamento, que regerá os investimentos nesse setor, a partir de 2010 e tem como proposta representar um mecanismo de avanço da participação cidadã neste setor.

Por outro lado, percebe-se na pesquisa outro fator que distancia as comunidades da gestão participativa, ou seja, a ausência de uma “cultura de associativismo” o que enseja a necessidade de sensibilização e capacitação da população para o exercício da cidadania em defesa de seus interesses enquanto usuários dos serviços públicos. Não é suficiente investir unicamente em serviços públicos com tecnologias apropriadas, mas necessário dotar os gestores de canais e ferramentas que tragam novas práticas e posturas, criando desta forma, uma nova cultura para o gerenciamento destes serviços.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Texto preparado para a coordenação da área social do Projeto Brasil em Três Tempos. DCP-UFMG, 2007.

GORDILHO, Angela Maria Barbosa. **La reorganisation des services publics d'eau et d'assainissement dans l'Etat de Bahia au Brésil**: un enjeu multiniveaux, une ouverture aux acteurs sociaux. Tese de Doutorado em Urbanismo, Universidade Paris XII, Paris, 2004.

BRASIL. Lei Federal nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. **Brasília**, 2007. D. O. da República Federativa do Brasil.

BRITTO, A. L. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: **Ética, Planejamento e construção democrática do espaço**, pp.1080-1092. Rio de Janeiro: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001.

CARVALHO, A. I. **Conselho de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

DOWBOR, Ladislau. **Redes de Apoio ao Empreendedorismo e Tecnologias Sociais**. PUC. São Paulo, 2004.

KLIKSBERG B. Cómo avanzar la participacióón em América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. **Revista del CLAD. Reforma y Democracia**, n. 37, 2007, p. 37-80.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista do Serviço Público**. 57 (4), 2006, p. 465-485.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

PMSS/IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Flexibilização Institucional da Prestação de Serviços de Saneamento**. Implicações e Desafios. Acqua-Plan. Brasília. v.3, 1995, 179p.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

TENDLER, Judith. **Good Government in the tropics**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.