

ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)



# **WATERLAT GOBACT**

**NETWORK**

## **WORKING PAPERS**

**STUDENT PRIZE, 2019-2020**

**( in English, Portuguese, and Spanish)**



**Vol. 8, N° 2**

Newcastle upon Tyne, UK, and Zacatecas, Mexico, June 2021

Cover Picture: A view of the de la Plata River, from Colonia del Sacramento, Uruguay, 23 March 2019.

Source: [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons)



ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# **WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS**

Vol. 8, N° 2

Student Prize Series

WATERLAT-GOBACIT Student Prize 2019-2020  
with experiences from Argentina, Brazil, Mexico, Sierra Leone, and Spain.

Antonio Rodríguez Sánchez (Ed.)  
Newcastle upon Tyne and Zacatecas, June 2021



## **WATERLAT-GOBACIT Research Network**

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: [waterlat@ncl.ac.uk](mailto:waterlat@ncl.ac.uk)

Web page: [www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)

## **WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers**

### **General Editor**

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,  
Newcastle University  
Newcastle upon Tyne, United Kingdom  
E-mail: [esteban.castro@ncl.ac.uk](mailto:esteban.castro@ncl.ac.uk)

**Editorial Commission:** ([click here](#))



ISSN 2056-4856 (Impreso)

ISSN 2056-4864 (En línea)

# **Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT**

Vol. 8, N° 2

Serie Premio de Estudiantes

WATERLAT-GOBACIT Premio de Estudiantes 2019-2020

con experiencias de Argentina, Brasil, España, México y Sierra Leona

Antonio Rodríguez Sánchez (Ed.)  
Newcastle upon Tyne y Zacatecas, México, junio de 2021



## Student Prize Series

WATERLAT-GOBACIT  
Student Prize 2019-2020

### Corresponding Editor:

Antonio Rodríguez Sánchez

Autonomous University of Zacatecas  
Zacatecas, Mexico  
Email: handle\_tony@hotmail.com

### Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

## Serie Premio de Estudiantes

Premio de Estudiantes  
WATERLAT-GOBACIT 2019-2020

### Editor Correspondiente:

Antonio Rodríguez Sánchez

Universidad Autónoma de Zacatecas  
Zacatecas, México  
Email: handle\_tony@hotmail.com

### Autores Correspondientes:

Para enviar comentarios o consultas sobre los artículos individuales incluidos, por favor contacte a los autores relevantes, cuyos datos de contacto son provistos en cada uno de los artículos.

## Presentation of the Student Prize Series and the issue

This issue of the WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers is a product of the 2019-2020 editions of the Network's [Student Prize Competition](#), granted to master and doctoral thesis submitted by students who are members of the Network. This is the fifth issue of the Student Prize Series, and features eight articles based on doctoral and master dissertations on Agrarian Social Studies, Anthropology, Applied Ecology, Development Studies, Geography, Public Health, and Sociology, successfully defended in universities from Argentina, Brazil, Mexico, Spain, and the United Kingdom. The papers reflect the work done by the students in our [Thematic Areas](#), in this case contributing particularly to [TA2, Water and Megaprojects](#) (Article 3), [TA3, Urban Water Cycle and Essential Public Services](#), [TA5 Water and Health](#), [TA6, Hydrosocial Basins, Territories, and Spaces](#), [TA8 Water-related Disasters](#), and [TA9 Water and Production](#).

Antonio Rodriguez Sanchez, from the Autonomous University of Zacatecas, Mexico, is the Co-ordinator of the Series and the editor of this issue. We are delighted to present the work of our students to the readers, and wish you a fruitful experience.

Jose Esteban Castro

General Editor

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, June 2021

## Presentación de la Serie Premio para Estudiantes y del número

Este número de los Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT es producto de las ediciones 2019-2020 del Concurso [Premio para Estudiantes](#), otorgado anualmente a tesis de maestría y doctorado de estudiantes miembros de la Red. Este es el quinto número de la Serie Premio para Estudiantes e incluye ocho artículos basados en tesis de doctorado y maestría en Antropología, Ecología Aplicada, Estudios sobre el Desarrollo, Estudios Sociales Agrarios, Geografía, Políticas Públicas, Salud Pública y Sociología, que fueron defendidas exitosamente en universidades de Argentina, Brasil España, México y Reino Unido. Los trabajos incluidos reflejan la labor realizada por nuestros estudiantes en nuestras [Áreas Temáticas](#), en este caso contribuyendo particularmente al [AT2, Agua y Megaproyectos](#), [AT3, Ciclo Urbano del Agua y Servicios Públicos Esenciales](#) [AT5, Agua y Salud](#), [AT6, Cuencas, Territorios y Espacios Hidrosociales](#), [AT8 Desastres Relacionados con el Agua](#) y [AT9 Agua y Producción](#).

Antonio Rodríguez Sánchez, de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, es el Coordinador de la Serie y editor del número. Con placer les presentamos el trabajo de nuestras y nuestros estudiantes y les deseamos una experiencia fructífera.

José Esteban Castro

Editor General

Newcastle upon Tyne y Buenos Aires, junio de 2021



## Introducción

El presente número de la Serie Premio para Estudiantes incluye ocho artículos, tres de ellos correspondientes a la Edición 2019 del Premio y los otros cinco son producto de la Edición 2020. Los textos sintetizan los aspectos principales de las tesis de maestría y doctorado de los autores y autoras. Se trata de aportaciones de carácter teórico, metodológico y análisis fundados en trabajos empíricos que examinan diversas problemáticas sociales relacionadas con el tema del agua en África, América Latina y Europa.

### Trabajos correspondientes a la Edición 2019 del Premio

La serie de artículos inicia con los tres trabajos correspondientes a la Edición 2019.

El Artículo 1, a cargo de Robin Larsimont, se basa en su tesis de doctorado, que realizó en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, y analiza la dinámica territorial vinculada con el proceso de expansión de la frontera agrícola en los oasis de la Provincia de Mendoza, Argentina. El autor aborda el tema desde la perspectiva de la Ecología Política del Agua enfatizando la emergencia de una "nueva ruralidad" y propone el concepto de "ruralidad hidrosocial", que busca capturar el carácter pluridimensional y transescalar del proceso. Larsimont argumenta que, en Mendoza, la circulación de agua se constituyó como eje vertebrador y pilar en torno al cual se han producido históricamente los espacios rurales de los oasis característicos en esta provincia, incluyendo la nueva "ruralidad hidrosocial" identificada en el estudio. El autor destaca que su propuesta conceptual ayuda a entender el carácter histórico de las transformaciones rurales, la lógica actual del sistema agroalimentario, su conexión con la circulación del agua, las interacciones entre lo local, lo global, lo humano, lo no-humano y lo híbrido.

El Artículo 2, a cargo de Daniel Moreno Muñoz, que se basa en la tesis de doctorado del autor, realizada en la Universidad de Murcia, España, presenta un análisis sobre el cambio que se ha producido en las últimas décadas en el sector pesquero, como resultado de las innovaciones tecnológicas. El trabajo toma como ejemplo empírico el caso de la Bahía de Mazarrón en la Región de Murcia, en la cual existe una crisis en todos los puertos pesqueros regionales. El objetivo principal del trabajo es analizar cómo ha evolucionado el modo de vida de los pescadores, el impacto de dichos cambios en la actividad pesquera en Mazarrón en la Región de Murcia y examinar las posibilidades de implantar alternativas como el turismo pesquero.

El Artículo 3, de Rafael Caldeira Magalhães, basado en la tesis de doctorado del autor realizada en la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil, tiene como objetivo examinar la participación social en la elaboración, implementación

y evaluación de tres planes de servicios públicos de agua y saneamiento, durante el período de 1980 a 2015, en el municipio de Belém, Estado de Pará, Brasil. Entre los temas destacados en su análisis, el artículo aborda aspectos de racionalidad, y cambios institucionales, intersectorialidad y participación social. El autor nos explica el contenido de las narrativas de los actores sociales, relacionadas con su intervención en los planes de agua y saneamiento en Belém. Entre las principales conclusiones se indica que de en el período de estudio hubo pocos avances en la participación social en el tema, y que los actores tecnocientíficos han dominado los espacios que deberían promover la comunicación entre diferentes intereses y la participación en las políticas públicas de agua y saneamiento. De este modo, el artículo resalta cómo el predominio de la racionalidad instrumental normativa característica de la tecnociencia, contribuye a perpetuar el proceso de exclusión, por ejemplo, dando prioridad a políticas de mercantilización de dichos servicios esenciales en lugar de centrar la atención en extender los servicios a la población no atendida. Lamentablemente, el fracaso de los órganos colegiados de planificación y políticas públicas de abastecimiento de agua y saneamiento en la ciudad impidió que los planes estudiados logran profundizar los procesos de democratización en este sector.

#### Trabajos correspondientes a la Edición 2020 del Premio

Los cinco artículos que complementan este número corresponden a la Edición 2020 del Premio para Estudiantes.

El Artículo 4, de Aline Silveira Viana basado en la tesis de doctorado de la autora, realizada en la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Río de Janeiro, Brasil, tiene como objetivo comprender los impactos de una serie de desastres hídricos que afectaron la región serrana del Estado de Río de Janeiro, Brasil en décadas recientes sobre la salud mental de las personas ancianas. La autora indica que en Brasil existen pocos estudios sobre este tema y que además se carece de servicios públicos de atención psicosocial de largo plazo para estos sectores. Una conclusión del trabajo es que el estudio de y la intervención pública para afrontar los desastres no deben seguir considerando solamente la dimensión física de los mismos –sean de naturaleza hídrica, meteorológica, geológica, química o de otro tipo–, dejando de lado el factor humano, las vulnerabilidades y las desigualdades presentes en el tejido social, ya que las políticas de prevención y mitigación son la clave para la reducción del impacto de los desastres, así como, para desarrollar estrategias de protección y cuidado de la salud mental de las personas ancianas en estos contextos.

El Artículo 5, a cargo de Clarissa de Araújo Barreto, basado en la tesis de doctorado de la autora, realizada en la Universidad de San Pablo (USP), San Pablo, Brasil), discute la construcción de representaciones sociales sobre la relación entre el monocultivo de eucaliptus y el agua en los territorios rurales del Valle del Río Paraíba, Estado de San Pablo, Brasil. La autora destaca la existencia de representaciones divergentes sobre dicha relación, en las que, por un lado, se identifica una posición según la cual las

plantaciones de eucalipto perjudican la disponibilidad de agua en la región, mientras que otras concepciones son contrarias a dicha comprensión de las plantaciones de eucalipto como negativas para la disponibilidad hídrica y reflejan una diversidad de saberes y representaciones sociales sobre el tema, mostrando que los saberes locales pueden contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas territoriales que tienen lugar en contextos de escasez de agua y vulnerabilidad social.

El Artículo 6, a cargo de Diego Antonio Cabrol, se basa en la tesis doctoral del autor, realizada en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Córdoba, Argentina. El trabajo discute los cambios experimentados en el acceso al agua por parte de distintos actores sociales en el oeste de la Provincia de Córdoba, Argentina, y cómo dichos cambios se relacionan con las relaciones de poder y los conflictos sociales resultantes. El autor argumenta que las transformaciones productivas ocurridas en la zona de estudio, generan cambios y disputas por las condiciones de acceso al agua por parte de los distintos actores sociales, un proceso dinamizado por la llegada a la región de nuevos productores rurales a gran escala, con estrategias de producción que implicaron aumentos significativos en la demanda de agua, lo cual originó nuevas formas de acaparamiento del agua y de exclusión en su acceso.

Erick Alejandro Rafael Aguilar Obregón, quien realizó su tesis doctoral en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, es el autor del Artículo 7, que discute los conflictos generados por el proyecto de recuperación socioambiental de un río urbano, el Canal Nacional, impulsado por el gobierno de la Ciudad de México en el año 2019. El autor destaca lo que considera una inesperada oposición, por parte de algunos sectores ciudadanos, a las obras de recuperación. El artículo considera la participación de distintos actores sociales que han tenido incidencia sobre este proceso durante la historia reciente del Canal Nacional y discute algunas contradicciones y conflictos surgidos entre las autoridades y las organizaciones sociales con respecto a las obras de mejora ambiental propuestas y llevadas a cabo por el Gobierno de la Ciudad de México, cerrando el trabajo con sugerencias para abordar más efectivamente los conflictos que suelen caracterizar a este tipo de intervenciones de política socioambiental urbana.

Finalmente, Julián Reingold es autor del Artículo 8, basado en su tesis de maestría, realizada en University College London (UCL), Londres, Reino Unido. El trabajo discute los arreglos de gobernanza para la Reducción del Riesgo de Desastres que tienen como actores centrales a organizaciones dirigidas por colectivos de pobres urbanos basados en sistemas de relaciones y normas consuetudinarias en las áreas costeras de la ciudad de Freetown, capital de Sierra Leona, África, un área afectada por la degradación de manglares y humedales, lo que ha provocado una disminución de la ciudad contra las inundaciones estacionales que afectan regularmente a diferentes partes de la costa.

De este modo, presentamos a las y los lectores una selección de trabajos caracterizada por una diversidad de enfoques y experiencias empíricas procedentes de África, América Latina y Europa, que abordan importantes aspectos de la política y la gestión del agua en perspectiva inter y transdisciplinaria.

Les deseamos una fructífera lectura.

Antonio Rodríguez Sánchez

Coordinador de la Serie Premio para Estudiantes

Unidad Académica de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Zacatecas,  
Zacatecas, México

junio de 2021

## Artigo 3

# A Participação social nos planos de saneamento da cidade de Belém, Estado de Pará, Brasil, entre os anos de 1980 e 2015<sup>1</sup>

*Rafael Caldeira Magalhães<sup>2</sup>*, Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Santarém, Pará, Brasil.

### Resumo

O artigo aborda a inserção da sociedade em três planos de saneamento da cidade de Belém: Plano Belém 2000, que foi elaborado em 1980; Plano Diretor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 e 2006; e Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado em 2015. A partir de pesquisa qualitativa, constatou-se uma relação direta com a racionalidade que fundamentou cada um desses planos. Na racionalidade normativa que predominou nos planos elaborados em 1980 e 2015 a participação social foi limitada particularmente aos técnicos, para garantir às exigências legais. Já a racionalidade estratégica do plano elaborado entre 2004 e 2006 inseriu diálogo entre diferentes segmentos da sociedade, o que resultou em processos de validação comunitária e de legitimação social. Os resultados mostram que a participação normativa tem o potencial de promover retrocessos em uma conjuntura marcada pelo fortalecimento dos investimentos privados nos serviços de saneamento.

**Palavras-chave:** Participação social; Água; Esgoto; Planejamento; Belém.

Recebido: julho de 2020

Aceito: novembro de 2020

### Abstract

The article discusses the role of social participation in the development and implementation of three water and sanitation plans for the city of Belem, capital of the

---

<sup>1</sup> Este trabalho apresenta resultados da pesquisa de doutorado do autor, com base na Tese "PLANOS DE SANEAMENTO DE BELÉM (1980 a 2015): racionalidades, mudanças institucionais, intersetorialidade e participação social", Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 2018. Agradeço ao professor Léo Heller pela orientação e supervisão da tese de doutorado e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A Tese recebeu uma **Menção Especial** na avaliação da Edição 2019 do Prêmio para Estudantes da Rede Waterlat-Gobacit.

<sup>2</sup> E-mail: ambienterfl@gmail.com.

State of Para, Brazil: the Belem 2000 plan, which was launched in 1980; the Master Plan for Water Supply and Sanitation for the Belem Metropolitan Region, developed between 2004 and 2006; and the 2015 Municipal Basic Sanitation Plan. My research, based on a qualitative approach, found that the role of social participation in the plans was strongly influenced by the underlying forms of rationality of these plans. In the normative rationality that predominated in the plans drawn up in 1980 and 2015, social participation was limited to the participation of technicians, also due to legal requirements. In contrast, the strategic rationality of the plan developed between 2004 and 2006 introduced a dialogue between different social sectors, which resulted in processes of community-based validation and social legitimation of the plans. The results show that merely tokenistic participation, as promoted by normative rationality in public policy, tends to negatively affect social participation, especially in a context like Belem's during the period of the study, which was marked by the promotion of private investment in water and sanitation services.

**Keywords:** Social participation; Water; Sewerage; Planning; Belem.

Received: July 2020

Accepted: November 2020

## Introdução

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

Os planos de saneamento passaram a constituir um instrumento de grande importância nas Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, estabelecidas no ano 2007 pela Lei Federal no 11.445/2007. É importante ressaltar que, embora a política pública de saneamento brasileira tenha se alterado desde o ano 2019 com a chegada ao governo do Presidente Jair Bolsonaro (iniciado em 2019), inclusive no que diz respeito a um novo marco regulatório do saneamento, introduzido por meio da Lei nº 14.026/2020, esta pesquisa compreende somente o período de 1980 à 2015. Portanto, aqui não são avaliados os aspectos mais recentes de como a política pública do setor vem se alterando nos últimos anos. No entanto, as racionalidades atreladas aos planos conferem uma ligação importante com a participação social. Se um plano possui uma racionalidade mais normativa, isto pode significar decisões mais centralizadas na formulação da visão de futuro que a sociedade deseja para a garantia de acesso aos serviços de saneamento. Por outro lado, se a racionalidade for mais comunicativa, o planejamento e as políticas públicas tendem a considerar a diversidade dos atores sociais na criação de consensos internos ao poder público, o que representa a intersectorialidade, e de consensos externos, com a inclusão das demandas da sociedade, do comprometimento dos usuários dos serviços e da maior transparência pública.

Para Castro (2016), o acesso aos serviços essenciais de saneamento tem sido uma parte central na expansão da cidadania entendida como o direito de cada pessoa à ser membro da sociedade, caso se aceite uma definição inclusiva da cidadania. Não se trata apenas de ter direito ao serviço, mas sim ter participação efetiva no controle democrático da política e da gestão desse serviço. Alia aspectos que vão desde o desenvolvimento dos direitos de propriedade sobre a água e das instituições que governam o seu manejo e seus serviços derivados, até a participação cidadã na gestão do que é público e as interconexões entre o acesso à água e a seus serviços, à saúde e ao bem-estar geral.

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

A racionalidade dos meios em relação aos fins é medida pela eficácia na produção do estado das coisas no mundo objetivo e pela eficiência na normatização técnica dos meios. A análise de custo/benefício é predominante. Esta forma é caracterizada como racionalidade normativa ou instrumental. Um único sujeito, o Estado, instrumentaliza uma ação sobre um sistema social concebido de maneira objetiva, em uma relação não



interativa (RIVERA, 1995). Já a racionalidade estratégica possui um enfoque dialético e dinâmico e reconhece a necessidade de uma explicação com base na diversidade de interesses e de um cálculo interativo. Essa ação é concebida, do ponto de vista da seleção dos fins, como uma racionalidade subjetiva da ação (MATUS, 1987). A esfera pública constitui, principalmente, uma estrutura comunicacional referente ao espaço social gerado na ação comunicativa. Esses espaços estão ainda muito ligados a um público presente, em que os indivíduos podem problematizar uma condição de desigualdade da esfera privada. O questionamento de sua exclusão política dá-se por meio do princípio de deliberação democrática: apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional. Esse princípio, também denominado princípio do discurso, é o núcleo central da teoria moral habermasiana. Nessa caracterização proposta por Habermas, na esfera pública as manifestações são escolhidas de acordo com temas e tomadas de posição pró ou contra; as informações e os argumentos são elaborados na forma de opiniões focalizadas; uma opinião pública não é representativa no sentido estatístico e não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião; luta-se por influência, porque ela se forma nessa esfera; e a influência política que os atores obtêm sobre a comunicação pública tem de se apoiar, em última instância, no assentimento de um público de leigos que possuem os mesmos direitos (MULLER NETO; ARTMANN, 2012).

É interessante a leitura que Hannah Arendt faz sobre a pluralidade humana. Para a autora esta é uma condição da possibilidade da ação e do discurso, portanto pode se manifestar como igualdade e como distinção. É justamente essa distinção única, singular, que aparece na ação política e no discurso que revela a individualidade, a identidade dos agentes, pois por meio deles (ação e discurso) os sujeitos podem distinguir-se, em vez de permanecerem apenas diferentes; “a ação e o discurso são os modos pelos quais os seres humanos se manifestam, não como meros objetos físicos, mas como homens. Essa manifestação, em contraposição à mera existência corpórea, depende da iniciativa” (ARENDDT, 1988, p.189). Para Abers e Keck (2008), o processo de legitimação de uma política pública e a emergência do modelo de conselhos no Brasil não são, de fato, alternativas para a democracia representativa, mas, sim, uma forma de expandi-la e compensar suas carências. As autoras ressaltam que: os indivíduos que fazem parte dos conselhos não são representativos das classes populares; que os representantes da sociedade civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares; que os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, o que reduz a chance de mudança na política pública; e que os governos municipais frequentemente resistem a conferir poder efetivo aos conselhos, mesmo quando têm a possibilidade de controlar o processo decisório. Por outro lado, nas instituições participativas existem diferenças no relacionamento dos atores e das instituições com as organizações e os movimentos sociais e com os cidadãos. As regras de composição dos conselhos, por exemplo, determinam que a participação está atrelada à vinculação a organizações e a movimentos sociais. Conselheiros fazem parte de uma determinada comunidade política, que compartilha um senso de identidade e sentimento de pertencimento e afinidade com a temática a ser deliberada (AVRITZER, 2007). Essas conexões e interações possibilitam que eles interajam e se conheçam mutuamente, compartilhando ideias, opiniões e discursos, que são publicamente apresentados e testados nas diversas esferas. Desse modo, a responsividade pode ser ativada pela afinidade, bem como a proximidade com algumas organizações sociais abre a possibilidade de um controle das ações do conselho. Quando o foco são os cidadãos, que em última instância serão



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

Tenzer (1992) define política em sua relação estrita com o poder e a organização da ordem social. No entanto, ele afirma que a despolitização, condição e efeito de como o poder gera políticas, se qualifica como uma das características da sociedade pós-moderna e se refere aos seus sintomas como abstenções e falta de interesse na cidadania. A crítica à representação política como delegação da vontade geral, por princípio inalienável, é amostra emblemática do quão irreconciliável é a representação com concepções radicais de democracia, sejam elas republicanas, comunitárias, socialistas, libertárias ou versões enfáticas de democracia participativa. Dessa perspectiva, a representação está sempre muito aquém de satisfazer às exigências da representatividade, pois inevitavelmente produz uma deturpação da vontade política a ser representada devido à cisão entre representante e representado. É importante ressaltar que o texto aqui proposto apresenta o último capítulo da tese de doutorado "Planos de Saneamento de Belém (1980 a 2015): racionalidades, mudanças institucionais, intersectorialidade e participação social" (MAGALHÃES, 2018) defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal do Oeste do Pará no ano de 2018.

A estrutura do artigo está focada especialmente nos resultados e discussão com objetivo de conduzir a leitura a partir do conteúdo das narrativas dos atores sociais quanto ao processo de elaboração, implementação e avaliação da participação social nos planos de saneamento em Belém. Para situar de forma mais clara e espacial a área de estudo, optou-se por incluir um item especial após esta introdução e antes dos procedimentos metodológicos. Com isso, espera-se que o artigo traga reflexões e aprofundamento do tema relacionado aos aspectos teóricos e práticos das experiências participação social em planejamento e políticas públicas de acesso à água potável e de serviços de esgotamento sanitário não somente no Brasil, mas também na América Latina.

### Área de estudo

A área empírica da pesquisa é o município de Belém, localizado no Estado do Pará, na região amazônica brasileira, cuja população é de 1.432.844 habitantes. A cobertura de serviços de abastecimento de água é de 90,9%, enquanto a cobertura de esgotamento sanitário é de 12,7% (SNIS, 2018). Os problemas do saneamento básico e suas consequências na precarização urbano-ambiental impõem uma demanda substantiva sobre a capacidade do governo de promover o acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário de forma justa, assim como propiciar condições para melhoria da qualidade de vida no curto, médio e longo prazos.

Destaco novamente que o trabalho parte da análise de três planos de saneamento de Belém:

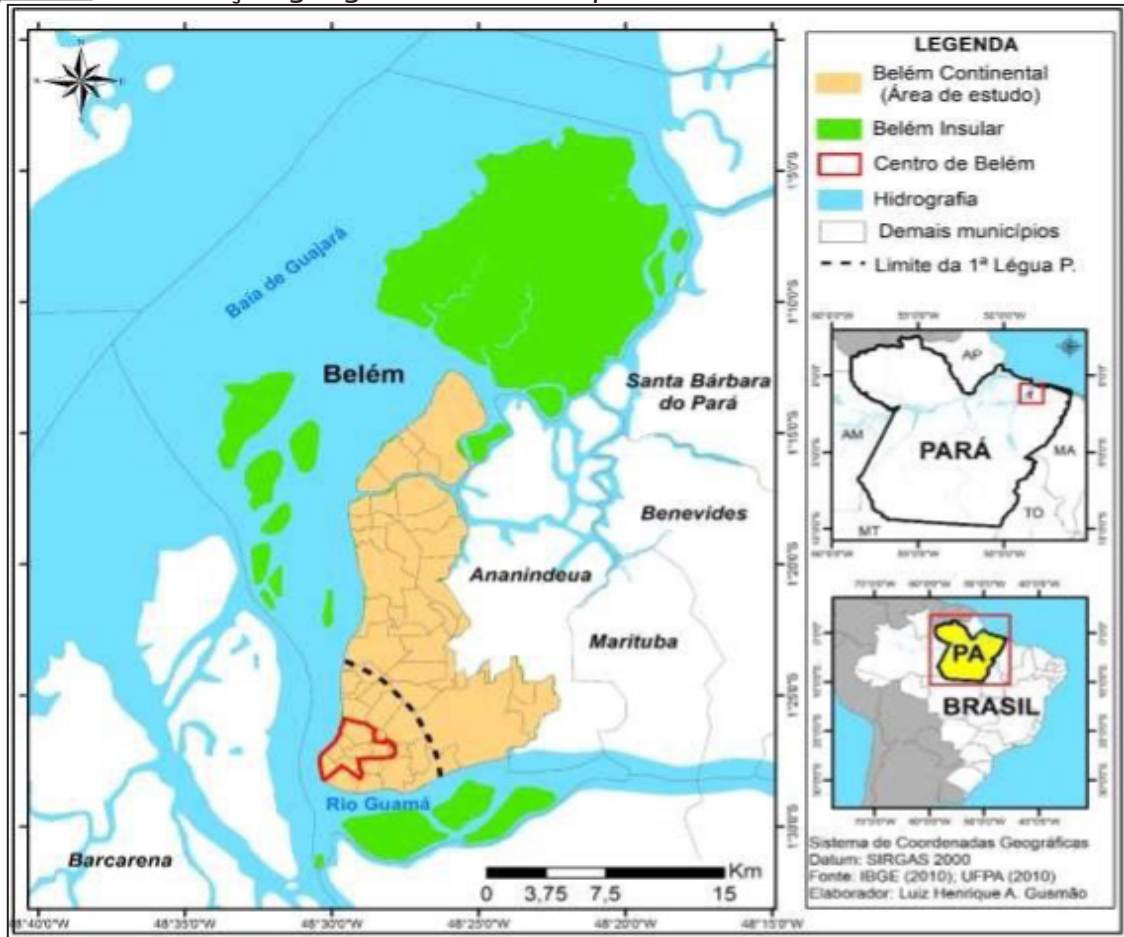
1. Plano Belém 2000. Esse plano de saneamento foi elaborado em 1980, sob a coordenação da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). Representa a estratégia do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) para garantir a prestação do serviço a partir de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), e apesar das críticas em âmbito nacional, configurou-se como o plano de maior importância infraestrutural para o abastecimento de água do Município de Belém;

2. Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 (para o abastecimento de água) e 2006 (para o esgotamento sanitário). Sua racionalidade está fortemente ligada ao planejamento estratégico e inaugurou uma perspectiva ampliada de participação de atores sociais inseridos em contextos técnicos. Promoveu a setorização das áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da região metropolitana de Belém. Esse plano também se configurou como uma herança da centralização estadual na prestação de serviço e consolidou o poder tecnocientífico nas decisões políticas sobre o saneamento em Belém; e

3. Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015. Pode ser considerado o plano mais pobre em termos de qualidade de conteúdo e não apresenta metas factíveis de universalização dos serviços. O plano oculta o processo de privatização dos serviços proposto pelos principais decisores governamentais e está fortemente ligado à racionalidade normativa. Embora não tenha sido possível analisar sua implementação, percebeu-se que é um plano que teve dificuldade de dialogar com a sociedade, enfraquecendo, portanto, sua validade e legitimidade política. Apesar das críticas que esta tese faz a esse plano, é importante ressaltar que ele foi a primeira experiência de planejamento do saneamento que considerou a região insular de Belém em suas dificuldades no acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário, o que, neste caso, foi uma inserção de ações para o inédito saneamento rural de Belém.

A escolha da área empírica, Belém, Estado do Pará, está ligada ao fato de ser a cidade de origem do autor deste trabalho e configurou-se como palco das análises em virtude das condições naturais que conformam a política pública de saneamento, inclusive com áreas de baixadas (periferias), integrada com uma história recente de lutas sociais contra a privatização dos serviços de saneamento, baixos índices de esgotamento sanitário e serviços com pouca qualidade de abastecimento de água. No Mapa N° 1 tem-se a localização geográfica do Município de Belém, com seus bairros, suas ilhas e seus distritos, assim como sua relação com o Estado do Pará (PA) e no âmbito nacional.

Mapa N° 1. Localização geográfica do município de Belém.



Fonte: BELÉM (2011).

Percebe-se que Belém está no tecido hídrico da Amazônia. Belém é cidade da água, cidade na água, e é água. Grande parte da infraestrutura da cidade possui relação com o saneamento, seja para o abastecimento de água, que indicou os eixos de crescimento urbano, seja para o manejo das águas pluviais, com seus projetos de macrodrenagem, que modificaram o estilo de vida e a cultura em relação à água. Muitas vezes a rua é o rio. São particularidades amazônicas que fazem pensar que as políticas públicas em saneamento precisam dialogar com essa complexidade.

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

Na Figura N° 1 é possível observar o histórico das principais mudanças institucionais e as respectivas conjunturas econômicas que ocorreram nas políticas públicas de saneamento no município de Belém no período compreendido entre 1980 e 2015.

Figura N° 1. Contextos políticos locais e nacionais dos planos de saneamento de Belém entre 1980 e 2015.



Fonte: MAGALHÃES; HELLER (2018).

No ano de 1980, Belém possuía 949.545 habitantes e despontava como a principal metrópole amazônica. Já em 2010, o município contava com 1.393.519 moradores, enquanto que em 2020 com população estimada em 1.499.641 pessoas (IBGE, 2020).

Na Tabela N° 1 são apresentados dados sobre a população, assim como de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Belém em períodos diversificados, pois como se trata de uma investigação com base na perspectiva histórica da análise de política pública, nem sempre o acesso aos dados estatísticos é concomitante com a proposição desta pesquisa, mas possibilita uma ideia da situação da precariedade na oferta do serviço de saneamento básico.

Tabela N° 1. Dados de população e cobertura por serviços de água e esgoto no município de Belém entre 1980 e 2015.

Ano	População			Cobertura abastecimento de água			Cobertura esgotamento sanitário		
	1980(1)	2010(1)	2015(2)	1995(1)	2004(3)	2015(3)	1995(3)	2004(3)	2015(3)
<b>Dados</b>	949.545	1.393.399	1.439.561	1.116.000	1.043.894	1.402.645	94.000	82.350	184.259

Fonte: (1) IBGE (2010; 2011); (2) FAPESPA (2018); (3) SNIS (2018).

A evolução da prestação dos serviços de saneamento em Belém, conforme pode ser interpretado a partir da Tabela N° 1, priorizou o abastecimento de água (apesar da questionável qualidade) em detrimento ao esgotamento sanitário. Enquanto que entre os anos de 1995 e 2004 a população atendida por serviços de esgotamento sanitário diminuiu de 94.000 pessoas para 82.350, o acesso à água potável é bem mais direto. É muito comum que os meios de comunicação locais pautem protestos por parte dos usuários dos serviços. As reclamações indicam intermitência dos serviços, uso clandestino na rede, perdas nos sistemas adutores, falta de manutenção dos equipamentos, dentre outros. Apesar das falhas na prestação dos serviços, os processos eleitorais da cidade são fortemente influenciados por esta pauta de políticas públicas.

O Quadro N° 1 apresenta os principais elementos analisados nos três períodos em que houve iniciativas de planejamento do acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário no município de Belém. Por outro lado, o quadro também mostra evolução na concepção e no processo de discussão no Plano Metropolitano em virtude da utilização do conceito de planejamento estratégico.

**Quadro N° 1.** Síntese dos processos de planejamento do abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Belém entre 1980 e 2015.

Período	Atores	Conteúdo	Produto	Racionalidade	Elaboração	Implementação
Plano Belém 2000. Ano de elaboração: 1980	Governo Estadual, COSANPA, empresas de engenharia, BNH e Banco Mundial.	Concepção do sistema de abastecimento de água de Belém.	Plantas de engenharia e relatórios técnicos de execução físico-financeira	Normativa. O PLANASA foi responsável pelas estratégias de fortalecimento da COSANPA como única alternativa de prestação de serviço na área urbana.	Estritamente técnica. A COSANPA contratou uma empresa de engenharia como suporte de projetos.	Tomada e elevatória de água bruta do rio Guamá; adutora; Lagos Água Preta e Bolonha; Estações elevatórias; Estações de Tratamento de Água; e distribuição de água para os bairros centrais.
Plano de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém. Ano de elaboração: 2004	Governo Estadual, SAAEB*, COSANPA, GPHS**/UFPA, Associações comunitárias, associações profissionais.	Caracterização Metropolitana; Diagnóstico do sistema; Projeção populacional e demanda de água; Alternativas e diretrizes de ampliação do sistema de água.	Cinco volumes com mais de mil páginas; Plantas de engenharia; mapas.	Estratégica-Situacional. A articulação de atores sociais foi considerada fundamental para a concepção técnica e política do plano.	Foi formado um grupo de 15 técnicos da COSANPA, 15 pesquisadores da UFPA e participação parcial da sociedade.	Gestão do abastecimento de água por zonas e setores; Racionalização do uso dos recursos hídricos entre mananciais superficiais e subterrâneos. Cenários com horizonte de 20 anos.
Plano de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Belém. Ano de elaboração: 2015	Governo Municipal, COSANPA, SAAEB, AMAE***, empresa de consultoria, GPAC****/UFPA.	Caracterização municipal; caracterização do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário; Proposta de acesso aos serviços de saneamento na área rural.	Dois volumes com 300 páginas. Inserção de metas para a área rural do município.	Normativa. O plano foi elaborado a partir da exigência do Governo Federal como critério ao acesso de recursos financeiros.	O plano tem um caráter estritamente tecnicista. Não houve participação direta da sociedade. Suas metas são incoerentes com a conjuntura política e econômica.	Por se tratar de um plano que foi elaborado entre 2014 e 2015, não é possível mensurar sua implementação.

\* Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém;

\*\* Grupo de Pesquisa em Hidráulica e Saneamento;

\*\*\* Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém;

\*\*\*\* Grupo de Aproveitamento de Água de Chuva na Amazônia, Saneamento e Meio Ambiente.

Embora não seja objeto deste artigo, a avaliação de efetividade dos resultados de cada plano no atendimento dos serviços de saneamento é importante, mas não deve necessariamente guiar a relação de causa e efeito, ou seja, a participação social nos planos de saneamento não garante que ele terá sucesso no aumento da cobertura de serviços no fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, pois para que isto ocorra, várias dimensões políticas, sociais, econômicas, dentre outras, precisam estar articuladas.



## Procedimentos Metodológicos

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

Para coleta de dados dos planos de saneamento básico de Belém no período entre 1980 e 2015, foram utilizados métodos da pesquisa documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas, conforme Miranda (2007). A utilização da pesquisa qualitativa se justifica por refletir subjetividades dos atores sociais em uma prática epistemológica interpretativa diante do fenômeno a ser estudado. Portanto, a abordagem preocupou-se com a compreensão interpretativa da ação social. Minayo *et al.* (2005) enfatiza que para captação e compreensão dos vários e diferentes significados dos sujeitos sobre os processos que estão vivendo, a pesquisa qualitativa apoia-se na crença de que os atores envolvidos em intervenções sociais são capazes de descrever, explicar e justificar suas ações e relações com argumentos afetivos, tradicionais e racionais.

Para coleta de dados foram realizadas 23 entrevistas semiestruturadas, com um roteiro que abordou temas sobre a atuação daquele ator social na política pública de saneamento, a participação nos planos, a relação entre a Lei no 11.445/2007 e a participação social, os interesses nas instituições participativas, dentre outras. Os entrevistados foram codificados e numerados da seguinte forma: representantes governamentais em âmbito municipal (secretarias, agência de regulação): RepGov; Companhia Estadual de Saneamento Básico: Cesb; Representantes do Poder Legislativo Estadual ou Municipal: Parlam; instituições de ensino e pesquisa: Pesq; organizações não governamentais: Ong; associação técnica: Asstec; representação sindical: Sind; profissional liberal: Proflib; e Ministério Público: MinPub.

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

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

Tanto as entrevistas quanto o acesso documental foram registrados e atenderam aos preceitos indicados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (instituição na qual foi realizado o período doutoral do autor) (Parecer no 1.018.022). O terceiro instrumento de coleta de dados constituiu na observação em duas audiências públicas referentes à elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, no ano de 2015. A estratégia foi participar de momentos em que houvessem conversas informais com alguns atores sociais presentes, com vistas ao entendimento da realidade. Ou seja, no momento das audiências públicas, o ouvir e o observar prevaleceram.

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



## Resultados

### Plano Belém 2000: o início de uma assimetria?

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

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

É relevante o tipo de participação introduzida pelo PLANASA a partir de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). Em 1984 foi criada a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. No mesmo período, a COSANPA se fortalecia como uma companhia atuante na associação e consolidava o modelo de gestão regional com a participação de técnicos estaduais em processos de capacitação, de trocas de experiências e de desenvolvimento científico gerencial de mercado. Portanto, a participação social não foi necessariamente da sociedade, mas a partir de interesses políticos de fortalecimento interno de um grupo. O Plano Belém 2000 foi o laboratório dessa participação dos técnicos em Belém, conforme pode ser analisado pela citação da entrevista de Cesb1.

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

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

E nós apelidamos ele de **Belém 2000**. Começamos em 79. Primeiro foi uma grande discussão e a COSANPA não tinha um projeto pra Belém, tanto que ainda em 79 nós tivemos que fazer uma limpeza na adutora com raspador hidráulico. **Nós tivemos uma assessoria do pessoal de São Paulo** que veio pra cá e passou toda a tecnologia. Com isso nós conseguimos aumentar a vazão que era todo o abastecimento de água de Belém enquanto desenvolvia o plano. [...] Nós criamos aqui internamente **uma comissão que eram engenheiros da casa e essa comissão teve**

**apoio de uma firma que nós contratamos** na época também. Ela reuniu sistematicamente com a diretoria, discutindo sobre como seriam os projetos. Foi assim que surgiu o plano (grifo meu) (Cesb2).

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

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

A participação da academia foi concretizada como modelo de participação social parcial que sustentou um grupo de atores sociais do interesse tecnocientífico, que ampliou as discussões para fóruns de ensino, com a participação de alunos de graduação e pós-graduação, de professores e de grupos de pesquisas. Integrantes desse grupo assumiram importantes responsabilidades, como secretarias relevantes do governo estadual, tanto do ponto de vista da articulação institucional, quanto de políticas públicas setoriais ao saneamento.

O principal grupo de pesquisa inserido nesse processo foi o GPHS (com a participação do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA – NUMA), que foi convidado a coordenar a elaboração do Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém. Na citação de uma representação de pesquisa, fica evidenciada a racionalidade estratégica da aliança entre o poder técnico e o poder político.

O GPHS elaborou, numa cooperação técnica junto a COSANPA, o Plano de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém. A universidade deu sorte de ter entrado na Companhia de Saneamento um engenheiro especialista em planejamento. **O ex-presidente fez um curso de planejamento no Chile e veio com essa visão** e quando assumiu a COSANPA felizmente procurou a universidade, que foi importante para nós formarmos vários profissionais e importante pra nós aprendermos também e com o seguinte desafio, ele queria um plano, um planejamento, na verdade, do que ele deveria fazer pra Belém, já que ele não tinha isso. Veja bem, nós estamos falando de 2003, janeiro de 2003. A lei de saneamento que exige os planos municipais saiu em 2007 (grifo meu) (PesqJA).

O grifo da citação da representação de pesquisa enfatiza, até certo ponto, o caráter inovador na elaboração do Plano Metropolitano, pois a corrente latina de planejamento utilizada, em especial na linha de pensamento de Matus (1987), defende que a dimensão social e a participação democrática são a superação da visão normativa, centralizadora, eminentemente técnica. Inicialmente esse plano articulou essa participação no interior da academia, em especial com um grupo da Arquitetura e Urbanismo, que ficou responsável por elaborar os estudos populacionais para subsidiar o planejamento das metas de universalização, como pode ser constado na citação de uma outra importante representação de pesquisa nesta conjuntura.

E essa aproximação com o GPHS foi muito rica em termos de aprendizado, uma convivência que enriqueceu tecnicamente e permitiu a elaboração do plano de abastecimento de água. O contexto do plano de esgoto foi diferente porque havia a previsão de mais participação social, o Governo do Estado era outro e a lei do saneamento ainda não tinha sido aprovada, mas ela estava já na porta. A gente começou esse processo de implementação em janeiro de 2007, então, já tinha uma certa previsão do sistema de controle social, de constituir o conselho estadual ou pelo menos comissões estaduais de saneamento dentro do Conselho Estadual das Cidades (PesqJ).

Os mecanismos de participação social naquela conjuntura de fortalecimento estadual, no contexto do governo petista da governadora Ana Júlia Carepa (2007-2010), foram centrados na experiência federal de reforma urbana, aos moldes do Conselho das Cidades. No entanto, em face do fortalecimento municipal no contexto federalista do saneamento, o instrumento de conselho estadual de saneamento faliu e prevaleceram as diretrizes nacionais de saneamento e os mecanismos de controle social (especificamente com a realização de audiência pública, aprovação e sanção de lei municipal de conselho deliberativo de saneamento básico). No entanto, o processo de elaboração do Plano Metropolitano inseriu elementos importantes no diálogo entre a equipe técnica e a sociedade, especialmente a partir de reuniões comunitárias para identificar os problemas nos bairros, no qual a participação da população foi ampla, segundo a citação do dirigente no período de análise, conforme pode ser verificado na citação de RepGov2.

A gente pensava três eixos para desenvolver esse processo. Primeiro a academia, a universidade, com a experiência de seus técnicos; dois: as necessidades da população; e também a equipe técnica da COSANPA, que tinha a vivência com o sistema de abastecimento de Belém. Criamos um grupo grande onde se discutia as questões, e nós íamos aos bairros discutir com a população. Foi um trabalho cansativo e desgastante num primeiro momento, existia conflito entre a parte técnica da COSANPA que tava acostumada com a parte operacional imediata, sem uma visão de longo prazo. E a equipe técnica da universidade com a visão maior, mais ampla. E a sociedade apresentava os problemas. Depois de três

meses, a coisa tava afinada. Foi surpreendente e inovador. O final do trabalho foi assinado por todos. Os representantes das associações avaliaram e validaram o processo (RepGov2).

A interpretação sobre a participação social no Plano Metropolitano de Água e Esgoto de Belém focaliza um avanço gradual do processo democrático nos planos de saneamento de Belém. Em face do processo técnico inerente à complexidade de setorização da Região Metropolitana de Belém, com projeções demográficas que consideraram as particularidades dos eixos de crescimento urbano, foi criado um ambiente propício para o envolvimento comunitário e o empoderamento de uma parcela específica da sociedade, em especial as associações de bairro e as associações técnicas. Essas últimas foram fortalecidas e mantiveram-se atuante, enquanto no contexto mais popular direto de participação houve diluição dos efeitos de aprendizagem.

### O Plano Municipal de Saneamento Básico de 2015: retrocessos democráticos

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015, por se aproximar mais do período de desenvolvimento da pesquisa, permitiu pontuar questões mais específicas da participação social no planejamento do saneamento da área de estudo. É importante esclarecer que a principal motivação para o início desta investigação foi justamente discutir questões de poder, o que inclui os aspectos democráticos especificamente nesse plano. As análises de conteúdo das entrevistas e documental do plano contribuíram para ampliar a discussão.

No que se refere ao processo de elaboração, em especial com a divulgação da construção do plano, a disponibilidade de informações para subsidiar o debate público, a realização da audiência pública e o conteúdo, grande parte dos entrevistados que não são representantes governamentais criticou os mecanismos de participação social. Na citação da primeira representação parlamentar há uma síntese desse processo. A segunda mostra que grande parte do debate sobre saneamento em Belém incorpora a luta e a resistência social em relação à mercantilização do serviço.

Não houve uma ampla divulgação da elaboração do plano. A lógica de funcionamento dessa gestão é de contrato de meia dúzia de pessoas e que depois que elaboram a proposta chamam uma espécie de audiência pública com os seus interessados, informam as entidades e você não tem tempo de leitura, de análise, de síntese do que foi elaborado pra fazer o contraponto do que achar necessário (Parlam1).

Perguntamos se, como, a exemplo de outros municípios, se o serviço iria ser privatizado porque essa é a nossa preocupação, porque nós achamos que é um setor muito importante pra entregar como mercadoria as empresas privadas, porque que aumenta assustadoramente o custo do serviço e nós estamos acompanhando (Parlam2).

Sobre o conteúdo do plano e sua relação com a participação da academia, houve insatisfação com o detalhamento de informações e a qualidade técnica. Esse ressentimento, principalmente da parte importante da academia na história recente do saneamento de Belém, se deve às valiosas contribuições da UFPA na elaboração do Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, no qual, como abordado, aliou a técnica com a política, no contexto da racionalidade estratégica.

Eu vou lhe dar um exemplo, o plano de 2003 tem mais de mil páginas. Porque detalha todas as áreas. [...] O plano atual não traz detalhes. O cidadão comum não percebe o que vai ser feito no seu bairro, na área onde mora, então, como é que ele vai ter controle social disso? O plano precisa ser detalhado. Na hora que o plano for detalhado, todos precisam conhecer, a sociedade precisa conhecer, os técnicos precisam conhecer, os políticos precisam conhecer (Pesq1).

Outro segmento de pesquisa importante, que trabalha com os movimentos sociais e a reforma urbana, também criticou a elaboração do plano e apontou uma característica fundamental na compreensão entre a interpretação da racionalidade normativa em que se enquadra o plano e a abertura do debate junto à sociedade civil e a amplitude institucional necessária para promoção do controle social e, conseqüentemente, a validação do conteúdo do plano e a legitimação política necessária à sua implementação.

Ele deveria ser elaborado conjuntamente, não só os técnicos governamentais que fizeram parte desse processo, mas deveria ter lideranças dos movimentos sociais, e também a academia ser chamada pra dialogar (Pesq3).

Não houve nenhuma participação no Plano Municipal de Saneamento porque a gente não ficou sabendo dele, a gente estando na discussão da política, sendo uma ONG de referência e a gente não foi convidado, não ficou sabendo (Ong1).

No caso de uma representação da sociedade civil mais ligada à associação técnica, esse tipo de participação (técnica) não possui grande aderência aos princípios de democratização da política pública e do planejamento. A atuação fica restrita a comunicações diretas junto ao poder público, sem o compartilhamento com outros segmentos da sociedade, como movimentos sociais e populares, o que dificulta a disseminação dos efeitos de aprendizagem.

A entidade não participou da elaboração do plano, foi contratada uma consultoria pra isso, ou seja, quem poderia contribuir não

contribuiu porque nós sequer sabemos da elaboração do plano. Com a apresentação do plano, a [entidade] se manifestou via documento de algumas incongruências que existiam. É aquela questão, se o gestor vai acatar ou não, infelizmente não cabe a nós decidir, a gente fez a nossa parte, fazendo as recomendações que a gente achava que estavam em desacordo com a técnica (Asstec1).

Nós não participamos [do plano]! Não houve grande divulgação. Primeiro tem que ouvir a sociedade por áreas, não pode ser uma audiência, tem que ser várias, e aqui nós temos vários distritos criados numa gestão anterior e que até hoje funcionam. Então, não houve a convocação pra essas audiências públicas. Não houve a publicidade (Sind1).

Já um representante sindical defende que os debates deveriam ser realizados em distritos de Belém, para garantir uma participação ampliada da cidadania. Parte importante da sociedade aponta a existência de tensões e contradições, marcadamente como oposição entre o que este trabalho denomina de “participação normativa”, ou inversamente oposto ao que Castro (2012) chama de cidadania substantiva. O primeiro se refere a um direito declarado, porém não assegurado, com característica de uma democracia capitalista, ou seja, pressupõe a desigualdade no âmbito socioeconômico, cultural, etc. O segundo aborda uma perspectiva emancipadora, a partir de processo de empoderamento e reconhecimento, com a participação e a inclusão popular ampliadas, que gera resultados que buscam evitar a restrição excludente e expande a comunidade política.

Swyngedouw (2005) apontou contradições entre o conceito de participação e o de governança. Se por um lado existem formas imanentes de governo, ou seja, sem considerar as formas hierárquicas, acrílicas, por outro existe a imposição de uma ordem de significativa contraposição ao controle social, o que gera tensões paradigmáticas entre a sociedade e a elite tecnocrática, entre arenas para além do Estado e o poder baseado na intermediação de interesses. Neste caso, observa-se claramente um conflito de ideias nas políticas públicas em saneamento no Brasil, no qual interesses tentam manter um status quo de centralização política, enquanto outros atores sociais lutam para quebrar as barreiras do tecnocracismo e da desigualdade social.

As citações de representações parlamentar, da sociedade civil e de pesquisa mostram as dificuldades em que se encontra essa participação no Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015.

Pra ter essa participação, a prefeitura teria que ter tido níveis de abordagem e consulta mais internalizado do que foram, não apenas audiências, que às vezes o morador de lá da Baixada do Marco ou da

Pedreira não tem como ir. São poucas pessoas que vão (Parlam3).

Ele acaba exercendo uma própria função deliberada pelo Estado, só pra legitimar alguma coisa de que é feito, constituído. Então, esse controle social, se ele realmente fosse feito da forma como é colocado, com a participação da sociedade, controlando as ações públicas, as obras públicas, enfim, o que for, eu acho que seria mais eficaz do como ele foi feito no plano (Ong1).

No caso do referido plano, é importante ressaltar a existência de regulamentação municipal, Lei no 8.630, de 7 de fevereiro de 2008, assim como a normatização da Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE), em sua Resolução de 02/2014, que estabelece que o mecanismo para o exercício do controle social nas atividades de planejamento deveria ser por meio de audiências, consultas públicas e reuniões do Conselho Superior de Administração da AMAE. Essa condição foi fortemente criticada por representantes de pesquisa e da sociedade civil.

Esse Conselho [de saneamento] que foi instituído acaba não correspondendo o que são as demandas da sociedade e sim, dando margem pro Estado desenvolver as ações já determinadas via conselho. É uma forma de legitimação. O controle social por mais que seja pautado nesse debate de ampliação de direitos da sociedade, que a sociedade via conselho, via dessas formas como são institucionalizadas. Daí eles acabam criando uma barreira e não viabilizando a participação concreta da sociedade (Pesq3).

**Lá em 2007, 2008** foi criada a Agência Reguladora do Município de Belém. É a tal da AMAE Belém, e na discussão conseguimos inserir o [entidade] como um dos representantes da sociedade civil organizada. São duas instituições que têm assento nesse conselho. **Final de fevereiro agora [2015]** a prefeitura de Belém mandou um documento para que nós indicássemos os nossos nomes para compor esse conselho (Sind1).

O que também acontece é que os governantes não estimulam, não querem estimular e fazem o controle social por fórmula. É pra cumprir a lei? Eles colocam entidades que são próximas, que fazem parte do grupo político ligados a eles (Ong2).

Na citação de uma representação parlamentar, é possível constatar a fragilidade de se promover a participação normativa a partir das instituições participativas.



Esses próprios conselhos são tutelados pelo governo. Eu acho que a participação em conselhos é indispensável, só que ela precisa ser oxigenada. Da forma como ela tá sendo feita hoje, ela acaba invertendo a polaridade e servindo mais ao governo do que à população (Parlam2).

Embora Avritzer (2007) tenha colocado os conselhos de políticas públicas como espaços deliberativos com ganhos democráticos, no caso do planejamento do saneamento em Belém, em especial do plano de 2015, o arranjo institucional constituído pelo poder público municipal não foi criar um conselho independente para o saneamento, mas criar uma estrutura interna à AMAE, chamada de conselho superior, que não possui atribuição ampla para lidar com o planejamento, mas, sim, que tem a função específica de regulação, o que, neste caso, institucionalmente não consolida a participação efetiva nos processos de elaboração, revisão, monitoramento, avaliação e, inclusive, de implementação do plano de saneamento de Belém. Além disso, desde a criação desse espaço em 2008 até a elaboração do plano de 2015, não havia sido realizada nenhuma reunião, o que colocou ainda mais peso de legitimação do plano sobre as audiências públicas. Portanto, no planejamento do saneamento de Belém, é discutível falar em instituição participativa, mas arranjos inconsistentes com a função de propiciar a participação normativa seja uma definição mais próxima da realidade.

As citações de uma representação governamental e da sociedade civil dão a possibilidade de discutir os resultados da pesquisa. Seria a instrumentalização da participação social no Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado em 2015, materializada pela audiência pública como capaz de promover a legitimidade do plano e a ampliação do poder do governo e da esfera pública?

**A Audiência oficial eu fiz pra lançar o plano e a única coisa que não me perguntaram foi sobre o plano. A audiência se tornou monótona porque eles queriam saber sobre pavimentação e drenagem... eu respondia qualquer coisa. [...] Então, não houve praticamente nenhuma contribuição para o plano que eu estava mostrando pra eles (grifo meu) (RepGov3).**

A gente participa e faz esses questionamentos em uma audiência pública, mas sabe que como a audiência pública não é deliberativa, ela é só consultiva, eles acabam ouvindo a gente e tudo bem, bacana e já faz o que eles já estão previsto de fazer. [...] A população tem que ser ouvida. Se não houve participação, nosso entendimento é que o processo é nulo de fato e de direito, porque a legislação prevê que tem que ter uma ampla publicidade para que as pessoas possam participar, dar as suas sugestões para que possam elaborar esses planos (Sind1).



A racionalidade instrumental normativa, que é quando se buscam os melhores meios para alcançar fins, sem levar em consideração as necessidades, os interesses e os valores coletivos, possui um caráter egocêntrico e coercitivo. É possível analisar na citação da representação governamental esse egocentrismo representado não somente pela semântica personalista com que um importante decisor político possui para abordar a realização de uma audiência pública, mas pela impossibilidade de participação da sociedade, que sem ter sido preparada para a discussão do plano atual não teve condições de apontar os elementos necessários para uma contribuição qualificada, o que Habermas (2012) chama de intersubjetividade mediada pela linguagem, ou seja, as pessoas tornam-se objetos a serem controlados e manipulados para os fins, que neste caso se configura como uma “participação normativa”. Por outro lado, Habermas crê que a racionalidade comunicativa é construída entre sujeitos que buscam, por meio de sua fala, se entender uns com os outros sobre algo no mundo.

Ainda sobre a citação da representação da sociedade civil (Sindl), é possível discutir o caráter coercitivo da racionalidade instrumental normativa aplicada aos processos de participação social. Portanto, os critérios de validade e legitimidade do discurso não se satisfazem a partir da audiência pública (a parte grifada é importante neste contexto) realizada pela Prefeitura Municipal de Belém, para apresentar e aprovar o plano de saneamento de Belém. Essas características de um processo egocêntrico e coercitivo também podem ser observadas na citação de outra representação da sociedade civil.

A sociedade civil organizada é muito atuante, mas ainda pouco ouvida. A gestão é personalista. Se o gestor quiser impor sua vontade, a vontade dele vai ser feita. No máximo ele pode ouvir e talvez, ou não, acatar nossas recomendações (AssTecI).

A citação dessa representação da sociedade civil toca no significado da ação política em Hannah Arendt, que tem a propriedade de revelar a identidade do agente. Neste ângulo de análise, uma representação de pesquisa entrevistada cita sua concepção de participação social que muito se alia ao conceito de ação política em Arendt (1988).

O controle social é algo que possibilita a dona Maria e o seu Zé dizerem o que eles querem, o que pensam, o que precisam, é algo extremamente importante e que é um fator que gera a apropriação da intervenção como algo pra vida dessas pessoas. É dizer se aquilo realmente vai ser um benefício ou não, se aquilo não vai prejudicar uma tradição da sua história (Pesq4).

No entanto, na “participação normativa” no planejamento do saneamento em Belém não existe a promoção da função democrática

da ação política voltada para sustentar o que preconizou a citação da representação de pesquisa (Pesq4) e sustentada pela ação política, e sim a manipulação da participação com os mecanismos normativos, o que, em última instância, se torna a falta de participação social. Essa é a perspectiva abordada ainda por uma outra citação.

O plano foi implantado de cima pra baixo, as pessoas não estavam mobilizadas o suficiente, compreendendo lucidamente, criticamente a necessidade da sua participação efetiva. E qual é a participação? É política. Algo que faça com que essas pessoas participem no sentido de discutir desde o início e as modificações que o plano iria trazer (Pesq5).

No entanto, esse argumento não é compartilhado por grande parte das representações governamentais, como ilustrado na citação de RepGov3, que ressalta que a relação entre Estado e sociedade a partir de uma forma "despolitizada" consolidou-se como um retrocesso diante da comparação com o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado em 2004 a partir da racionalidade estratégica, mas que não conseguiu perpetuar os mecanismos de representação democrática no planejamento do saneamento de Belém.

O poder público vai precisar dar algum tipo de contribuição pra melhorar qualidade do controle social. E um ponto fundamental é despolitizar. O controle social tem que ser despolitizado. Eu acho até um pouco impossível, mas pelo menos pra não ter essa influência política tão forte (RepGov3).

As citações de diferentes representações conformaram uma interpretação sobre a falta de participação social que aponta nessa mesma direção sobre a falta de interesse no planejamento e na defesa de questões importantes em relação à política pública de saneamento de Belém.

Apesar de nós chamarmos pra virem pra discussão, mas não vem. Então, a gente não consegue entender o que se passa na cabeça hoje da nossa sociedade, porque são questões que vão afetar não só agora no presente, mas no futuro, porque passando uma privatização as consequências elas vão perdurar aí pelo tempo de 30 anos (Sind1).

Ocorre que a população brasileira também foi afastada das esferas de decisão, eu tô me referindo ao período da ditadura militar, a população brasileira é pouco acostumada a decidir, a tomar decisões (Parlam2).

O esgotamento sanitário é reduzido a coleta e tratamento desse esgoto

na nossa cidade. Isso é decorrência de falta de controle social em não cobrar esses investimentos (Pesq1).

Na citação da representação parlamentar, é possível identificar um elemento importante que complementa a visão de Tenzer (1992) sobre a participação. O regime militar no Brasil possui, relativamente, pouco tempo de transição para a redemocratização, materializada com a Constituição de 1988, e isso a citação aponta como um processo que impõe à sociedade um afastamento dos espaços de representação social e política.

## Discussão

O contexto de elaboração do Plano Belém 2000 foi de grande centralização nas decisões no período do regime militar no Brasil. A racionalidade identificada e interpretada como predominante foi normativa, pois vinculou o financiamento nacional à consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, tornando-as atores sociais relevantes e decisivos na definição da visão de futuro e na prestação do serviço. A formulação do Plano Belém 2000 contou com a participação dos próprios técnicos da COSANPA e de uma empresa especializada. Os efeitos de aprendizagem promovidos pela conjuntura do PLANASA fortaleceram um grupo restrito de pessoas, porém iniciou-se uma articulação tecnocientífica para atuar na política pública de saneamento no município. No entanto, as decisões sobre as metas e da própria implementação do plano se restringiram ao corpo técnico-burocrático da companhia e do governo do Estado do Pará.

O Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Belém, elaborado entre 2004 e 2006, com uma racionalidade estratégica, evoluiu a forma de participação social. Além da participação direta da

Universidade Federal do Pará na elaboração do plano, o processo de formulação foi compartilhado com a equipe técnica da COSANPA e de lideranças comunitárias, que organizavam reuniões nos bairros para discussão sobre os problemas e as propostas de ações governamentais. Esse espaço comunicativo foi importante, pois Belém ainda não possuía uma experiência democrática nas políticas públicas de saneamento. Complementa a discussão a conjuntura político-eleitoral nos âmbitos municipal e estadual no período de transição com a finalização do Belém 2000, que representou uma oportunidade de criação de instâncias participativas de controle social já em perspectiva com a aprovação da Lei no 11.445/2007.

No caso do Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém – Água e Esgoto, elaborado em 2015, grandes retrocessos democráticos foram identificados. Apesar de atender aos preceitos normativos que preconizam a realização de audiências públicas e o funcionamento de órgão colegiado específico para a política pública de saneamento, ele não foi capaz de dialogar com a diversidade dos atores sociais, o que gerou um processo de não validação do plano e, conseqüentemente, dificuldade de legitimação política e de aderência à sua visão de futuro e metas junto à sociedade.

Entender a construção concreta de novas rotinas de conflito, de negociação e de participação requer examinar como os grupos de atores, que obtiveram acesso ao Estado em momentos particulares, trabalharam com práticas históricas de interação Estado-sociedade em cada área da política. As iniciativas participativas, as capacidades e as experiências já existiam em vários setores da política. O fato de novas rotinas parecerem ter proliferado durante o Governo Lula (e isso influenciou diretamente a elaboração da Lei no 11.445/2007) deve ser entendido como resultado da maturidade e da complexidade de movimentos sociais brasileiros específicos, combinado com oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos (ABERS et al., 2014).

Outra discussão que pode ser suscitada é como a falta de participação da sociedade se sedimentou a partir do isolamento da política pública de saneamento constatada em todos os planos analisados. Para Avritzer (2012), a sociedade civil brasileira teve sua institucionalidade criada por dois processos: a reação dos setores populares ao processo antidemocrático de modernização do País, que interferiu intensamente na sua vida cotidiana; e um processo de democratização que fez das associações civis atores importantes no processo de aprofundamento democrático. Ela também é formada por um grupo de associações fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas. Esse grupo tem ligações profundas com uma nova tradição de esquerda, que surgiu durante a redemocratização. Seus laços mais fortes são com o Partido dos Trabalhadores (PT), que foi o partido que promoveu a janela de oportunidade no processo de elaboração e de implementação do Plano da Região Metropolitana de Belém, e com as políticas participativas por ele implementadas em nível local. Deve ser ressaltado aqui que sua participação varia em função da presença ou não do PT no poder. Quando o partido está no poder, esse grupo de associações amplia-se em termos de membros, mostrando uma espécie de expansão e concentração dinâmica.

Os novos comportamentos políticos da sociedade civil ajudaram a modificar o padrão de associação no País. O Brasil fez uma transição difícil de um país com uma forte tradição de privatismo para um país com várias tradições políticas, entre elas a tradição de associações da sociedade civil independentes. O País também fez uma difícil transição

do autoritarismo à democratização limitada e, após o processo constituinte, para uma democracia muito participativa. As associações voluntárias no Brasil interagem tanto com o Estado como com os partidos políticos. Entretanto, a interação não tem mais o significado de um controle exercido pelo Estado, tal como ocorreu durante o período populista (AVRITZER, 2012).

Algumas citações estabeleceram a relação com o debate proposto por Abers *et al.* (2014), que argumentam que dois fatores influenciaram as mudanças na relação Estado-sociedade durante o governo do ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (e neste caso transponho para a conjuntura petista em Belém e no Pará): a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo e a transformação criativa dos repertórios de interação Estado-sociedade já existentes nessas novas circunstâncias. Ou seja, muitos movimentos sociais ligados aos partidos enfrentaram dilemas e desafios enquanto interagiam com o governo, mais notadamente por meio de pressões para conter suas críticas ou mesmo moderar as suas demandas. Os pesquisadores também sugerem que os laços mais fortes entre atores dos movimentos sociais dentro e fora do Estado permitiram uma combinação criativa de tradições históricas de interação em modos que promoveram novas formas de negociação e diálogo.

## Considerações finais

O estudo mostrou que no período de 1980 a 2015 houve poucos avanços na participação social nos planos de saneamento de Belém. Os atores sociais tecnocientíficos têm dominado os espaços que deveriam promover a comunicação entre diferentes interesses na política pública de saneamento. Essa racionalidade instrumental normativa contribui para perpetuar o processo de exclusão, em especial com as perspectivas futuras e em curso de mercantilização dos serviços de saneamento.

No campo da participação social institucionalizada, em face do fracasso dos órgãos colegiados para o planejamento e das políticas públicas em abastecimento de água e esgotamento sanitário, o plano não conseguiu aprofundar os processos de democratização e cidadanização da sociedade. No entanto, a resistência política ao isolamento dos processos de elaboração, implementação e avaliação dos planos de saneamento é fundamental para promover o tensionamento para contraposição à racionalidade normativa e a evolução para a racionalidade comunicativa, o que pode contribuir para a solução compartilhada dos problemas, para a maior aderência às

intervenções e para a garantia a acesso aos serviços com qualidade.

## Referências

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, June 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>.
- ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. *Cad. CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Apr. 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100008>.
- AGUAR, M. M.; MELO, E. M.; HELLER, L. A participação social em três modelos institucionais de sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Espírito Santo. In: *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*. Org. Heller, L.; AGUIAR, M. M.; REZENDE, S. C. P. 203-232. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2016.
- ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opin. Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, Apr. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762014000100005>.
- ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opin. Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 288.
- BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém. *Anuário Estatístico do Município de Belém*, v. 16, 2011 – Belém: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, 2012.
- CASTRO, J. E. A dimensão teórica da participação e do controle social. In: *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*. Org. Heller, L.; AGUIAR, M. M.; REZENDE, S. C. P. 29-50. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2016.
- CASTRO, J. E. Participación y control social en el saneamiento básico. In: HELLER, L. (Ed.). *Agua e saneamiento: en la búsqueda de nuevos paradigmas para las Américas*. Washington. D.C: OPAS, v.01, 2012. cap. 6, p.137-156. ISBN 978-92-75-1669-2.
- CHAUMIER, Jacques. Indexação: conceitos, etapas e instrumentos. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, 1988, janeiro/junho, v. [21], n. [1], pp. 63-79.
- HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo: Editora WMF, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2010) *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. IBGE. Disponível em: <Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama> >. Acesso em: 2 abr. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010: resultados preliminares da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE; 2011.
- PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 114, p. 179-195, Nov. 2001 <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008>.
- MAGALHÃES, Rafael C. *Planos de Saneamento em Belém (1980 a 2015): racionalidades, mudanças institucionais, intersetorialidade e participação social*. Tese de Doutorado. Orientação: Léo Heller. Universidade Federal de Minas Gerais. 2018. 158f.
- MAGALHÃES, Rafael C.; HELLER, Leo. *Assessment of water supply and sanitation*



plans: history and outlook in the municipality of Belém, Brazil. *Water Policy*, 20 (2018) 901–918. <https://doi.org/10.2166/wp.2018.090>.

MATUS, Carlos. Política, planificación y gobierno. Caracas: Fundación ALTADIR, 1987. p. MINAYO, M. C.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P.; SANTOS, N. Métodos, técnica e relações em triangulação. In: Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Org.: MINAYO, M. C.; ASSIS, S.; SOUZA, E. R. p. 71-103. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2005.

MIRANDA, A. S. Intergovernmental health policy decisions in Brazil: cooperation strategies

for political mediation. *Health Policy and Planning*, v. 22, n. 3, p. 186-192, May 1, 2007. DOI: 10.1093/heapol/czm004

MULLER NETO, Júlio Strubing; ARTMANN, Elizabeth. Política, gestão e participação em Saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3407-3416, Dec. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012001200025>

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso comum numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179-195, Nov, 2001.

RIVERA, Uribe. Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro, 1995. 213 p.

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos. Ministério das Cidades- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2018. Disponível em <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/> . Acesso em 22/02/2021.

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

TENZER, Nicolas. 1992. La Sociedad Despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política. Barcelona: Ediciones Paidós.

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





**WATERLATGOBACIT**