UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MAIRA RODRIGUES

**Implementando a participação:
interações estatais e socioestatais no Programa Córrego Limpo da
Sabesp**

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2016

MAIRA RODRIGUES

**Implementando a participação:
interações estatais e socioestatais no Programa Córrego Limpo da
Sabesp**

Tese apresentada ao Departamento de Ciência
Política da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo para a obtenção de título de Doutor em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

R696i Rodrigues, Maira
 Implementando a participação: interações estatais e
 socioestatais no Programa Córrego Limpo da Sabesp /
 Maira Rodrigues ; orientador Adrian Gurza Lavalle. -
 São Paulo, 2016.
 132 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
 e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
 Departamento de Ciência Política. Área de
 concentração: Ciência Política.

 1. Implementação de política pública. 2.
 Participação Social. 3. Interações. 4. Programa Córrego
 Limpo. 5. Sabesp. I. Lavalle, Adrian Gurza, orient.
 II. Título.

Dedico esta tese às mulheres da minha vida.
Minhas avós, minha mãe, minhas irmãs e amigas,
todas mulheres incríveis e fonte de inspiração constante.

Agradecimentos

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa concedida ao longo dos 4 anos de doutorado, apoio fundamental para a realização da pesquisa apresentada aqui.

Agradeço ao meu orientador, Adrian Gurza Lavalle, por ter sido sempre o melhor interlocutor dessa pesquisa, sempre atento e rigoroso para extrair as questões mais interessantes das minhas observações empíricas e suas possibilidades de análise. Agradeço também por poder aprender tanto com ele e com o Núcleo Democracia e Ação Coletiva – NDAC do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento – Cebrap. No núcleo meu agradecimento vai para todos que deles fazem parte, mas menciono alguns dos seus integrantes com quem mais convivi e pude fazer muitas trocas intelectuais, além de estabelecer boas amizades: Fabrício Muriana, Euzeneia Carlos, Gisela Zaremberg, Hellen Guicheney, Jéssica Voigt, José León Szwako, Júlia Amâncio, Layla Carvalho, Lizandra Serafim, Luciana Martins, Maria do Carmo Albuquerque, Monika Dowbor, Natália Salgado Bueno, Osmany Porto e Wagner Romão. À Natália Salgado Bueno um agradecimento especial por ter me apresentado ao trabalho de Elinor Ostrom, que foi muito importante para o desenho do projeto de pesquisa e mesmo para as análises que desenvolvi, ainda que o foco do trabalho tenha mudado ao longo do processo da pesquisa. À Monika Dowbor também agradeço a parceria no desenvolvimento de alguns projetos apresentados para a Sabesp, além de dar apoio e ânimo, sempre entusiasmando quem está a seu redor, buscando ressaltar as melhores características das pessoas. Ao José León Szwako agradeço por compartilhar inúmeras referências bibliográficas ao longo de todo o tempo que nos conhecemos e que foram muito importantes para a tese, além de ser muito feliz pelo nosso encontro como irmãos.

Agradeço também aos professores que participaram da banca de defesa da tese, Ana Paula Fracalanza, Eduardo Marques, Gabriela Spanghero Lotta e Rebecca Abers, pelas excelentes arguições. Da mesma forma, agradeço aos professores integrantes da banca de qualificação da pesquisa, Mário Aquino e Eduardo Marques, ambos contribuíram muito na fase intermediária da pesquisa e, conseqüentemente, com o resultado final.

Agradeço à equipe da secretaria do Departamento de Ciência Política da Usp, Rai (Maria Raimunda dos Santos), Vasne Santos, Márcia Staaks, Ana e Leonardo de Novaes. Sempre foram muito carinhosos e competentes no apoio essencial que deram nos meus anos

de mestranda e doutoranda. A Rai mesmo aposentada continuou me ajudando de forma atenciosa, ao que sou muito grata.

Um agradecimento especial a todos os funcionários da Sabesp que se disponibilizaram a me fornecer as informações que possibilitaram fazer essa pesquisa, compartilhando comigo um pouco do seu cotidiano e sabedoria de implementação de políticas públicas. Além deles, representantes de ONGs e lideranças comunitárias que se disponibilizaram a serem entrevistados por mim. A essas pessoas, nem sempre nomeadas aqui, eu tenho muito a agradecer.

Agradeço à querida amiga Lara Mesquita que me convidou para participar das consultorias do Cebrap à Sabesp, sem dúvida fundamentais para despertar meu interesse e reflexões para a presente pesquisa. Também agradeço ao Fernando Guarnieri e toda a equipe que trabalhou conosco, incluindo o pessoal da secretaria do Cebrap, especialmente à Paula Zucaratto.

Também agradeço a todos os colegas do Programa de Formação de Doutorandos – PRODOC do Cebrap. Foi muito instigante participar desse grupo e tive oportunidade de receber comentários sobre parte da pesquisa. Dentro do grupo, destaco um agradecimento especial para Daniel De Lucca que foi sempre um grande amigo, incentivando com muito carinho minha pesquisa e me levando a pensar caminhos novos e interessantes para a pesquisa e para a vida.

Um agradecimento também ao Daniel Waldvogel Thomé da Silva que fez os mapas que estão aqui na tese, por todo conhecimento e paciência ao me ajudar em curto espaço de tempo. Também agradeço à Patrícia Gimeno que me auxiliou na transcrição das entrevistas para a tese, apoio fundamental.

Agradeço muito também às minhas amigas, amigos e minha família. Todos deram apoio fundamental para que eu continuasse essa empreitada. Minha avó Alex, minha mãe Mara e minhas irmãs Sara e Tayra, todas mulheres geniais, corajosas e exemplos para mim.

Dentre as amigas, agradeço muito à Janaína Gomes que me deu o apoio necessário para destravar na escrita, naqueles momentos de dúvidas.

Um agradecimento muito especial e merecido ao time pesado das amigas, sempre fonte de inspiração pelas grandes mulheres que são, pelas discussões dos variados temas da política e da vida e que pude contar na minha retaguarda, de um jeito ou de outro, durante esse longo processo de formação até a escrita da tese: Adele Godoy Vrana, Ana Paula Barros, Bárbara Vilela, Carolina Requena, Cristina Moura, Fernanda Lobo, Isabel Meunier, Hellen

Guicheney e Louise Ronconi de Nazareno. Algumas colegas de departamento, outras de outros encontros da vida, companheiras de luta, sonhos e realizações. Todas essenciais.

Ao Carlos Roberto Filadelfo de Aquino, companheiro, um agradecimento cheio de amor e carinho.

Resumo

O objetivo geral da presente tese é entender os desafios para a institucionalização da participação social no processo de implementação de uma política pública. Para se fazer esse estudo, acompanhou-se a implementação da participação social no Programa Córrego Limpo da Sabesp, de 2009 a 2015. Nesse período, a Sabesp estabeleceu parcerias com a Prefeitura Municipal de São Paulo e Organizações Não Governamentais para a implementação do seu programa, bem como o desenvolvimento de estratégias de envolvimento da população, definidas como Governança Colaborativa. No estudo da implementação da Governança Colaborativa pela Sabesp levaram-se em consideração dois pressupostos: que a implementação é uma fase de redefinição da política pública e que é um processo de interação entre os diversos atores envolvidos nela. A incorporação desses pressupostos da análise de políticas públicas como argumentos para o estudo de experiências participativas traz ganhos analíticos para compreender as características que impactam o exercício da participação social para além da avaliação dos resultados considerando apenas o desenho da política. Como metodologia, acompanhou-se as várias formas de implementação em diferentes áreas de córregos na cidade de São Paulo, correspondentes às cinco Unidades de Negócios da Sabesp. As interações estabelecidas pelos atores sociais e estatais conformam referências pessoais, relacionais e institucionais com as quais eles vão exercer suas atividades: seja na formulação e tomada de decisões, seja na implementação cotidiana da política. Esta tese apresenta três principais contribuições. A verificação de que a criação de uma instituição participativa por si só não garante a participação e que os formatos da participação podem variar ao longo do processo de implementação da política. Relacionada a esses dois pontos, também se formula que a participação social sem institucionalidade própria não deixa de ser uma participação social institucionalizada, uma vez que seja incorporada como parte da política pública.

Palavras-chave: Implementação de política pública; Participação Social; Interações socioestatais; Programa Córrego Limpo; Sabesp.

Abstract

The main objective of this thesis is to understand the challenges for the institutionalization of social participation in the implementation of a public policy process. To do this study, we followed up the implementation of social participation in the Clean Stream Program of Sabesp, 2009-2015. In that period, Sabesp has established partnerships with the Municipality of São Paulo and NGOs for the implementation of its program, and the development of population engagement strategies, defined as Collaborative Governance. The study of the implementation of the Collaborative Governance Sabesp considered two assumptions: that the implementation is a redefinition phase of public policy and that is a process of interaction between the various stakeholders involved in it. The incorporation of this analytical approach to public policy as arguments for the study of participatory experiences provides analytical gains to understand the characteristics that affect the exercise of social participation beyond the evaluation of the results considering only the design of the policy. As methodology, various forms of implementation were followed in different areas of the city of São Paulo, related to five Business Units of Sabesp. The interactions that these actors establish constitute personal, relational and institutional references with which they will perform their activities: is the formulation and decision-making, whether in the daily implementation of the policy. This thesis presents three main contributions. This thesis presents three main contributions. The finding that the creation of a participatory institution per se does not guarantee participation and the participation formats could vary over the policy implementation process. Related to these two points, also it is formulates that social participation without proper institutionality remains an institutionalized social participation, once it has been incorporated as part of participatory public policy.

Key words: Public Policy Implementation; Social participation; Socioestatais interactions; Clean Stream Program; Sabesp.

Lista de siglas

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
ABRH – Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH
AESABESP – Associação dos Engenheiros da Sabesp
ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
AMRI – Associação de Moradores da Rua Ibiraporã
APECS – Associação Paulista de Empresas de Consultoria em Saneamento
APEOP – Associação Paulista de Empreiteiras de Obras Públicas
ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CECCO – Centro de Convivência e Cooperativa
CESBs – Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CÉU – Centro Educacional Unificado
CNPj – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COMASP – Companhia Metropolitana de Águas de São Paulo
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPRs – *Common-Pool Resources*
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREN – Centro de Recuperação e Educação Nutricional
DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica
DBO – Demanda Bioquímica de Oxigênio
DEM – Democratas
ETA – Estação de Tratamento de Água
FENASAN – Feira Nacional de Saneamento e Meio Ambiente
FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo
GAEMA – Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente
GESP – Governo do Estado de São Paulo
HABISP – Sistema de Informações de Habitação Social de São Paulo

IAD – *Institutional Analysis and Development Framework*
IPs – Instituições Participativas
IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LCAF – *Levels of Collaborative Action Framework*
LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico
M – Diretoria Metropolitana
MC – Unidade de Negócio Centro
ML – Unidade de Negócio Leste
MN – Unidade de Negócio Norte
MNAC – Modelo de Níveis de Ação Colaborativa
MO – Unidade de Negócio Oeste
MPI – Superintendência de Planejamento Integrado
MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo
MS – Unidade de Negócio Sul
NPM – *New Public Management*
ONG – Organização Não Governamental
PAIs – Perímetros de Ação Integrada
PARs – Planos de Ação Regionais
PCC – Primeiro Comando da Capital
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PMH – Plano Municipal de Habitação
PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico
PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo
PNH – Plano Nacional de Habitação
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSD – Partido Social Democrático
PT – Partido dos Trabalhadores
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SABVL – Sociedade Amigos de Bairro de Vila Suzana
SAEC - Superintendência de Água e Esgotos da Capital

SAMOVIS – Sociedade Amigos do Morumbi e Vila Suzana
SANESP – Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo
SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento
SGM – Secretaria do Governo Municipal
SINTAEMA – Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgotos e Meio Ambiente
SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura urbana e Obras
SMSP – Coordenação das Subprefeituras
SUS – Sistema Único de Saúde
SVMA – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
UGP – Unidade de Gerenciamento do Projeto
UGRs – Unidades de Gerenciamento Regionais
UMAPAZ – Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz
UN – Unidades de Negócios

Lista de Figuras

Figura 1– Tripé de apoio do Programa Córrego Limpo	78
Figura 2 - Organograma do Programa Córrego Limpo	79
Figura 3 - Organograma da Sabesp.....	90
Figura 4 - Mapa das Unidades de Negócios da Sabesp na RMSP - 2016	93
Figura 5 -Mapa das Unidades de Negócios da Sabesp no município de São Paulo (imagem de satélite) – 2016.....	94
Figura 6 - Mapa das Unidades de Negócios da Sabesp e distribuição de renda da população no município de São Paulo	95
Figura 7 - Sociograma rede de lideranças do córrego Charles de Gaulle.....	135
Figura 8 - Fotos do Córrego Charles de Gaulle	138
Figura 9 - Fotos do Córrego Cipoaba	138
Figura 10 - Sociograma rede de lideranças do córrego Cipoaba	139
Figura 11 - Sociograma rede de lideranças do córrego Cruzeiro do Sul	142
Figura 12 - Fotos do Córrego Cruzeiro do Sul	143
Figura 13 - Fotos do Córrego Ibiraporã	143
Figura 14 - Fotos do Córrego Itupu	144
Figura 15 - Sociograma rede de lideranças do córrego Ibiraporã.....	144
Figura 16 - Sociograma rede de lideranças do córrego Itupu	147

Lista de Quadros

Quadro 1 – Tipologia de bacias de córregos.....	130
Quadro 2 - Córregos selecionados para projeto piloto de implementação de fóruns de Governança Colaborativa.....	131
Quadro 3 - Atores sociais.....	150
Quadro 4 - Atributos do território.....	153
Quadro 5 - Desenho institucional	155

Sumário

Introdução	17
1. Procedimentos metodológicos	26
2. Fontes da pesquisa	30
3. Estrutura da tese	33
 Cap. 1 – Implementação como “coisa de pele”: um processo de redefinições e interações	35
1.1. Implementação: efeitos de redefinição de políticas públicas	35
1.2. Avaliação da implementação e redefinições do desenho da política	37
1.3. Atores de implementação e de decisão: burocracias e suas interações	39
1.4. Implementação como interação	43
1.4. A. Governança como implementação	43
1.4. B. Governança, participação social e implementação: distâncias e aproximações ...	47
1.5. Implementação como processo de interação e de construção institucional	51
1.6. Estruturas de implementação	54
1.7. Relações entre as literaturas e categorias analíticas em destaque	57
 Cap. 2 – Antecedentes, desenho e participação social no Programa Córrego Limpo	60
2.1. Regulamentação do setor de saneamento no Brasil	60
2.2. Contexto Institucional da Sabesp: entre Estado e mercado	63
2.3. Desenho do Programa Córrego Limpo: instituições envolvidas e papéis a serem desempenhados	70
2.4. Estratégias de envolvimento da população no Programa Córrego Limpo: como a participação social é entendida	80
 Cap. 3. Dos personagens às instituições: atores de implementação	88
3.1. Estrutura institucional da Sabesp: as Unidades de Negócios	89
3.1.A. Técnicos comunitários da Sabesp	98
3.2. Prefeitura Municipal de São Paulo e Política Habitacional	110
3.3. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap	116
3.4. Fundação SOS Mata Atlântica	117
3.5. População, comunidades e lideranças	121

3.6. Sumário dos atores e papéis desempenhados	122
Cap. 4 – Implementação dos fóruns de Governança Colaborativa.....	124
4.1. Desenho dos Fóruns de Governança Colaborativa	124
4.2. Definições sobre os fóruns e estratégias de implementação	129
4.3. Composição dos fóruns: atores locais	135
4.3.A. Córrego Charles de Gaulle.....	135
4.3.B. Cipoaba	139
4.3.C. Cruzeiro do Sul	142
4.3.D. Ibiraporã.....	144
4.3.E. Itupu	147
4.4. Projetos elaborados nos fóruns.....	157
4.5. Considerações gerais sobre a implementação dos fóruns de Governança Colaborativa	159
Cap. 5 – Redefinições da participação social no Programa Córrego Limpo	161
5.1. Avaliação da implementação dos fóruns de Governança Colaborativa.....	161
5.2. “Crise hídrica” e impacto institucional	170
5.3. Monitoramento de Córregos.....	174
5.4. Nova abordagem da Política Municipal de Habitação – Programa Renova SP.....	180
5.5. Zeladores de córregos.....	186
5.6. Análise comparativa entre os formatos da participação social	188
Conclusões	192
Referências Bibliográficas	197
ANEXOS	206
Entrevistados – Atores sociais.....	207
Entrevistados – Sabesp.....	208
Resultados da percepção da população na sua relação com os córregos	209
Notícias sobre os técnicos comunitários da Sabesp	214

Introdução

O Programa Córrego Limpo tem como objetivo a despoluição de mais de cem córregos na cidade de São Paulo, como parte das políticas da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp para auxiliar a limpeza dos rios Pinheiros, Tamanduateí e Tietê. A responsabilidade da Sabesp dentro desse programa é a realização de obras de infraestrutura para a implantação de rede coletora de esgoto e remoção de esgoto despejado irregularmente nos córregos. Contudo, com o intuito de perenizar a despoluição promovida por essas obras, a Sabesp identificou a necessidade de envolver a população nos esforços de manutenção da limpeza dos córregos e no esclarecimento dos prejuízos ambientais das ligações irregulares de esgoto e da poluição difusa¹. Por esse motivo, a companhia fomentou estratégias institucionais para promover a participação social em sua política. A implementação dessas estratégias pela Sabesp, entre 2009 e 2015, é o objeto de análise desta tese.

O argumento central é que para compreender os desafios para a institucionalização da participação social é preciso acompanhar o processo de implementação das *políticas públicas participativas*. O estudo da implementação é bastante difundido na literatura de políticas públicas como forma de compreender como elas funcionam de fato. Essa literatura considera que o processo de implementação envolve interações entre diversos tipos de atores e tem como característica redefinir o desenho e, por vezes, o próprio resultado esperado da política. Mesmo que políticas participativas tenham se difundido no Brasil recentemente, na literatura de participação social ainda é predominante um tipo de análise que avalia os resultados da política apenas a partir do desenho inicial dela, não raramente associando experiências de participação social com seus potenciais de democratização do sistema político como parte dos próprios objetivos da política. Ao considerar apenas o plano inicial das políticas participativas e desconsiderar propriamente o processo de implementação, essa bibliografia limita a compreensão do papel desempenhado pela interação da diversidade dos atores sobre o desenho e os resultados das políticas públicas. A partir dessa consideração, a colaboração da presente tese é propor a incorporação do estudo da implementação nas *políticas públicas participativas*.

¹ Poluição difusa é a denominação técnica para todo material poluente que uma vez despejado em meio urbano é encaminhado para as vias hídricas através das chuvas. Os exemplos variam desde garrafas pet, papéis e embalagens diversas, até mesmo o desgaste do asfalto pelo pneu de carros (Cf. ALBUQUERQUE, 2013).

O caso de estudo oferece uma oportunidade de analisar o processo de implementação de estratégias de envolvimento da população na política da Sabesp e as redefinições empreendidas ao longo desse processo.

Inicialmente, a Sabesp promoveu a criação de fóruns de Governança Colaborativa nas áreas dos córregos de seu programa, a partir de proposta formulada pela consultoria do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. A concepção de Governança Colaborativa empregada se baseou na ideia de criação de instituições para fazer a gestão compartilhada dos córregos como forma de criar envolvimento e colaboração entre diversos atores interessados ou atingidos por sua despoluição. Assim, para a implementação desses fóruns, a Sabesp convidou lideranças e moradores das comunidades, funcionários de subprefeituras e secretarias municipais, comerciantes e outros, a depender do perfil social de cada uma das cinco áreas dos córregos selecionados para a experiência piloto. Cada um desses fóruns tinha como objetivo a elaboração de um projeto que ajudasse a manter a despoluição, seja através de atividades de conscientização ambiental, seja através de ações diretas, como mutirão de limpeza das margens do córrego. Desse modo, os fóruns foram construídos como espaços de discussão e decisão sobre o projeto elaborado por seus participantes e a ser executado por eles.

A intenção da Sabesp com a implementação dos primeiros fóruns de Governança Colaborativa era que servissem de experimentação para o modelo a ser incorporado nas demais áreas de córrego participantes do Programa Córrego Limpo. Tanto que as cinco áreas de córrego iniciais foram selecionadas após minuciosa constituição de tipologia de classificação das bacias dos córregos, considerando tanto características socioeconômicas da população, quanto de abastecimento e consumo de água, de modo que contemplassem a variedade de condições encontradas no conjunto de bacias de córregos do programa. Contudo, após o funcionamento desses primeiros fóruns durante parte do ano de 2010, seguido da execução dos projetos em 2011, esse formato institucional não foi reproduzido.

Olhando apenas para o primeiro desenho da incorporação da participação social no Programa Córrego Limpo, os fóruns de Governança Colaborativa implementados pela Sabesp se aproximam da definição de Instituições Participativas – IPs desenvolvida por Leonardo Avritzer, que as caracteriza como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Esse autor elabora a ideia de Instituições Participativas a partir da formulação de instituições

pela Teoria Democrática como “conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política”(AVRITZER, 2008, p. 45).

Dentre as instituições participativas ressaltadas pela literatura, foram inicialmente identificados os casos de Orçamento Participativo, de Conselhos de Políticas diversos e Planos Diretores (AVRITZER, 2008). Outros arranjos foram sendo incorporados sobre essa denominação, como Ouvidorias, pesquisas de avaliação de qualidade ou satisfação, Conferências, entre outros (CORTES, 2011). No entanto, com a ampliação do uso da definição, ela passou a ser avaliada e reespecificada. Na definição de Soraya Cortes as Instituições Participativas são

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

Essa redefinição é bem mais específica que a originalmente elaborada por Avritzer. A institucionalidade tratada é de tipo determinado e demarca o estabelecimento de continuidade na gestão pública do país. Essa conceituação explicitamente exclui experiências pontuais e volta o olhar para arranjos consolidados e perenes. Assim, muitas das experiências que incorporam a participação social nas políticas públicas não encontrariam espaço nessa chave.

Contudo, essas experiências tem se multiplicado em tantos formatos e em tantas políticas públicas, que mesmo setores não tradicionalmente envolvidos no compartilhamento da gestão de suas políticas com a sociedade vem aderindo à arranjos que envolvem a participação social, como é o caso do setor de saneamento básico, objeto desse estudo. As motivações podem ser distintas entre os diferentes atores, mas a diversidade de instituições e modos de participação criados são uma realidade que requer análises renovadas para a compreensão desse fenômeno. De modo geral, o que a bibliografia de Instituições Participativas aborda são arranjos diversos de incorporação de atores sociais em deliberações e decisões sobre políticas públicas.

Os fóruns de Governança Colaborativa implementados pela Sabesp são um modelo institucional que se diferencia de outras Instituições Participativas por serem uma experiência localizada e pontual no tempo e espaço, com alcance limitado dentro do escopo da política de saneamento como um todo, e, conseqüentemente, com baixa reprodutibilidade. No entanto, os fóruns de Governança Colaborativa também são um caso de co-produção da política pública, envolvendo diferentes atores sociais e estatais com o intuito de estabelecerem um conjunto de normas e regras para estruturar uma ação conjunta, adquirindo um sentido muito próximo da definição de Instituições Participativas por Avritzer (2008). Ainda, o objeto de estudo mostrou uma institucionalidade apoiada mais na continuidade do que na criação de instituições específicas propriamente.

Também cabe dizer que a manutenção da despoluição dos córregos compartilhada entre Sabesp e população tem relação direta com o tipo de bem objeto da atuação da política de saneamento. Uma vez que o Programa Córrego Limpo diz respeito à preservação de recursos ambientais, especificamente recursos hídricos, ele se insere em um campo de política pública no qual há uma grande necessidade de busca por soluções coletivas, uma vez que esse tipo de bem afeta uma diversidade de atores (OSTROM, 2005 e 2011). De modo que o principal incentivo para o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo se deve a uma percepção difundida entre os burocratas da Sabesp de que apenas com a apropriação dos córregos pela população o trabalho de despoluição vai ser perene.

Para o desenvolvimento e implementação de sua estratégia de envolvimento da população, a Sabesp estabelece contratos de consultorias com ONGs com experiência em metodologias participativas. O primeiro contrato de consultoria tratado aqui é com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP cujo principal resultado é a proposta de criação dos fóruns. Essa proposta se baseia em um modelo analítico voltado à gestão de bacias hidrográficas (IMPERIAL, 2005) e que se relaciona com a literatura de gestão de bens comuns, liderada por Elinor Ostrom. A questão principal para a elaboração do modelo analítico de Ostrom é: “How a group of principals who are in an interdependent situation can organize and govern themselves to obtain continuing joint benefits when all face temptations to free-ride, shirk, or otherwise act opportunistically” (OSTROM, 2011, p. 29).

Como forma de responder a essa questão, essa autora elabora a ideia de *self-governing institutions*, instituições específicas para lidar com a produção conjunta de recursos ambientais, que por definição são bens comuns (OSTROM, 2011 [1990]). Essas instituições são definidas como um conjunto de “*working rules*”, que são de conhecimento comum e

sempre monitoradas e executadas pelos atores diretamente envolvidos nesses arranjos institucionais. De modo que todos os participantes estão informados sobre as regras e sabem que os demais também estão, estimulando um relacionamento de reciprocidade e colaboração entre os indivíduos envolvidos.

Assim, se por um lado, os fóruns de Governança Colaborativa são criados como instituições com fins de promover a participação social em ações conjuntas com o Estado, por outro lado, seu específico desenho institucional é inspirado em um modelo analítico filiado à abordagem de estudos de gestão de bens comuns.

Para esta tese, importa menos qualificar os fóruns implementados pela Sabesp como Instituições Participativas ou *self-govern institutions*, mas entender que inicialmente o Programa Córrego Limpo incorpora a participação social em um formato institucional que visa promover a colaboração entre seus participantes na gestão dos córregos. E, por esse motivo, ambas as abordagens da literatura fornecem chaves-analíticas para compreender as dinâmicas dos fóruns. Mais do que isso, o contraste entre os modelos analíticos dessas literaturas mostra que as duas circunscrevem um conjunto de variáveis que operam com características estruturais que influenciam o funcionamento de instituições de participação social.

Uma interpretação dos fóruns através das lentes da literatura de participação social indicaria que deve-se olhar para seu desenho institucional, para a organização ou tradição associativa dos atores ou comunidades envolvidas, a vontade política e a cultura política que envolvem esses fóruns, como aspectos que influenciam o funcionamento das instâncias participativas (AVRTIZER, 2008; CARLOS, SILVA, 2005; ROMÃO, 2010). Em paralelo, a literatura de gestão de bens comuns, identifica como variáveis estruturais de incidência sobre essas arenas de ação coletiva: as instituições ou regras que ordenam as relações entre os atores; os atributos das comunidades onde os atores estão inseridos; e os atributos do ambiente físico onde a comunidade atua (OSTROM, 1999 e 2005). Assim, ainda que as duas abordagens lidem com problemas de pesquisa e formulações teórico-metodológicas distintas², uma síntese comparativa indica a investigação de três variáveis importantes: desenho institucional, características dos atores sociais e atributos do ambiente físico (Cf. RODRIGUES, 2015).

² Enquanto a abordagem de participação social se filia à teoria democrática, a literatura de bens comuns está relacionada com o neo-institucionalismo de escolha racional.

Entretanto, a pesquisa de campo mostrou que para além das variáveis estruturais com incidência na arena de ação dos fóruns, outros aspectos importaram para que eles não tivessem continuidade. E esses são aspectos próprios do processo de implementação de políticas públicas decorrentes da necessidade de adaptação a diferentes contextos e situações sociais e institucionais observadas ao colocar a política em ação (BARRETT, 2004).

Um olhar voltado apenas para o funcionamento da institucionalidade dos fóruns de Governança Colaborativa da Sabesp poderia concluir que a existência deles foi efêmera e sem grandes consequências. Contudo, ao voltar esse olhar para o processo de implementação do Programa Córrego Limpo e às falas dos burocratas implementadores, é possível apreender que o envolvimento da população na política não foi encerrado. Tampouco o uso do termo Governança Colaborativa. Pelo contrário, apesar da institucionalidade dos fóruns ter deixado de existir, outros formatos foram colocados em prática e são compreendidos como novas maneiras de implementar essa governança.

Assim, além da avaliação sobre o funcionamento próprio dos fóruns e das possibilidades de replicação do modelo para outros córregos do programa, outros fatores intrínsecos ao processo de implementação do Programa Córrego Limpo revelaram-se essenciais para a compreensão das mudanças e reformulações pelas quais esse modelo passa ao longo do período analisado.

O objetivo desta tese ao investigar os desafios para a institucionalização da participação social a partir do acompanhamento do processo de implementação de uma política, apoia-se em dois pressupostos. O primeiro é que a implementação não é uma fase discreta ou menos importante da política pública, mas que tem impactos de redefinição da política em vários níveis (ARRETCHE, 2001). Com base nesse pressuposto, a presente tese busca incorporar essa compreensão bastante difundida na análise de políticas públicas para o estudo de experiências participativas de modo a fazermos “análises menos ingênuas”, como sugere o famoso título de Marta Arretche (2001). Assim, o trabalho pretende entender as redefinições das políticas não como sinais de sucesso ou fracasso da experiência de participação social, mas como características próprias do processo de implementação de uma política pública.

O segundo pressuposto é que a implementação é um processo de interação e isso pode ser pensado em vários níveis. Aqui serão focados quatro. O primeiro nível seria composto pela “cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental” (ARRETCHE, 2001, p. 5). Isto

é, nas relações estabelecidas entre as burocracias dentro do próprio aparato institucional responsável pela implementação da política. O segundo nível, seria permeado pelas relações estabelecidas entre os diferentes atores estatais e sociais, ou seja, os que colocam a política em prática e os que dela dependem (LOTTA, 2015). Relacionado a esse nível de interação, mas considerando a participação social característica do objeto de estudo, as interações que constituem o Programa Córrego Limpo abarcam também interações socioestatais para além da relação de serviço e demanda. Elas incluem uma relação de mútua constituição do papel desempenhado pelos atores e da própria construção da política pública participativa: discutindo, participando, avaliando e definindo a política.

Por fim, o caso de estudo acrescenta outro nível de interação na implementação da política pública, a saber, a interação entre as instituições estatais responsáveis pelo programa. E essa interação traz impactos próprios ao desenho do programa e seu processo de implementação. Nesse sentido, o papel desempenhado pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP impõe diversas adaptações à implementação do programa pela Sabesp, especialmente devido à forte conexão entre a política habitacional e a política de saneamento. Isso porque muitos córregos que fazem parte do programa possuem habitações irregulares em suas margens e a remoção dessa população é responsabilidade exclusiva do poder municipal. De modo que as ações da Sabesp ficam totalmente vinculadas às ações da Prefeitura nesse quesito. Contudo, se essa relação entre Sabesp e Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP sempre foi alvo de conflito, com a mudança de prefeito em 2013 e a alteração na cooperação estabelecida entre as duas instituições quanto ao escopo do Programa Córrego Limpo, isso fica ainda mais acirrado segundo a companhia estatal.

Como já foi dito acima, passado o período de experimentação dos fóruns, a Sabesp fez readequações nas estratégias de envolvimento da população em seu programa. Além de características próprias ao processo de implementação da política, essas mudanças também responderam a três fatores. Em primeiro lugar, a própria avaliação da Sabesp sobre os fóruns. Nesse sentido, os funcionários da companhia perceberam dificuldades na criação de fóruns em algumas comunidades e foram consideradas questões de escala das bacias, com relação a extensão territorial e tipo de atores envolvidos; o tempo para criação e funcionamento dos fóruns; descompasso de obras e complicações decorrentes da necessidade de incentivos para

a participação dos atores sociais nos fóruns, imprimindo trabalho adicional para a estrutura de funcionários da Sabesp, especialmente os técnicos comunitários³.

O segundo fator que impacta a implementação da participação social no programa é que em 2013 assume novo prefeito no município de São Paulo e a PMSP não renova o Termo de Cooperação com a Sabesp. Isso impõe dificuldades para a operação do programa, uma vez que a Sabesp não tem autoridade para executar ligações das residências à rede de esgoto, sem o apoio de secretarias e subprefeituras, o que era estabelecido e articulado nos marcos desse Termo. Adicionalmente, muitos córregos com obras previstas pelo programa possuem moradias irregulares em suas margens e a retirada dessas moradias é de competência da PMSP, seja pela necessidade de realocação desses moradores em projetos habitacionais, seja pela notificação e multa de residências consolidadas (não necessariamente de baixa renda). Assim, as obras se atrasaram, comprometendo as iniciativas de participação social, pela desmotivação dos atores sociais e também devido a ajustes necessários nos focos de atuação da Sabesp.

Por fim, já em 2014 e especialmente em 2015, a Sabesp enfrenta um período de estiagem prolongada associado ao formato de gestão dos reservatórios de abastecimento para a população do estado de São Paulo, com forte impacto na capital. A chamada “crise hídrica”⁴ teve inúmeras repercussões na companhia, dentre elas, a diminuição do orçamento, tanto pela aplicação de descontos na cobrança de seus serviços, quanto pela própria redução

³ Os técnicos comunitários são burocratas de nível de rua da companhia, que serão melhor apresentados no capítulo 3. Por ora, cumpre informar que são os burocratas que implementam as estratégias de participação social e fazem parte do Programa de Participação Comunitária, dentro da área comercial da Sabesp

⁴ A denominação de “crise hídrica” foi questionada por inúmeros atores, tanto funcionários da própria companhia e representantes da sociedade civil, quanto especialistas da área em matérias de jornais, eventos públicos e reuniões de coletivos que se organizaram durante esse período (de acordo com observações de entrevistas e eventos que discutiram a crise, mencionados adiante, na seção de procedimentos metodológicos nesta introdução). O questionamento foi feito por conta da existência de rios poluídos na cidade, o que caracterizaria não só a existência potencial de água, como o descuido dos recursos hídricos (“Falta de água é culpa do governo de SP, afirma relatora da ONU”, 31/08/14 fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1508504-falta-de-agua-e-culpa-do-governo-de-sp-afirma-relatora-da-onu.shtml>, consulta em 21 de outubro de 2014), e também por conta do descumprimento por parte da Sabesp de decisões, obras e ações de gerenciamento desses recursos (críticas à outorga de uso da Sabesp no Comitê Gestor da Bacia do Alto Tietê e na própria CPI na câmara de vereadores de São Paulo). Também houve questionamento pelo fato de que a seca do período teria sido prevista e informada à Sabesp com tempo hábil a se tomar providências para evitar o desabastecimento de água no estado de São Paulo (palestras da FENASAN e entrevista com ex-funcionária da Sabesp). Por isso, a crise hídrica também foi denominada de crise de gerenciamento ou crise de gestão hídrica por parte dos atores críticos (“Gestão da água em SP é ‘ineficiente’, diz agência federal”, 21/08/15, fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/230209-gestao-da-agua-em-sp-e-ineficiente-diz-agencia-federal.shtml>, consulta em 10 de setembro de 2015), ao mesmo tempo de escassez hídrica por parte da Sabesp e do governo do Estado (“Debate sobre a escassez hídrica aponta propostas para São Paulo”, 08/12/2014, fonte: <http://aesabesp.org.br/noticias/2358.html>, consulta em 08 de dezembro de 2014). Sem intensão de descartar as críticas, optou-se por manter a expressão “crise hídrica” para esta tese por ter sido a denominação mais recorrente para o fenômeno..

do consumo pela falta de água e como medida de racionalização. De modo que a “crise hídrica” desencadeou uma crise financeira interna, com impacto em redução de funcionários e de cortes em programas, principalmente os de ordem social. Assim, as estratégias de participação social sofreram redução de investimento financeiro e de pessoal, sendo deixadas em segundo plano.

No entanto, a despeito da interrupção dos fóruns, outras formas de interação entre a Sabesp e os atores sociais das áreas dos córregos foram criadas e foram assumidas como Governança Colaborativa no Programa Córrego Limpo. Uma dessas novas formas foi um contrato celebrado entre a Sabesp e a Fundação SOS Mata Atlântica, que articulou um programa prévio da ONG, chamado Observando os Rios, com o Programa Córrego Limpo. O resultado foi a combinação da metodologia de monitoramento de córregos da ONG com as obras de despoluição da Sabesp, incorporando moradores e lideranças comunitárias das áreas de córregos para fazer medições da qualidade da água e projetos paralelos para manutenção da despoluição.

Outra forma de adaptação foi a participação da Sabesp em Conselhos Gestores de habitação, integrantes do Projeto Renova SP da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP. Esse projeto faz parte do Plano Municipal de Habitação que faz uso das bacias hidrográficas como unidade para essa política, combinando a atuação com outros setores, dentre eles o saneamento e os programas Córrego Limpo e Projeto Tietê, ambos da Sabesp. Os conselhos gestores foram instituídos em cada um dos Perímetros de Atuação Integrada e deles participam vários burocratas representantes de secretarias da PMSP e de instituições públicas que estão articuladas no projeto, além de lideranças comunitárias eleitas como conselheiros da região, com o objetivo de representar os interesses da comunidade. O último formato se baseia na relação direta estabelecida entre os técnicos comunitários e lideranças nas comunidades que assumem o papel de zeladores dos córregos.

Assim, o acompanhamento do processo de implementação do Programa Córrego Limpo revelou uma aposta da Sabesp na incorporação da participação da população cujo formato de envolvimento foi sendo redefinido de acordo com as interações próprias desse processo. Ainda que essa participação seja necessária devido às peculiaridades do tipo de bem envolvido, como aponta Tatiana Moura:

A adoção de métodos participativos não constitui condição suficiente para garantir a contribuição dos atores envolvidos. A participação dos atores em

contribuir com a política expressa muito mais o resultado da interação entre eles, uma vez garantidas certas condições. (MOURA, 2011, p. 95-96).

De modo que é preciso investigar as interações estatais e socioestatais estabelecidas entre os atores na implementação do Programa Córrego Limpo para compreender a contribuição desses atores para a política. E se os formatos de incorporação dos atores sociais é alterado ao longo do tempo, essa dimensão não pode ser apreendida apenas com os pressupostos das literaturas de participação social ou de gestão de bens comuns. Ao menos não no sentido de que a participação e o envolvimento da população acontece apenas no interior de instituições constituídas para esse fim.

Ainda que o Programa Córrego Limpo não mantenha uma estrutura institucional para a promoção da participação ao longo do tempo, outros formatos que não prevêm uma constituição institucional específica substituem o formato inicial, indicando maior capacidade de atendimento aos interesses da companhia e também da população. E mesmo sem o formato institucional de participação, a Sabesp mantém seu esforço institucional de envolver a participação da população em sua política.

1. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa tem início com as primeiras reflexões que fiz como parte da equipe do Cebrap na consultoria prestada à Sabesp em 2009 para o Programa Córrego Limpo. Durante esse período, fui coordenadora da equipe responsável por fazer a pesquisa de campo junto com os funcionários da Sabesp, especialmente os técnicos comunitários, com o intuito de conhecer as áreas de córregos, suas comunidades e o relacionamento que elas tem com a companhia para, então, fazer o mapeamento das lideranças. No ano seguinte, em 2010, em novo contrato de consultoria entre Cebrap e Sabesp, além de coordenar a equipe da pesquisa de campo, também coordenei a equipe de tutores que acompanhou a criação dos fóruns de Governança Colaborativa. Nesse ano, em contrato paralelo, a consultoria do Cebrap não se restringiu apenas ao escopo do Programa Córrego Limpo, mas também se estendeu à identificação de lideranças no Parque da Integração – Zilda Arns, caso em que também desempenhei a função de coordenadora da equipe de campo⁵.

⁵ O Parque da Integração – Zilda Arns foi criado em 2010 pela Sabesp em parceria com o Governo do Estado e a Prefeitura de São Paulo. “O parque terá 7,5 km de extensão e será construído em torno da adutora Rio Claro, entre o bairro de Sapopemba e o Largo São Matheus. O local contará com ciclovia, pista de pedestre, bicicletário, parquinho, anfiteatro, áreas para a prática de esportes (malha, bocha e campo de futebol), entre outras atrações” (AESABESP, 2008, p. 24).

Essa inserção como consultora do Programa Córrego Limpo despertou meu interesse em pesquisar como a Sabesp estabelecia seu relacionamento com a população. Assim, elaborei meu projeto de pesquisa de doutorado e em 2012 iniciei minha pesquisa.

Desse modo, muitas observações e informações utilizadas na pesquisa foram obtidas durante trabalho de campo da consultoria, no qual mantive relações com técnicos comunitários e demais burocratas engajados no Programa Córrego Limpo. Vale dizer que além desse Programa, a consultoria para a identificação de lideranças para o Parque da Integração também favoreceu o contato com os burocratas da Sabesp e a compreensão de parte de seu funcionamento institucional.

Metodologicamente, isso quer dizer que algumas informações foram provenientes tanto de diálogos informais quanto profissionais com os funcionários da Sabesp, além de observações de suas ações no acompanhamento que desempenhei como coordenadora das diferentes equipes do Cebrap – o que será explicado em maiores detalhes na seção seguinte.

Minha inserção no campo como consultora e, posteriormente, como pesquisadora criou oportunidades de captação de informações únicas, como acesso aos relatórios produzidos para a proposta dos fóruns, seu acompanhamento e avaliação por parte do Cebrap. Além disso, o contato prévio com diversos funcionários da companhia favoreceu a identificação de atores pertinentes a serem entrevistados e com quem buscar informações relevantes para a pesquisa. Considerando que a Sabesp é uma companhia de relativa complexidade institucional, com mais de 14 mil funcionários, nem sempre acessíveis para a colaboração em pesquisas, minha convivência anterior proporcionou uma oportunidade importante para o desenvolvimento da minha pesquisa de doutorado.

Ainda devido ao trabalho de consultoria, fui abordada por diferentes interlocutores interessados em obter informações sobre a metodologia dos fóruns de Governança Colaborativa e dados trabalhados pelo Cebrap com relação ao Programa Córrego Limpo. Isso possibilitou inclusive uma entrevista cruzada com um funcionário da Sabesp, analista de finanças do Departamento Financeiro da Sabesp, interessado em obter informações sobre a metodologia da Governança Colaborativa proposta pelo Cebrap à companhia. Isto é, ele me entrevistou para seu trabalho de um curso de formação que estava fazendo e eu o entrevistei para minha pesquisa. Essa entrevista não estava prevista em meu desenho de pesquisa, mas foi bastante útil para ter acesso a informações da área financeira e à interpretação que ela faz do trabalho dos técnicos comunitários.

Contudo, além das vantagens dessa inserção no campo de pesquisa, minha atuação inicialmente como consultora também traz alguns desafios metodológicos que precisam ser explicitados e contornados.

O primeiro deles pode ser entendido como um possível viés decorrente dessa entrada. Pois apesar do programa Córrego Limpo envolver uma diversidade de atores sociais e estatais, grande parte dos dados e interpretações que analiso provêm da Sabesp e seus burocratas. De modo que, salvo as situações em que são documentadas falas e ações de outros atores, bem como algumas entrevistas realizadas com eles, é preciso reconhecer certa prevalência da perspectiva da Sabesp. Isso fica claro principalmente no que diz respeito ao papel desempenhado pela Prefeitura de São Paulo no programa. Porque devido a grande atenção dispensada à Sabesp durante o processo da pesquisa, a análise das motivações e interesses da Prefeitura e suas secretarias ficaram restritas à consulta de documentos e interpretações que a companhia faz do relacionamento entre as duas instituições. Ainda que a escolha de concentrar a pesquisa na Sabesp tenha trazido como consequência esse tipo de limite às informações levantadas, dois aspectos reforçam essa opção metodológica. Em primeiro lugar, ainda que o programa tenha sido criado por uma parceria entre as duas instituições, existe uma diferença marcante de engajamento e propriedade do programa entre elas, sendo que a Sabesp geralmente é identificada como a mais responsável. Em segundo lugar, a partir dessa constatação, o objeto de pesquisa delimitado foi justamente o processo de implementação da participação da população no programa Córrego Limpo através das estratégias institucionais da Sabesp, o que justifica a exploração da perspectiva da Sabesp em primeiro plano.

O segundo desafio metodológico a ser abordado é um pouco mais complexo, pois envolve o papel desempenhado pelo Cebrap. Como já foi dito acima, o Cebrap prestou uma consultoria que propôs o modelo dos fóruns de Governança Colaborativa à Sabesp, de modo que teve influência na própria configuração do objeto da pesquisa. Como participante da equipe de consultoria, estive em relação muito próxima com as decisões que foram tomadas e que influenciaram o funcionamento dos fóruns, ainda que subordinada à coordenação geral do projeto, responsável pelas decisões gerais sobre o modelo.

Contudo, quando iniciei minha pesquisa de doutorado, minha relação com a Sabesp não era mais de consultoria e sim de pesquisadora, com agenda própria de investigação. O que não impediu que muitas vezes eu fosse apresentada entre os funcionários da Sabesp como “pesquisadora do Cebrap que nos ajudou a fazer a Governança Colaborativa”. A princípio,

em muitos casos isso colocava meus interlocutores em uma posição de justificar as alterações que tinham sido feitas com relação aos fóruns de Governança Colaborativa, como se de algum modo me devessem explicações pessoais sobre essas mudanças. Mas, ao mesmo tempo, cada uma das narrativas enunciadas iam mostrando como os diferentes burocratas da Sabesp tinham apreendido o modelo dos fóruns e quais os ajustes que estavam fazendo em sua execução. Em certa medida, transpareceu que muitos burocratas entendiam que “fazer a Governança Colaborativa” compreendia refazer todas as etapas de pesquisa que a equipe do Cebrap tinha realizado até desembocar nos fóruns (identificação de lideranças através de *survey* e bola de neve, desenho da rede de lideranças e convocação para os fóruns).

Assim, recorrentemente meus interlocutores justificavam as adaptações e explicavam que não tinham condições de fazer toda a pesquisa – o que é totalmente justificável pelo perfil institucional da Sabesp e do Cebrap e pelas condições próprias do contrato de consultoria. Assim, essas explicações e narrativas tiveram como característica chave elucidar o processo de implementação e os fatores que afetaram as interações e redefinições deflagradas no interior desse processo. De modo que apesar do constrangimento inicial dos meus interlocutores da Sabesp e uma certa dificuldade em distanciar minha atuação como consultora e como pesquisadora, ao longo do processo da pesquisa essa atitude me ajudou a delinear meu objeto e a compreendê-lo melhor.

Vale mencionar que ainda que eu fosse participante da equipe de consultoria, os materiais produzidos eram de uso restrito ao objetivo contratado. De modo que a consulta à essas fontes foi formalmente autorizada pela Sabesp para os fins da minha pesquisa de doutorado.

Adicionalmente, a prestação da consultoria pelo Cebrap e consequentemente seu papel de formulação do modelo dos fóruns de Governança Colaborativa implementado pela Sabesp o coloca como um dos atores da política estudada. Ainda, a existência de tutores da equipe do Cebrap que acompanham o funcionamento dos fóruns e efetivamente participam deles, colaborando com a redação de documentos, atas, regimentos e projetos, reforça ainda mais esse papel. Como outros atores da sociedade civil que se engajam em trabalhos de consultoria, o Cebrap tem interesses, agenda de trabalho e pesquisa próprios. Isso o coloca no desempenho de papel semelhante ao de outros atores, como a Fundação SOS Mata Atlântica, que também serão examinados como partes posicionadas no processo de implementação da política. Devido a essas considerações, nesta pesquisa o Cebrap é analisado conjuntamente com os demais atores participantes do programa Córrego Limpo.

Por fim, ainda que cânones metodológicos tradicionais recomendem o distanciamento do pesquisador em relação ao objeto de pesquisa, em alguns casos esse princípio não é pertinente de todo. Considerações metodológicas mais recentes tem observado que um envolvimento ativo com o objeto de pesquisa proporciona benefícios para o levantamento de informações, bem como para uma compreensão mais apurada do objeto de pesquisa, como a observada por Loïc Wacquant (2002). Desse modo, a partir da avaliação desse *trade-off* metodológico, as vantagens concedidas pela minha posição em relação ao objeto de pesquisa foram contrabalançadas com os riscos metodológicos dessa opção, os quais procurei contornar ou equacionar de modo mais proveitoso ao acúmulo de conhecimento.

2. Fontes da pesquisa

Como já foi dito, uma das fontes de pesquisa foram as observações realizadas durante o período de consultoria. Essas observações foram feitas no reconhecimento das diversas áreas de córrego que pude visitar, além de reuniões com burocratas de diferentes escalões da Sabesp e participação em eventos do setor (no caso o Encontro Técnico da AESABESP – Congresso Nacional de Saneamento e Meio Ambiente e da Feira Nacional de Saneamento e Meio Ambiente – FENASAN, eventos que acontecem conjuntamente uma vez por ano)⁶.

Além dessas observações de campo, ainda como consultora, participei da aplicação de questionários para o *survey* realizado nas cinco áreas de córrego do projeto piloto dos fóruns e depois das entrevistas em profundidade com lideranças. Essas duas atividades também se tornaram fontes de observação e informações para a pesquisa.

Já com o início da pesquisa, acompanhei alguns técnicos comunitários em reuniões de Governo Local, realizadas pelas subprefeituras de São Paulo, e em uma visita monitorada à Estação de Tratamento de Água – ETA/MS. Também participei de reuniões dos encontros anuais com a comunidade que são promovidas pelas Unidades de Negócio da Sabesp e da inauguração do Parque Butantã (em julho de 2015). Em todos esses momentos foi possível estabelecer conversas com esses burocratas e apreender como o relacionamento que eles estabelecem com representantes de outras instituições públicas, bem como lideranças e moradores das regiões que atendem.

Como os fóruns já tinham sido encerrados quando iniciei a pesquisa, não pude presenciar suas reuniões e o acompanhamento deles se deu através dos relatos e relatórios dos

⁶ Vale dizer que participei duas vezes desses eventos, uma vez como consultora em 2010 e, posteriormente, como pesquisadora em 2014.

tutores, além de outros documentos produzidos por eles e também pela equipe da Sabesp. Já o monitoramento de córregos e as reuniões do Conselho Gestor de Habitação do Projeto Renova SP, pude acompanhar pessoalmente em algumas ocasiões.

Com o advento da “crise hídrica”, acompanhei reuniões em outros espaços que foram criados nesse contexto, como a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da câmara municipal de São Paulo e algumas audiências públicas dessa própria CPI, a audiência pública para solicitação de criação de CPI na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP, além da audiência pública promovida pelo Ministério Público – MP para discutir a “crise hídrica”. Também estive presente em reuniões de alguns coletivos da sociedade civil que se formaram nesse momento, voltados para discussões e organização de ações relacionadas à crise⁷. Ainda que esse acompanhamento não tenha se dado de modo sistemático para a pesquisa, foi importante para identificação e contato com atores sociais e mesmo alguns funcionários e ex-funcionários da Sabesp presentes nesses espaços.

Além dessas observações realizadas como parte da pesquisa de campo, a documentação do Programa Córrego Limpo, o regimento interno dos fóruns, além de outros documentos relativos ao objeto de estudo foram consultados, servindo como fonte de informação, tanto do desenho inicial do programa, como de suas adaptações no processo de implementação.

Também foram examinados alguns trabalhos acadêmicos e de especialistas sobre o Programa Córrego Limpo, bem como muitos materiais on-line, inclusive apresentações. Muitos desses trabalhos são produzidos por funcionários da própria Sabesp, em etapas de sua formação, especialmente em cursos de pós-graduação e de formação profissional. Os trabalhos on-line variam de apresentações em eventos do setor público e acadêmicos, congressos do setor de saneamento e eventos de divulgação de programas da Sabesp junto a outras instituições. Da mesma forma, também foram feitas seleção e análise de notícias da mídia em geral e em veículos de mídia especializada na área de saneamento.

Os materiais produzidos pela consultoria do Cebrap foram autorizados pela Sabesp para que eu pudesse fazer uso também para a pesquisa. Esses materiais são compostos tanto pelos relatórios técnicos produzidos com a sistematização das informações de interesse da Sabesp, quanto relatórios internos das equipes. Também contém registros do levantamento

⁷ Dentre eles, Aliança pela Água, Assembleia Estadual da Água, Coletivo de Luta pela Água e Coletivo Água Sim, Lucro Não.

das redes de lideranças das áreas de córregos, bem como das entrevistas que foram realizadas com elas.

Por fim, a última fonte de dados utilizada foram entrevistas. Foram realizadas 14 entrevistas com burocratas de diversos escalões, incluindo o diretor metropolitano e um ex-presidente da companhia, um engenheiro de obras, um analista financeiro, o coordenador do Programa Córrego Limpo, encarregados dos técnicos comunitários e os próprios técnicos comunitários⁸. Considerando que as Unidades de Negócio – UN da Sabesp organizam as ações do Programa Córrego Limpo e os técnicos comunitários são os principais burocratas implementadores das estratégias de envolvimento da população no programa, foi entrevistado pelo menos um técnico comunitário ou encarregado dos técnicos comunitários de cada uma delas.

Também foram feitas entrevistas com lideranças comunitárias, representantes de ONGs, escola, associação de moradores e conselheiras do Centro de Convivência e Cooperativa – CECCO, num total de 9 pessoas entrevistadas. Da mesma forma que foram selecionados técnicos comunitários de cada uma das UNs da Sabesp, foram escolhidas pelo menos uma liderança de áreas de córregos pertencentes a cada um desses territórios de atuação. A única exceção foi a Unidade de Negócios Sul – MS, região de atuação da Sabesp que se distingue das demais no envolvimento da população no Programa Córrego Limpo, como será visto na tese.

Como a Fundação SOS Mata Atlântica estabeleceu uma parceria com a Sabesp, conjugando os programas das duas instituições, também foi entrevistado o coordenador do programa Observando os Rios.

Vale dizer que todas as entrevistas foram feitas com o consentimento livre e esclarecido dos entrevistados, que concordaram com o uso da gravação dos áudios como fonte de informações e reprodução de suas transcrições. Contudo, alguns funcionários da Sabesp solicitaram que seus nomes não fossem divulgados, especialmente os burocratas de baixo escalão. Por esse motivo, foi adotado um critério duplo na identificação dos entrevistados: ex-presidente, gestores e burocratas de médio escalão são identificados por seus nomes e cargos, enquanto os burocratas de baixo escalão são identificados por uma letra. Essa diferença se deve ao fato dos primeiros ocuparem posições de evidência na companhia e serem responsáveis pela elaboração e decisões relativas ao objeto de estudo, motivo pelo qual se torna importante localizar as narrativas feitas por esses atores. Por fim, nos trechos de

⁸ A lista sistematizada das entrevistas encontra-se em anexo.

entrevistas transcritos aqui na tese, os entrevistados tem suas falas identificadas com suas iniciais e quando eu faço uma pergunta, isso é identificado com minha inicial. Apenas uma entrevista que foi utilizada a partir de fonte secundária, a saber a entrevista de Gilmar Massone à Marcelo Teixeira (2010), os trechos utilizados seguem a formatação desse autor, por se tratarem de citação, identificando o entrevistado com GM e a pergunta com P.

3. Estrutura da tese

O primeiro capítulo tem como objetivo definir as orientações teóricas da tese, a partir da apresentação de discussões da literatura que dialogam com os pressupostos de redefinição e interação identificados no processo de implementação. Assim, esse capítulo fixa as referências analíticas que serão utilizadas, bem como define as relações que o objeto estabelece com a literatura.

O segundo capítulo traça um panorama geral do setor de saneamento tocando nas referências que formatam condições institucionais para a elaboração do Programa Córrego Limpo. Com esse objetivo, é percorrida a trajetória da regulamentação do setor e da própria constituição da Sabesp, incluindo o desenho do programa. A última seção do capítulo explora a compreensão da companhia sobre a necessidade da população participar em seu programa e um breve histórico das estratégias adotadas.

Já o capítulo três apresenta os atores do processo de implementação. Esses atores são tanto de ordem institucional, quanto individual. Também são estatais e sociais. Alguns aspectos dos relacionamentos estabelecidos entre eles também são explorados, junto com suas formas de atuação.

O capítulo quatro tem como eixo a análise dos fóruns de Governança Colaborativa. Como primeiro formato de envolvimento da população no Programa Córrego Limpo, é explorado seu desenho inicial, elaborado como resposta à demanda específica da Sabesp. As cinco áreas de córrego onde foram criados os fóruns, como projeto piloto, são comparadas conforme são analisadas as características das comunidades, dos atributos territoriais e do desenho institucional dos fóruns. Também são apresentados os projetos que foram elaborados nesses fóruns, entendidos como resultado da combinação das condições de cada uma das áreas.

O último capítulo reflete sobre as mudanças no processo de implementação da chamada Governança Colaborativa pela Sabesp. Com esse intuito, o capítulo inicia com a avaliação feita pela companhia sobre o funcionamento dos fóruns, delineando os principais

focos de redefinição da política. A segunda seção é dedicada à compreensão do impacto da “crise hídrica” sobre as estratégias de envolvimento da população, mostrando que essa crise conforma condições contextuais desfavoráveis. Em vista desses elementos, são analisados os formatos atuais que a Governança Colaborativa adquire no Programa Córrego Limpo, a saber, o monitoramento de córregos, instituído via parceria com Fundação SOS Mata Atlântica; Conselhos Gestores de Habitação, parte da política habitacional da Prefeitura Municipal de São Paulo; e a zeladoria de córregos, único formato em que a Sabesp não estabelece institucional.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões e contribuição da tese para o estudo de *políticas públicas participativas*.

Cap. 1 – Implementação como “coisa da pele”: um processo de redefinições e interações

“O técnico comunitário tem um papel social. Ele tem que ir, ouvir, trazer, levar, tentar resolver, intermediar. O papel dele é esse. E nisso entra a Governança Colaborativa. É conversar; é fazer. É a coisa da pele, não é a coisa do papel e do número.”

– Entrevistada B, encarregada do Programa de Participação Comunitária

Este capítulo apresenta as referências teóricas da presente tese. As três primeiras seções tem como principal eixo as discussões da literatura que definem o processo de implementação e sua propriedade de imprimir redefinições sobre as políticas públicas.

As duas seções em seguida, trabalham principalmente a implementação como um processo de interação entre os atores envolvidos. Nesse sentido, é apresentada a discussão de como a literatura incorpora atores para além do Estado na implementação de políticas públicas e, assim, a relevância da abordagem de interações socioestatais. A sexta seção discorre sobre estruturas de implementação.

Ao longo do capítulo se evidencia como diferentes literaturas dialogam com a literatura de implementação de políticas públicas. Na última seção é estabelecida como essas diferentes abordagens serão utilizadas para o estudo do objeto proposto.

1.1. Implementação: efeitos de redefinição de políticas públicas

A literatura de políticas públicas estabeleceu uma separação didática entre as várias fases das políticas que ficou conhecida como ciclo de políticas públicas. Ainda que se trate de processos contínuos e por vezes sobrepostos, a possibilidade de investigação das dinâmicas próprias de cada uma dessas fases permitiu melhorar a compreensão desses processos. Pode-se dizer que consolidaram-se quatro principais etapas: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação (LOTTA, 2015).

A primeira fase é o momento de construção de decisões a partir das discussões e debates formulados na esfera pública, de modo a constituir uma agenda de objetivos a serem alcançados pelas políticas. A fase de formulação é a fase em que se tomam decisões sobre as alternativas disponíveis e os governos elaboram programas e ações, desenhando a política. A implementação é propriamente a fase em que se coloca a política em ação (BARRETT, 2004), através de ações práticas no cotidiano dos atores envolvidos. A avaliação pode ser a

última das fases, pós-implementação, ou acontecer durante momentos da implementação, buscando adequações da própria política em questão ou para situações futuras (LOTTA, 2015).

A metáfora do ciclo de políticas é importante porque “reflects institutional rules and norms about how public policies should to be transformed from ideas to practice in modern political systems” (SAETREN, 2005, p. 576). Contudo, o próprio autor dessa formulação argumenta que o processo político não necessariamente segue a sequência lógica das etapas e a validade dessa lógica depende de cada caso empírico.

Estudos sobre implementação tem mostrado que essa fase pode comportar tanto avaliações sobre o desenho da política, como influenciar de fato o desenho dela e colocar em questão quais são os pontos relevantes da agenda. Além disso, essa metáfora do ciclo de políticas apoia-se numa perspectiva de divisão do trabalho, na qual existem atores centrais que elaboram a agenda, tomam decisões e formulam a política e atores que as implementam, enquanto a avaliação pode ser compartilhada ou realizada por um ou outro desses atores. Essa visão limita a ação dos agentes implementadores a simples execução das decisões tomadas pelos atores centrais, sem considerar as condições reais da prática da política e seus imponderáveis.

A partir de críticas a essa compreensão da implementação e de estudos que demonstraram a importância de concebê-la não como uma fase discreta das políticas públicas, mas com relevância suficiente para mudar seus rumos, novas abordagens foram construídas para compreender melhor essa fase.

Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky ficaram conhecidos como os primeiros autores a usar o termo com carga analítica específica em seu famoso livro “*Implementation*”, em 1973⁹. Depois dessa publicação, Pressman e Wildavsky fixaram o conceito para o estágio de execução do processo das políticas públicas. E eles já notavam que a implementação “cannot fruitfully be studied and understood as a discrete policy activity” (SAETREN, 2005, p. 573).

Após a publicação de “*Implementation*”, muitos trabalhos sobre implementação foram publicados no início dos anos 1970, marcando a importância dessa agenda de pesquisa a ponto desse período ser definido como a primeira geração de estudos de implementação. Ao fazer um balanço da literatura (*bibliometric survey*) sobre o tema, Haradl Saetren (2005;

⁹ Pressman, J. L. E Wildavsky, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3. Ed. Berkeley, CA and London: University of California Press, 1973.

2014) sugere uma pequena correção no período que define a primeira geração, estendendo-o até meados de 1950, de modo a abarcar estudos prévios ao marco de Pressman e Wildavsky.

A segunda geração compreende os estudos realizados durante os anos 1980 e é concebida a partir de avanços alcançados com abordagens que fazem uso de teste de hipóteses de modo mais dedutivo (observação feita anteriormente por O'TOOLE, 2000, *apud*, SAETREN, 2014), bem como o uso de teorias parciais e hipóteses relacionadas (apontamento de WINTER, 2012, *apud*, SAETREN, 2014¹⁰).

A terceira geração, que começa pós anos 1990, seria marcada por um progresso mais lento e incremental nas pesquisas e, segundo Saetren (2014), muitas das características que são atribuídas a essa geração ainda não se verificaram na prática, ao menos de modo amplo. O motivo disso, segundo o autor, seria a natureza altamente demandante de desenho de pesquisa dessa terceira geração e algumas dualidades e tensões presentes nas características essenciais, como o uso de dados quantitativos e qualitativos, desenhos comparativos internacionais, intra-nacionais, entre outras características.

Pode-se dizer que o debate sobre implementação de políticas públicas na Ciência Política avançou consideravelmente mesmo após os anos 1980-1990 (BARRETT, 2004; SAETREN, 2014). Além da complexificação dos estudos no que diz respeito às etapas do ciclo de políticas públicas, considerando que a implementação também tem impactos de redefinição da política em vários níveis (ARRETCHE, 2001), atualmente os estudos também passaram a se dedicar mais intensamente a outras burocracias além da clássica burocracia implementadora do nível de rua (ABERS, 2015; CAVALCANTE e LOTTA, 2015; LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010), considerando que essas também são responsáveis pela implementação, tornando assim, a análise ainda mais complexa.

1.2. Avaliação da implementação e redefinições do desenho da política

A questão do sucesso ou fracasso da política pública é uma das chaves possíveis para a avaliação desta, mas não é a única. Além dos argumentos elencados acima, Marta Arretche (2001) argumenta que uma adequada metodologia de avaliação não deve apenas se concentrar em averiguar o sucesso ou fracasso de determinado programa, pois

¹⁰ O'Toole LJ Jr (2000), "Research on policy implementation: Assessment and prospects". *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 263–288. Winter S (2012), "Implementation". In: Peters BG and Pierre J (eds) *Handbook of Public Policy*. London: Sage, pp.151–166.

independentemente da “vontade política”, da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados. (ARRETCHE, 2001, p. 7).

De fato, essa autora defende que uma adequada metodologia de avaliação deveria observar a distância entre objetivos, metodologia do programa e sua implementação de fato através das “*decisão dos próprios agentes implementadores*” (ARRETCHE, 2001, p. 7, grifos no texto original).

Estudos que focam a avaliação da política na chave do sucesso ou fracasso a partir do desenho inicial dela, seguindo a perspectiva *top-down*, ganharam força com o crescimento da atenção para a efetividade da política, segundo Barrett (2004). Assim, muitos estudos começaram a olhar para a problemática própria da implementação e identificar fatores chave para compreender as chamadas falhas na implementação. Segundo Barrett (2004, p. 252), esses fatores são:

- 1) Distância entre objetivos claros da política – diferentes interpretações e discricionariedade na ação.
- 2) Multiplicidade de atores e agências envolvidas na implementação – problemas de comunicação e coordenação.
- 3) Valores inter e intra organizações e interesses diferentes entre atores e agências, problemas de diferentes perspectivas e prioridades que afetam interpretações e motivações para a implementação.
- 4) Relativa autonomia entre agências de implementação – limites do controle administrativo.

Ainda que a presente tese não pretenda fazer uma análise do tipo *top-down*, um importante fator de redefinição do programa estudado tem a ver com os itens elencados acima. Isso porque além dos fatores de interação socioestatal a serem considerados, interações entre diferentes instituições estatais impuseram redefinições ao desenho original da política. De modo que é preciso atentar para os diferentes interesses e objetivos dessas instituições, bem como a relação e a autonomia entre elas.

1.3. Atores de implementação e de decisão: burocracias e suas interações

A compreensão de uma política pública passa também pela investigação dos atores responsáveis pela política e suas ações. Nos estudos sobre implementação, esses atores são recorrentemente retratados a partir da posição que ocupam no ciclo da política, isto é, como agentes tomadores de decisão ou agentes de implementação. Os agentes tomadores de decisão podem ser políticos eleitos, mas também podem estar alocados no interior da burocracia própria a política em pauta, assim como os agentes de implementação.

A análise dos agentes tomadores de decisão e sua relação com os burocratas implementadores é um tema que percorre a agenda de pesquisa sobre implementação, não apenas por que o estudo dessa relação evidencia o processo interativo da implementação, como também revela seu caráter de reformulação da política pública.

Assim, antes que uma fase (técnica e obediente) que sucede à formulação (política) de programas, a implementação pode ser encarada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que lhes são alheios. (ARRETCHE, 2001, p. 4).

Todo burocrata opera suas atividades cotidianas influenciado pelas relações que estabelecem de acordo com sua posição na estrutura burocrática. Isto é, respondem demandas de agentes em posição superior ou subalterna à sua e precisam estabelecer diálogos com seus parceiros para que possam efetivamente colocar as políticas em prática.

Contudo, os burocratas implementadores ocupam uma posição com características próprias, pois além de responderem demandas de suas instituições, personificadas em suas relações com outros burocratas de outros escalões, ou até mesmo de outras instituições, também respondem diretamente ao público das políticas, na interação cotidiana de sua função. Isso é ainda mais relevante no que diz respeito a atuação dos burocratas de nível de rua, que são os que trabalham diretamente com a população na execução da política (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2015).

Essa posição específica dos burocratas implementadores, em especial dos burocratas de nível de rua, lhes conferem a característica do exercício da discricionariedade, isto é, a possibilidade de modular sua ação de acordo com as exigências próprias a cada situação.

Michael Lipsky (1980) afirma: “street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by the agencies” (LIPSKY, 1980, p. 13) e também definem quem é atendido e como será esse atendimento pela política pública.

Isso não quer dizer que os burocratas de nível de rua não obedeçam regras, mas que as normas administrativas, ocupacionais e da comunidade estruturam as escolhas políticas que esses burocratas tem nas mãos ao implementarem a política pública. Lipsky (1980) afirma que a discricionariedade é um conceito relativo, isto é, a discricionariedade pode ser maior ou menor de acordo com as características próprias do trabalho do burocrata. Esse autor entende a discricionariedade como um atributo específico para burocratas de nível de rua, que lidam cotidianamente com tarefas complexas que requerem julgamento próprio ao campo de atuação desse profissional, pois nem sempre as regras, diretrizes e instruções circunscrevem as alternativas possíveis para cada situação. Segundo Gabriela Lotta (2015), para Lipsky (1980)

A discricionariedade e a autonomia tornam-se centrais nas tarefas exercidas por esses trabalhadores, uma vez que os sistemas nos quais atuam são muito complexos, necessitando de responsabilidades específicas, muitas vezes não uniformes; além do mais, precisam legitimar seus serviços junto aos próprios cidadãos (LOTTA, 2015, p. 48).

Assim, numa visão positiva da discricionariedade, “o que está em jogo é a autonomia dos atores no processo de implementação e sua legitimidade para tanto” (LOTTA, 2015, p. 40). Esse poder discricionário do burocrata implementador, pode ser visto com certo receio a partir de uma perspectiva que entende que para uma implementação “perfeita” esse ator apenas deveria obedecer as ordens dos atores que tomam as decisões na política pública e a colocar em execução. Contudo, a possibilidade de tomar decisões próprias a sua posição institucional de implementador é uma característica inerente a esse burocrata, que também permite que ele faça ajustes na política de acordo com os dados da realidade com os quais ele está trabalhando no seu cotidiano (ARRETCHE, 2001).

Desse modo, a discricionariedade é uma característica inerente aos burocratas implementadores, cujo exercício é permeado tanto pelos dados da realidade da execução da

política, quanto por ajustes necessários que seguem suas referências institucionais, pessoais e relacionais.

Além do exercício da discricionariedade pelo burocrata implementador, outra característica desse ator é o exercício do papel de mediadores entre o Estado e os usuários dos serviços. “Os burocratas de implementação não comandam diretamente os recursos, mas mantêm uma relação direta com os atores que os controlam e com os que querem adquiri-los” (GRINDLE, 1977, *apud* LOTTA, 2015, p. 54¹¹). Lotta (2015) entende o papel de mediação entre os burocratas implementadores que estuda através de seu trânsito em dois mundos: Estado e comunidades¹². Esse trânsito é possível devido ao duplo vínculo de pertencimento e comunicação dos burocratas de nível de rua a dois universos, que precisam ser constantemente traduzidos entre si para estabelecerem relações provisórias na implementação das políticas públicas.

O processo de mediação dos agentes implementadores se dá a partir de dois movimentos, ambos acontecendo no processo de interação: os agentes levam as ideias, práticas e ações das políticas públicas para o público beneficiário; e os agentes trazem as ideias, informações e necessidades do público beneficiário para dentro do aparato estatal (LOTTA, 2015, p. 68).

Considerando a discricionariedade e o papel de mediação desempenhados pelos burocratas implementadores, dois apontamentos são importantes para a presente tese.

O primeiro é que as referências pessoais e relacionais do burocrata podem ser determinantes para o modo como ele vai implementar a política e até ter mais peso ou preencher um espaço deixado vago pelas referências da instituição. Esses referenciais são considerados de ordem pessoal quando relacionados a interesses e disposições própria dos burocratas, enquanto que as referências relacionais tratam das lógicas apreendidas nas relações estabelecidas entre os diversos atores. Nesse sentido, pesquisas recentes tem apontado para a agência específica de burocratas implementadores – em vários escalões – com agendas particulares na execução das políticas e que fazem uso de estratégias variadas para conjugação de seus objetivos próprios com os objetivos das políticas (ABERS e KECK,

¹¹ Grindle, S. M. *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: a case study in public policy*. Berkeley: University of California Press, 1977.

¹² Lotta (2015) estudou os agentes comunitários de saúde na Estratégia Saúde da Família. Ela os conceitua como burocratas de rua com inserção comunitária.

2013; ABERS, 2015)¹³. Essas pesquisas analisam o papel desempenhado por esses burocratas como militantes ou ativistas institucionais, justamente por fazerem uso das referências das causas pelas quais militam na execução da política que estão inseridos.

O segundo apontamento, que subjaz teoricamente à pesquisa, se relaciona com o pressuposto da implementação como interação. Os próximos itens do capítulo apresentam a discussão teórica que permite não só argumentar a favor da implementação como processo de interação, mas também que, uma vez que a implementação é um processo de interação entre os atores envolvidos na política, o estudo da implementação de políticas públicas, especialmente daquelas que demandam o envolvimento ativo da população, exige uma abordagem de interação socioestatal. A questão a ser verificada é o desempenho do papel de mediador entre Estado e sociedade pelo burocrata implementador.

Uma vez que o burocrata implementador tenha uma dupla inserção e transite entre “dois mundos”, ele pode fazer ajustes necessários, demandados e positivos para a sociedade no exercício de sua função e até mesmo descumprir com regras institucionais sob as quais está sujeito. Contudo, enquanto burocrata, no desempenho de sua função, ele é o representante do Estado na interação com a sociedade. Seu papel de mediador pode ser menos ou bastante fluído entre esses dois pólos da interação, mas não deixa de ser uma interação de mão única se considerarmos apenas a atuação desse burocrata sobre os atores sociais na implementação das políticas públicas. Mas se o exercício da discricionariedade do burocrata implementador é influenciado por suas referências tanto institucionais, quanto pessoais e relacionais, a interação com a sociedade pode constituir um elemento chave de redefinição da política que pode correr em mão dupla. Isto é, se for levada a sério a implementação como processo de interação socioestatal, a discricionariedade do burocrata implementador pode ser entendida como o *locus* de atuação da sociedade, uma vez que os

¹³ Rebecca Abers tem destacado a atuação de burocratas militantes a partir da concepção de burocratas com perfis alinhados a pautas de movimentos sociais, em especial movimentos ambientalistas e de reforma da política de água no Brasil. As estratégias que ela destaca variam dentre seus casos de estudo. Abers e Keck (2013) apontam cinco estratégias: *bricolage*, no sentido de apropriação de formas e procedimentos institucionais ou mesmo estilos de pensamento e de sanção de relações sociais em outras configurações e usando em novas combinações e novas formas. É uma ação material, que visa produzir fatos consumados, que possam ser transformados em recursos para outras ações. *Hedging*, na qual os organizadores institucionais trabalham para a construção de mais de uma arena institucional ao mesmo tempo, envolvendo-se em mais de uma organização, como forma de construir suporte para suas ideias. *Scale shift*, mecanismo chave através do qual os ativistas lutam para fazer mudança política, tanto doméstica quanto transnacional. *Boomerang*, estratégia típica de *advocacy networks*, segunda a qual os atores ativam redes em escala internacional, com intenção de que pressões externas retornem resultados positivos em sua arena de ação. Abers (2015) afirma que os burocratas militantes fazem uso de estratégias de convencimento de seus chefes para conseguir avançar em suas agendas de militância.

atores sociais podem imprimir suas preferências como referências relacionais para esse burocrata.

1.4. Implementação como interação

1.4. A. Governança como implementação

Parte da literatura que estuda processos de implementação reconhece que houve certo refluxo após a terceira geração. Dentre os motivos listados, Saetren (2005) destaca as mudanças que aconteceram nas relações entre Estado e sociedade nos Estados Unidos e Europa, que deixaram de ser unilaterais e hierárquicas e passaram a incorporar formatos mais recíprocos e menos hierárquicos. O autor atribui essa mudança a transformações na filosofia de governos no início dos anos 1980, pós programas de políticas radicais – especialmente nos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher no Reino Unido –, que diminuíram a intervenção do Estado na economia e aumentaram o uso de mecanismos de mercado na política. Com esses novos arranjos, segundo o autor, os estudiosos passaram a substituir o uso dos termos governo e implementação por governança e redes de política, acreditando estarem mais próximos da descrição da realidade.

Mas como foi realizada essa substituição? O conceito de governança é utilizado de muitas formas por diferentes correntes teóricas e áreas de estudos. Novas práticas de administração pública que surgem no período indicado por Saetren (2005) compuseram um conjunto de valores e ideias definidas como Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial, conhecidos amplamente como NPM, sigla que corresponde a nomenclatura em inglês: *New Public Management*. A escola da NPM nasce do debate sobre a reforma administrativa do governo central e com um conjunto de reformas do setor público em muitos países nos anos 1990. Essas reformas são orientadas para melhorias no serviço público, inspiradas por uma presumida eficiência do setor privado, utilizando métodos de privatização e terceirização para ganhar competitividade (PIERRE, 2011). Por isso uma marca fundamental desse tipo de governança é defender uma concepção de serviço público sem qualquer distinção a qualquer outro tipo de serviço, isto é, não observar nenhuma diferença significativa entre setor público e privado. Os principais objetivos desse tipo de governança no longo prazo envolvem melhorar o fornecimento de serviços, com menores custos e maior satisfação do cliente. Uma das formas de fazer isso é na competição com o setor privado, utilizando os métodos citados acima, de privatização e terceirização para

ganhar competitividade (PIERRE, 2011). Além do impacto internacional, esse modelo também encontrou forte repercussão na administração pública brasileira, seja no âmbito acadêmico, seja na orientação de políticas de reforma do Estado empregadas principalmente entre 1995 e 1998.

Contudo, conforme já indicado acima por Saetren (2005), a governança não apenas abarca essa orientação de proximidade das relações entre Estado e mercado, mas também uma proposição de governança como redes autônomas de atores auto-governados (STOKER, 1998). E nessa perspectiva, uma ampla gama de estudos conferem ao termo o sentido de ampliação das relações também entre Estado e sociedade.

Além da proposição citada acima, Gerry Stoker (1998) elenca outras quatro proposições teóricas para o uso do termo governança. A primeira elaboração é que a ideia de governança refere-se a um conjunto de atores e instituições desenhado para além do governo. A segunda abordagem utiliza governança como a indefinição de fronteiras e responsabilidades para lidar com assuntos sociais e econômicos. Outra perspectiva trabalha a governança como a interdependência de poder nas relações entre as instituições envolvidas em determinada ação coletiva. E por fim, temos a proposição da governança como a capacidade de fazer coisas sem depender do poder do governo para comandar ou usar a sua autoridade, envolvendo principalmente a utilização de novas ferramentas e técnicas para orientar e guiar as políticas públicas¹⁴.

Para Patrick Le Galès (2011) a ideia de governança é a capacidade política de grupos de atores agirem para além do Estado. Isto é, "um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos particulares, discutir e definir coletivamente em ambientes fragmentados e incertos" (LE GALÈS, 2011, p. 748).

Ana Cláudia Capella (2008) faz um balanço de como o termo aparece no debate atual em várias disciplinas, tanto na área de estudos de relações internacionais, como pela experiência da formação da União Europeia; como “base institucional para formulação de políticas econômicas” e como “base institucional para o regime político democrático” (CAPELLA, 2008, p. 3).

A governança também definiria processos através dos quais recursos públicos e privados são coordenados na consecução de interesses coletivos (PIERRE, 2011), ou em uma concepção de amplo acordo, governança seria o “desenvolvimento de estilos de governo no qual fronteiras entre o setor público e privado se tornam borradas” (STOKER, 1998, p.17,

¹⁴ Esse parágrafo e os seguintes contém uma reflexão apresentada anteriormente em Rodrigues (2015).

minha tradução). Assim, a partir dessa noção, a governança traduz estratégias de governo para além do Estado, de inovação institucional e mesmo de ampliação da participação ou de garantia de direitos civis e sociais básicos.

Complementarmente, os usos de governança remetem a incorporação de atores não usuais nas políticas públicas para a discussão e elaboração de propostas (STOKER, 1998), e mesmo para a realização dessas políticas. Eduardo Marques define governança “Como conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por relações formais e informais operando no interior do processo de decisão política e integrados em configurações institucionais específicas”(MARQUES, 2013, p. 31, tradução minha).

Tantas formas de definir a governança devem-se ao fato de o termo ter sido associado com diversos adjetivos (colaborativa, democrática, participativa, organizacional, estatal, entre outros) que variam de acordo com o objeto em questão e o objetivo desejado. Capella defende que o conceito de governança é “indeterminado e indeterminável, precisamente por ser uma categoria simbólica” (CAPELLA, 2008, p. 20). Ela argumenta que o crescente uso do termo deve-se justamente a essa característica que permite aplicação em variados contextos sejam eles de debates políticos, implementação empírica ou propostas acadêmicas.

Na tentativa de conceber uma conceituação abrangente poderia-se ressaltar que todas as abordagens examinadas remetem a alterações recentes da administração pública a partir de inovações institucionais e de relacionamento entre atores dos setores públicos, privados e societais. Assim, uma definição que articula os principais significados do conceito é pensar em governança como um conjunto de formas de inclusão de novos atores nos processos decisórios articulados por instituições de gestão pública ou privada.

Desse modo, pode-se compreender a substituição dos estudos de implementação por estudos de governança, pois os estudos de governança incorporam os processos de interação entre atores diversos que constroem redes de atuação que permeiam o Estado, borrando as fronteiras entre Estado, sociedade e mercado no desenvolvimento de políticas públicas. Assim, tanto governança quanto implementação são formas de compreender a atuação conjunta entre diversos atores e suas interações na execução de políticas públicas.

Contudo, Saetren argumenta que:

“there is nothing in the changing state–society interface toward more cooperative and negotiated networks that precludes an implementation perspective. On the contrary, given these new systemic features, representative

governments still exist whose translation of policies into practice, even in some broader sense, is a challenge and a legitimate concern.” (SAETREN, 2005, p. 573)

A ressalva acima relaciona-se à defesa de alguns estudiosos de que a análise da implementação não precisa necessariamente estar vinculado a “apenas um ator como o foco das análises, especialmente o ator organizacional responsável por colocar as políticas em prática” (LOTTA, 2015, p. 51). Lotta (2015) se alinha a essa vertente ao defender que esses atores organizacionais do Estado são apenas um dos atores presentes nos ambientes em que a implementação acontece e que devem ser analisados em conjunto com outros atores, fatores ambientais, estruturas administrativas e agências individuais. Assim, ela argumenta que deve-se pensar a implementação como interação, pressupondo que “o processo de implementação das políticas é composto de dois elementos-chaves: as práticas realizadas pelos agentes implementadores e a interação que se estabelece ao longo da implementação” (LOTTA, 2015, p. 52).

Se for levado a sério o pressuposto da implementação como processo de interação, a incorporação de atores não estatais aos processos de governos e de elaboração e execução de políticas públicas participativas apenas indica que o estudo das interações entre os vários atores na execução das políticas públicas é chave fundamental para a compreensão desses processos.

Em suma, o termo governança substituiu o termo implementação na bibliografia especializada devido a mudanças que aconteceram nas relações entre Estado e sociedade que deslocaram os estudos para a compreensão dessas relações, e passaram a entender a confecção de políticas públicas como resultado de nova estrutura relacional entre diferentes atores. Vale ressaltar que a mudança do foco dos estudos não afirma que governança e implementação são termos equivalentes. Mas sim que no momento em que as análises sobre a execução de políticas rompem os limites do Estado e passam a incorporar atores do mercado e da sociedade, o olhar se volta para esse modo de governar além do governo (STOKER, 1998). De modo que os estudos de governança tem como principal questão saber quem governa e quais são os processos envolvidos, mas podem abarcar diferentes momentos da política – agenda, formulação, implementação e avaliação. Enquanto que os estudos de implementação delimitam um escopo mais específico de análise. Assim, essa pode ser assinalada como a principal distinção entre as duas agendas de pesquisa, ainda que ambas se

preocupem com as relações estabelecidas entre os diferentes atores na execução das políticas públicas.

Isto posto, ao compreender a implementação como processo de interação entre diversos atores, é possível resgatar o estudo de processos de implementação e incorporá-lo a novas dinâmicas relacionais da execução da política, em especial no que se refere a políticas públicas participativas.

1.4. B. Governança, participação social e implementação: distâncias e aproximações

A literatura brasileira que trabalha com o conceito de governança, pode ser agrupada em dois grandes conjuntos opostos, de acordo com Marques (2013). E apesar dessas duas vertentes do debate sobre governança polarizarem a literatura, ambas partilham de perspectivas propositivas sobre governo e relação entre Estado e sociedade, associadas ao reconhecimento de mudanças locais dos governos desde a redemocratização brasileira, com tendências descentralizadoras e democráticas. De acordo com o autor, as duas frentes “estão relacionadas com as duas principais forças políticas que polarizam a disputa eleitoral neste país, mas ambas são associadas com propostas baseadas em fortes suspeitas em relação ao Estado” (MARQUES, 2013, p. 10, minha tradução).

Por um lado, a governança é pensada como sinônimo de eficiência estatal, com ênfase nas reformas do Estado e redefinição de suas funções, visando práticas que resultariam em boa governança, em acepção fruto da escola de Administração Pública Gerencial, mencionada acima. Na definição de Bresser-Pereira (1997):

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

Por outro lado, a governança é tratada na chave de processos participativos em políticas públicas, especialmente pela perspectiva da descentralização democrática (ABERS, 2010; ABERS et al, 2009), fortalecimento do poder local, bem como da democracia

deliberativa (COELHO e FAVARETO, 2012) e do “impacto da sociedade civil sobre o desempenho de governos” (DAGNINO, 2002, p. 282). As reflexões dessa perspectiva analítica podem ser condensadas na observação de Dagnino sobre as transformações do Estado brasileiro pós redemocratização, como explícito no trecho a seguir¹⁵

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

A participação dos cidadãos na política sempre foi uma questão importante para a concepção de democracia. Contudo, é com o “significativo ressurgimento” da sociedade civil brasileira a partir dos anos 1970, fortalecido pelo processo de redemocratização no final da década de 1980, que se amplia e radicaliza a noção de democracia e cidadania no Brasil, bem como se fortalece a “necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” e os “espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (cf. DAGNINO, 2002, p. 10). E como resultado desse processo histórico de ampliação da democracia, experiências de participação social com incidência sobre as decisões políticas do Estado com base nas concepções de democracia direta, ou democracia participativa, ganharam força (SOUZA SANTOS e AVRITZER, 2003).

Apoiada nessa compreensão sobre a ampliação da democracia, as experiências de participação social emergem no país com a difusão de inovações institucionais para o “exercício de diferentes graus de controle social democrático por cidadãos e organizações civis sobre as instituições políticas e as políticas públicas” (ISUNZA VERA e GURZA LAVALLE, 2012, p. 107). Apesar da diversidade de dinâmicas participativas implantadas recentemente no Brasil, a ideia de inovação institucional e parceria entre Estado e sociedade pela incorporação de atores sociais em etapas de decisão e implementação em políticas públicas é o que conforma de modo geral o conjunto dessas experiências. Por esse motivo

¹⁵ Ainda que alguns autores citados não utilizem propriamente o termo governança em suas análises, como é o caso da própria Evelina Dagnino (2002), são autoras e autores representativos do pólo da literatura que trabalha com as relações entre Estado e sociedade a partir da incorporação de atores sociais em processos participativos nas políticas públicas, tal como classificados por Marques (2013).

pode-se argumentar que a participação social em instâncias de participação é uma das formas possíveis de governança.

E essa aproximação entre a abordagem da participação social e da governança é possível, porque ambas reconhecem o processo de interação socioestatal nas políticas públicas. Recentemente as experiências de participação social no Brasil tem se aproximado dos estudos de políticas públicas devido a sua difusão e ao porte que tem ganhado dentro de estruturas de governo, desde a Constituição de 1988 (PIRES, 2011; GURZA LAVALLE, 2011; GURZA LAVALLE e BARONE, 2015; SOUTO e PAZ, 2012).

Contudo, essa agenda ainda está distante de conceber as experiências de participação social e as interações socioestatais constitutivas destas como um dos possíveis formatos do processo interativo da implementação de políticas públicas.

Parte da literatura que trata da participação social em políticas públicas no Brasil ainda tem focalizado na relação estabelecida entre Estado e sociedade de uma perspectiva de demanda social, como uma resposta do Estado aos anseios da sociedade, seja através da criação de Conselhos de Políticas Públicas (TATAGIBA, 2002), do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2008), ou outras instituições com participação social.

Em texto de Ruth Cardoso de 1987 pode-se entrever como foi operada a distinção entre os estudos de políticas públicas e de participação social na literatura brasileira. O argumento da autora é que devido ao contexto autoritário dos anos 1960 e 1970 na América Latina, os estudos sobre movimentos sociais e novas formas de participação social acentuaram o “caráter de resistência à dominação vigente” (CARDOSO, 1987, p. 2) desses atores sociais e herdaram a tradição analítica da teoria da marginalidade e suas inspirações marxistas e estruturalistas. Assim, deixaram de analisar o Estado, seu modo de funcionamento e suas relações com os usuários de seus serviços. Adicionalmente, caracterizaram os atores sociais como novos, principalmente os movimentos sociais urbanos, com formas de luta que desafiam o Estado e carregados de uma “nova potencialidade de transformação das estruturas de dominação” (CARDOSO, 1987, p. 2).

As consequências dessa visão também são assinaladas pela autora. Dentre as principais, pode-se destacar o agrupamento de atores sociais com distintas estratégias e demandas como uma unidade de mobilização social, com carga virtuosa de transformação das estruturas hierárquicas e autoritárias dominantes, bem como a autonomia desses atores em relação a essas estruturas, representadas pelo Estado (CARDOSO, 1987). No caso da autonomia dos atores sociais com relação ao Estado, os estudos analisados pela autora, mas

também o estudo de Adrian Gurza Lavalle e José Szwako (2015), indicam que o discurso nativo sobre autonomia – politicamente orientado e situacionalmente enunciado – foi incorporado pela literatura, sem o devido e merecido tratamento teórico:

Espanta a possibilidade de pensar autonomia como ausência de relação entre atores sociais e Estado. No plano da teoria, as interações e a mútua constituição entre interesses sociais organizados e Estado definem o âmago da construção da ordem política em si (SKOCPOL, 1992, p. 41-62) (...). Mesmo no contexto das ditaduras latino-americanas, as instituições do Estado não pairavam no ar, sem bases sociais ou resguardadas por uma autossustentação hermética (veja-se, dentre outros, ROLLEMBERG; QUADRAT, 2010¹⁶). (GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 167).

O resultado dessa matriz, comum a muitos estudos de participação social, foi um distanciamento da concepção de interação socioestatal como processo relacional de mútua constituição do Estado e da sociedade civil. Se esse distanciamento foi forte diretriz em parte dos estudos sobre movimentos sociais e suas relações com o Estado, pode-se afirmar que ainda é ausente na literatura de participação social a concepção do processo de implementação como fruto da interação socioestatal e fonte própria da elaboração de políticas públicas participativas. Dado o caráter interativo entre atores do Estado e da sociedade próprio das políticas com participação social, essa é uma lacuna para a qual esses estudos ainda não voltaram sua atenção.

Outra vertente de estudos recentes tem retomado essa dimensão relacional na composição desses dois conjuntos de atores e vem se fortalecendo o argumento que “sociedade civil e Estado são sempre mutuamente constitutivos” (DAGNINO, 2011, p. 124; *apud* GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 181; grifo meu¹⁷). Essa abordagem com foco na interação socioestatal tem ressaltado a importância de compreender as estratégias que os atores utilizam nessa interação (DOWBOR, 2012; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011), o alinhamento do interesse dos atores (SERAFIM, 2013), bem como os distintos

¹⁶ SKOCPOL, T. “Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States”. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992. ROLLEMBERG, D.; QUADRAT, S. (orgs.). “A construção social dos regimes autoritários. Legitimidade, consenso e consentimento no século XX. Brasil e América Latina”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

¹⁷ DAGNINO, E. “Civil society in Latin America”. In: Edwards, M. (org.). The Oxford handbook of civil society. Oxford: Oxford University Press, 2011.

estágios das instituições: em construção, em processo de transformação ou de consolidação (ABERS e KECK, 2013; SERAFIM, 2013).

Contudo, ainda é ausente uma abordagem que relacione a interação socioestatal com o estudo da implementação de políticas públicas participativas. De fato, em artigo que analisa as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil via Política Nacional de Participação Social – PNPS, Wagner Romão (2015) conclui apontando a necessidade de criação de uma agenda de pesquisa que analise as variáveis de como se implementa uma política de participação social. Nesse sentido, a presente tese pretende contribuir ao estudo da implementação de políticas públicas participativas incorporando as interações estabelecidas entre os atores envolvidos no processo de implementação dessas políticas.

1.5. Implementação como processo de interação e de construção institucional

Parte da literatura que trabalha com Instituições Participativas tendem a fazer análises a partir de uma chave normativa de identificação de problemas nessas experiências pelo contraste do plano inicial e dos resultados alcançados em sua execução. Isso porque ao olhar para o funcionamento de Conselhos de Políticas Públicas, Orçamento Participativo ou outras experiências, observando os problemas para o alcance de potenciais democráticos ou mesmo resultados aquém dos planejados, essa literatura não deixa de aplicar um olhar normativo sobre a distância entre os objetivos da política e seus resultados (AVRITZER, 2008; TATAGIBA, 2002).

Desse modo, parte dessa bibliografia faz avaliações sobre o funcionamento dessas experiências sem incorporar os avanços das análises de políticas públicas e da etapa de implementação, nos quais já é consenso que essa etapa tem por característica alterar o funcionamento e, por vezes, o próprio resultado esperado da política. Essa perspectiva limita a análise dos resultados das políticas, principalmente por se tratar de estudos de instituições que envolvem diversidade de atores em processo interativo de construção da política.

Como já foi dito, dentre os avanços dos estudos de implementação está justamente o pressuposto da implementação como processo de interação. Pode-se concluir que esse pressuposto foi uma das saídas para o debate entre duas vertentes que polarizaram os estudos de implementação nos anos 1980, entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* (BARRETT, 2004; HILL e HUPE, 2002).

A perspectiva *top-down* investiga as políticas públicas de modo hierárquico e rígido, baseada em estruturas tradicionais de tomada de decisão separada das estruturas de

implementação, enfatizando a separação entre política e administração. Essa perspectiva tem um “normative ideal for putting policy into effect” (BARRETT, 2004, p. 254). Desse modo, essa corrente identifica os problemas da política como defeitos na sua execução e, por vezes, até mesmo nos próprios atores da implementação – valores desvirtuados, cooptação, etc.

Já a perspectiva *bottom-up*, entende a implementação “as a part of a policy-making continuum in which policy involved or was modified in the process of translating intentions into action, and new methodologies for implementation/evaluation studies” (BARRETT, 2004, p. 255). Nessa abordagem, o foco recai sobre os “ajustes realizados nos programas, considerando o ambiente político, os processos de negociação e barganha e as formas de compromisso” (LOTTA, 2015, p. 40).

Atualmente, muitos autores e autoras defendem a combinação entre as duas vertentes de modo a conjugar o olhar para a política oficial, a prescrição oferecida pela análise do que deve ser feito a partir do planejamento inicial, com os processos próprios da execução da política e as necessidades de adaptações às realidades concretas (LAZIN, 1994; *apud* LOTTA, 2015, p. 40¹⁸). Assim, a partir da combinação dessas duas visões, é possível incorporar as orientações institucionais e do desenho da política nas alternativas disponíveis aos atores no processo de implementação e compreendê-lo como um processo dinâmico de interação entre os atores implementadores e beneficiários das políticas.

Incorporar os pressupostos da análise de implementação de políticas públicas permite retirar avaliações normativas sobre os resultados esperados a partir do desenho e observar de fato quais processos estão em pauta e quais variedades de resultados são possíveis de serem alcançadas. A partir dessa perspectiva, a avaliação do sucesso ou fracasso das experiências de participação social podem incluir novos olhares, além de questionar de fato o que é entendido como um ou outro.

Algumas autoras que trabalham com a implementação de políticas públicas que abarcam experiências de participação social, compreendem a implementação dessas políticas como processos de construção ou transformação institucional. E este ponto deve ser realçado especialmente para esse tipo de política, considerando que a incorporação de participação social ainda é compreendida como um processo recente e de inovação institucional – por mais que inúmeras experiências já tenham se consolidado.

¹⁸ Lazin, F. *Politics and Policy Implementation: project renewal in Israel*. Albany: State University of New York, Press, 1994. (Sunny Series in Israeli Studies).

O estudo de Rebecca Abers e Margareth Keck (2013) segue essa perspectiva, fazendo uma análise minuciosa do processo de implementação como construção institucional ao investigar a criação de comitês e consórcios de bacias hidrográficas, entendendo esse processo como de criação do setor da política de água no Brasil. A pesquisa das autoras teve duração de 1990 a 2011 e uma abrangência histórica que cobre todo o processo mais recente dessa política, incluindo as dinâmicas de regulamentação do setor de água e saneamento, bem como as medidas práticas decorrentes da legislação, para obtenção da *autoridade prática*¹⁹. As autoras assinalam a dificuldade de avaliar sucesso ou fracasso de instituições ao perceber que a construção institucional é um processo lento, contínuo e instável e o que poderia ser declarado como “fracasso” hoje pode constituir um elemento importante para o “sucesso” no futuro, e vice-versa. Por isso, metodologicamente, as autoras fazem narrativas comparativas entre casos com aparentes paralelos, mas com “resultados” diferentes, se não opostos.

Ao investigarem como a autoridade prática é construída no processo conjunto de criação institucional dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil, Abers e Keck (2013) argumentam que práticas de construção institucional envolvem transformação de ideias, recursos e relacionamentos de modo criativos e por isso enfatizam a agência dos atores responsáveis pelo processo de implementação da política da água. Contudo, a intenção de Abers e Keck não é sobrestimar as escolhas individuais dos atores, mas sim situar as pessoas e grupos em seus contextos de repertórios e experiências, e analisar os efeitos que esse conjunto de referências causa no processo de implementação da política estudada. A partir dessa abordagem, as autoras escapam da tentativa de fazer avaliações sobre os resultados da política da água e nem ao menos propõem encontrar fortes mecanismos causais. De fato, a proposta das autoras é observar as diferentes trajetórias de implementação da política a partir das ações de seus atores em diferentes contextos e pensar “theory as the study of possibility rather than of strict causality”(ABERS e KECK, 2013, p. 207).

Pode-se dizer que Telma Menicucci (2007) faz o mesmo pensando a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS e a distância entre sua concepção inicial e o resultado de criação de um sistema dual de saúde, público paralelo ao sistema privado, ao invés de um

¹⁹ Na definição das autoras, a *autoridade prática* é “um tipo de poder em prática gerado quando atores particulares (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades e ganham reconhecimento no interior de uma área de política particular, permitindo que ele influencie o comportamento de outros atores”(ABERS e KECK, 2013, p. 2, tradução minha). Não é uma função direta da autoridade formal, nem explicada em termos de legitimidade política do Estado como um todo. Esse tipo de autoridade muda de tempo em tempo e de organização para organização, dentro do Estado e também dentro da sociedade e pode ser compartilhada entre organizações de modos complexos e “*changing ways*”.

sistema único – contradição expressa no próprio nome da política. Para essa autora, a existência de um sistema único na formulação e o resultado de um sistema dual na implementação da política, indica como o processo de colocar a política em prática também é um processo de criação institucional, que opera sobre instituições pré-existentes e a necessidade de reformulação dada pela nova política.

Assim, os estudos dessas autoras indicam que processos de criação e de transformação institucional podem resultar inclusive em formatos institucionais distintos do modelo formulado originalmente ou pode até mesmo não consolidar uma instituição – como o caso em estudo irá revelar.

1.6. Estruturas de implementação

A compreensão de que o estudo da implementação de políticas públicas não pode mais ser feito olhando para apenas uma instituição, no caso, o Estado, acarretou o reconhecimento da complexidade do processo das políticas e a necessidade de incorporar os múltiplos atores que dele fazem parte, de acordo com Guy Peters (2014). Esse autor defende que cada conjunto de atores responsáveis pela execução de uma política cria um tipo de estrutura de implementação que conforma uma instituição. Ao entender a estrutura de implementação como uma instituição, Peters (2014) identifica três tipos mais comuns dessas instituições e as relaciona com três tipos de abordagens institucionalistas adequadas para cada uma delas.

Às estruturas de implementação formadas pelo setor público, o autor relaciona o tipo de abordagem do institucionalismo normativo. Em suas palavras,

individuals within an institution have their behavior shaped by a “logic of appropriateness”, meaning a common set of values, myths, symbols, and routines. (...) Phrased somewhat differently, the preferences of members of institutions are assumed to be endogenous to the institution. (PETERS, 2014, p. 7).

O segundo tipo é o institucionalismo de escolha racional, aplicado a estruturas de implementação que seguem as diretrizes do *New Public Management*, cujas estruturas envolvem preferências exógenas para maximizar a utilidade pelos atores. Esse tipo de arranjo

diz respeito a relações *agent-principal* entre o setor público e os atores do mercado que tem responsabilidades sobre a entrega de serviços (GAILMARD, 2014).

Ainda dentro desse tipo de estrutura de implementação, Peters (2014) ressalta uma abordagem alternativa oferecida por Elinor Ostrom:

the approach of Elinor Ostrom on the emergence of norms and rules for solving common pool resource problems implies a more evolutionary approach to developing institutional approaches to implementation (see LUSTICK, 2011²⁰). Although coping with collective action problems through the creation of rules that rationally constrain behavior, the Ostrom approach also emphasizes the creation of common norms. (PETERS, 2014, p. 8).

O terceiro tipo é o institucionalismo discursivo, para redes de implementação estabelecidas na interação entre atores do setor público e atores sociais.

The discursive model of institutionalism (BAKIR, 2009; SCHMIDT, 2010²¹) argues that the participants in the institution enter the interactions associated with implementation with rather different discourses that not only explain the nature of the policy enacted by the institution but also serve as means to persuade other members. Thus, unlike the normative version of institutionalism, there is no single set of symbols, myths, routines, etc. that define the institution but rather there are contending sets. (PETERS, 2014, p. 9).

Nessa estrutura de implementação, segundo o autor, é forte a concepção da implementação como atividade política, na qual as decisões são tomadas ao longo do processo de implementação. Os vários participantes tem diferentes objetivos e essas diferenças tem que ser transformadas em decisões. Nessa visão, os discursos dos atores se associam com a estrutura de implementação e representa tanto suas ideias quanto seus

²⁰ Lustick IS (2011) Taking evolution seriously: Historical institutionalism and evolutionary norms. *Polity* 43: 179–209.

²¹ Bakir C (2009) Policy entrepreneurship and institutional change: Multilevel governance of central banking reform. *Governance* 22: 571–598. Schmidt VA (2010) Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism. *European Political Science Review* 2: 1–25.

interesses. Essa abordagem discursiva do institucionalismo compreende que os atores fazem acordos para a solução de cada problema, concordando com essas soluções provisórias, de modo a justificar a opção adotada, ainda que os interesses permaneçam distintos.

O autor ainda afirma que os tipos não são isolados e podem, inclusive, se complementar. Como exemplo, cita como a perspectiva de evolução de normas e regras para resolver problemas de ação coletiva pode prover ideias para o funcionamento de estruturas de implementação quando há conflitos inerentes aos atores envolvidos. De modo que o institucionalismo de escolha racional de Ostrom (2000) pode complementar o modelo de institucionalismo discursivo, através de outras formas de lidar com conflitos e concepções diferentes de políticas públicas. De modo complementar, discursos extremos, representando diversos interesses, também podem ser um mecanismo de desenvolvimento de regras para a solução de problemas de ação coletiva (PETERS, 2014).

Contudo, ainda que Peters (2014) não indique, a abordagem de Ostrom aposta que o conjunto de normas comuns impulse a colaboração como forma de resolução de problemas de ação coletiva pela sociedade – e não através de ações de coerção do Estado ou mercado²². Desse modo, além das dinâmicas estabelecidas entre mercado e Estado, a autora também aponta para relações entre atores diversos, incluindo os atores sociais e estatais, o que poderia aproximar a abordagem dessa autora com a terceira estrutura de implementação descrita por Peters. Mas, talvez por ser uma autora filiada ao institucionalismo de escolha racional, o autor a manteve apenas como abordagem alternativa ao segundo tipo de estrutura que ele identifica.

No argumento do autor, a classificação entre diferentes estruturas de implementação tem como finalidade alinhá-las a três correntes de abordagens institucionalistas. Para a presente tese, interessa menos classificar os tipos de estrutura de implementação do objeto estudado para definir a abordagem do estudo. Importa registrar que diferentes arranjos entre atores conformam diferentes formatos de implementação a depender, justamente, do tipo de atores que são envolvidos – categoria básica para a classificação de Peters (2014).

Outro apontamento importante do autor para esta tese é sua argumentação de que as estruturas de implementação arranjadas entre diversos atores, podem ser entendidas como

²² Elinor Ostrom constrói sua teoria em contraponto a estudiosos clássicos do tema da ação coletiva, Garret Hardin (1968) e Mancur Olson (1999), ambos pessimistas quanto às possibilidades de cooperação devido a análises pautadas pelos interesses individuais, sobretudo econômico. Ambos sugerem que o comportamento dos indivíduos tem como tendência resultados negativos para as coletividades, identificando apenas duas alternativas coercitivas como contraponto à essa possibilidade: via estatização ou privatização, respectivamente.

instituições por estabelecerem padrões de interações relativamente estáveis entre atores que colocam a política em ação. Entender esses padrões de interações responsáveis pela implementação da política como instituições é uma das formas de compreender a institucionalização das políticas públicas participativas aderente ao objeto de estudo aqui.

1.7. Relações entre as literaturas e categorias analíticas em destaque

A partir de análise longitudinal sobre os estudos de implementação, Saetren (2014) afirma que tem havido mais progresso metodológico do que construção de um corpo teórico único: “There is broad consensus behind the view that no general implementation theory is close at hand” (SAETREN, 2014, p. 93). Assim, o estudo da implementação que é feito nessa tese não se filia a um corpo teórico próprio a esse campo, mas a diretrizes teórico-metodológicas que foram apontadas ao longo desse capítulo. Como várias literaturas dialogam com a literatura de implementação, essa seção tem como função definir a relação que será estabelecida entre elas.

Primeiramente, vale reiterar os dois pressupostos da bibliografia que trabalha com implementação que servem de base para o estudo: (a) implementação como processo de execução, mas também avaliação e reformulação da política pública e (b) implementação como processo de interação entre os atores envolvidos nessa política.

Com base nesses pressupostos, a investigação deve estar atenta tanto aos processos, quanto aos atores e relações estabelecidas entre eles. Nesse sentido, a literatura de governança equaciona esses elementos ao propor a definição de escala do estudo. Peter John (2011) explicita que a escala da governança é uma questão primordial para a definição do estudo que se quer fazer. A escala delimita o conjunto de atores e processos que devem ser levados em conta, da mesma forma que auxilia no desenho de pesquisas comparativas. A questão de definição da escala de governança de estudo inclusive auxilia a pensar relações entre diferentes níveis, como as relações federativas no interior de um país, por exemplo.

No caso do programa Córrego Limpo, os atores e processos são delimitados em duas escalas nesta tese. A primeira escala abarca propriamente os diferentes formatos de envolvimento da população, voltando o olhar para as diferentes dinâmicas instituídas nas áreas de córregos onde se relacionam atores participantes dos fóruns de Governança Colaborativa, grupos de monitoramento, participantes dos Conselhos Gestores de Habitação e zeladores de córregos. Vale dizer que a análise considera os atores envolvidos, bem como

seus contextos de interação (incluindo aspectos territoriais) e referências institucionais, relacionais e pessoais que conformam o processo de implementação desses formatos.

A segunda escala diz respeito às relações que a Sabesp estabelece com outros atores institucionais, especialmente Prefeitura e ONGs de consultoria. Nessa escala as relações entre os atores – ou as estruturas de implementação – definem o desenho do Programa Córrego Limpo e das estratégias de envolvimento da população.

O segundo pressuposto do trabalho dirige o olhar para dois tipos de interações que afetaram diretamente o programa estudado: as interações socioestatais estabelecidas nas estratégias de envolvimento da população e as interações entre as instituições estatais responsáveis pela política. Como já foi argumentado acima, a implementação de uma política, em especial com participação social, demanda uma abordagem de interação socioestatal, pois a literatura de implementação mostra que o que os atores fazem na operação da política tem impactos sobre ela. A abordagem de interações socioestatais, assim como a de implementação, não estrutura um corpo teórico de peso, mas se caracteriza pela descrição de processos e relações estabelecidas entre os atores relevantes do objeto de estudo. Essa descrição tem como função tornar evidente a mútua constituição entre os atores em relação. De um lado, os atores são definidos de acordo com os papéis que assumem nas relações estabelecidas. Do outro lado, uma vez que o processo de implementação é o que conforma a política, a partir dessas relações se definem tanto a política, quanto seus resultados. No caso de estudo, essa perspectiva permite compreender que o processo de implementação das estratégias de envolvimento da população não se encerra com o sucesso ou fracasso do primeiro desenho. Mas que tem continuidade numa variedade de trajetórias escolhidas pelos atores e, conseqüentemente, uma variedade de resultados quanto a seus formatos.

A literatura de implementação e de interações socioestatais também ressaltam a importância de compreender as estratégias dos atores, bem como o alinhamento de interesses entre eles e o uso que fazem de seus recursos, inclusive os institucionais (BARRETT, 2004; DOWBOR, 2012; MENICUCCI, 2007; SERAFIM, 2013). No caso do Programa Córrego Limpo, essas referências são relevantes principalmente para compreender a mudança do papel da Prefeitura Municipal de São Paulo ao longo do tempo.

Por fim, as literaturas de Instituições Participativas e gestão de bens comuns serão utilizadas de modo mais pontual, voltadas para o caso dos fóruns de Governança Colaborativa. Esses fóruns compõem o primeiro modelo implementado pela Sabesp e também o único que cria uma institucionalidade própria para incentivar a participação da

população. Essas são literaturas específicas para o estudo desse tipo de instituição e indicam variáveis que influenciam seu funcionamento. Contudo, é importante frisar que essas literaturas serão abordadas a partir da síntese comparativa dessas variáveis: desenho institucional, características dos atores e atributos do ambiente físico (RODRIGUES, 2015). Assim, essas literaturas apontam para elementos analíticos relevantes das dinâmicas internas aos fóruns, mas que não deixam de ser referências para compreender as redefinições da estratégia pela Sabesp a partir das interações estabelecidas entre os diversos atores.

Vale destacar que a literatura de gestão de bens comuns sublinha o impacto dos atributos do ambiente físico tanto sobre as características dos atores e do desenho institucional, quanto sobre o funcionamento institucional. Considerando a dimensão territorial da implementação de qualquer política pública e, especialmente, a de despoluição de córregos, essa literatura contribui com uma importante característica a ser analisada e ainda pouco incorporada pelas demais literaturas aqui trabalhadas.

Cap. 2 – Antecedentes, desenho e participação social no Programa Córrego Limpo

“Não é longo prazo. Eu costumo dizer que é eterno. Como um filho que nasce e você tem que cuidar dele para sempre. Não tem como. Uma vez que o córrego está despoluído você é obrigado a mantê-lo despoluído. Para mantê-lo despoluído você tem que utilizar as forças do Governo e outras forças, que é as do pessoal que mora no entorno. Sem eles, sem a população, não existe como manter um córrego despoluído. (...) É um filho que nasce e você tem que cuidar para sempre”

– Gilmar Massone, um dos pais do Programa Córrego Limpo – entrevista para Teixeira (2010).

Pode-se entender a criação do Programa Córrego Limpo como resultado de um contexto histórico de regulamentação do setor de saneamento no Brasil que corresponde a duas grandes compreensões sobre a governança no país: redefinições do papel do Estado, que resultam em reformas administrativas visando maior eficiência, bem como tendências descentralizadoras e democráticas, que incorporam a participação ativa da sociedade civil nas políticas públicas. Esse contexto repercute na criação da própria Sabesp, bem como de sua posterior reestruturação e atual formato institucional que fornece as condições estruturais para a elaboração de um programa que prevê a participação da população para seu funcionamento. Esses elementos serão apresentados nas duas primeiras seções desse capítulo.

Em seguida, é apresentado o desenho do programa Córrego Limpo, a partir da conjuntura específica que coloca os atores em interação para sua formulação.

Contudo, como o próprio desenho do programa indica, além dos atores institucionais do Estado, outros atores da sociedade civil são chamados a participar do programa. E dentro das instituições, atores desempenham papéis distintos na implementação e formulação do programa. Assim, a quarta seção do capítulo tem como função analisar porque e como a população deve participar do Programa Córrego na concepção da Sabesp.

2.1. Regulamentação do setor de saneamento no Brasil

Experiências de incorporação da participação social em políticas públicas não são exclusivas da Sabesp, nem do setor de saneamento no Brasil. Pelo contrário, são experiências raras nesse setor, mas que podem ser entendidas frente a um contexto político de mudanças da gestão pública em geral, influenciado por novas concepções em voga na administração

pública, bem como reflexo de demandas da sociedade por mais participação social e mesmo pelo desenvolvimento institucional democrático. Por esse motivo é importante entender o cenário mais amplo no qual se insere a política em estudo.

Cabe ressaltar que o setor de saneamento básico também abarca serviços públicos de limpeza urbana e destino de resíduos sólidos, além de se articular com políticas de recursos hídricos de modo geral, incluindo questões de geração de energia e irrigação. Toda essa cadeia de recursos e serviços é composta por amplo número de atores institucionais em variadas esferas administrativas do Estado e do mercado, com regulamentações específicas para uma diversidade de funções que exercem. Contudo, no presente capítulo, serão mencionados apenas os atores e legislações que estabelecem relação com o contexto de construção do Programa Córrego Limpo pela Sabesp.

A Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – Sabesp foi criada em 1973, durante a vigência do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, instituído em 1969. De acordo com o Dossiê Institucional das Empresas de Saneamento em São Paulo: “A segunda grande alteração institucional no setor de saneamento no Estado de São Paulo tratou-se da criação da Sabesp, pela Lei nº 119, de 29/06/1973” (ESPAÇO DAS ÁGUAS et al., 2008, p. 20)²³.

O Planasa foi a primeira política nacional no setor de saneamento básico no Brasil. O Decreto-lei no. 949/1969 que o instituiu tinha como objetivo fomentar a criação de Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs, que funcionariam como braços do governo central na execução dos serviços nos estados da federação. Apesar da criação desses agentes locais, a política era concentrada no governo federal a partir da centralização da fonte de financiamento através do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS atrelado ao Banco Nacional de Habitação – BNH. De modo que as Companhias Estaduais eram “subordinadas às diretrizes federais e deveriam obter a concessão dos serviços de saneamento dos municípios do seu respectivo estado e operar em forma de monopólio” (SANCHEZ, 2001, p. 91). O Planasa vigorou até 2007, mas estava em crise desde a edição da Lei Federal n. 6.528/1978 que alterou as regras de reajuste das tarifas de água e esgoto (CUNHA, 2011).

²³ A criação da Companhia Metropolitana de Águas de São Paulo – COMASP, em 1968, foi a primeira grande alteração institucional do setor de abastecimento na área que hoje conforma a Região Metropolitana de São Paulo. A COMASP e sua fusão com a Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo – SANESP, juntamente com a incorporação do patrimônio da Superintendência de Água e Esgotos da Capital – SAEC formam o grupo de instituições que prestavam serviços de água e esgoto cuja fusão resulta na criação da Sabesp (CF. ESPAÇO DAS ÁGUAS et al, 2008).

Substituindo e contrária ao Planasa, a atual regulamentação do setor pela Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB, lei federal 11.445 (BRASIL, 2007), “não impõe um desenho institucional único para o setor de saneamento básico” (CUNHA, 2011, p. 22). De fato, pode-se identificar como a principal mudança na política a possibilidade de negociação local sem atuação do governo federal (BRITTO, 2004) e tal regulamentação das atribuições dos municípios permite uma grande variedade de arranjos, com autarquias estaduais e municipais desempenhando o papel de provimento do saneamento básico.

O desenho atual das companhias estaduais sofreu influência das orientações para a política urbana adotadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002), inclinado à realização de ajuste fiscal redefinindo as fontes de financiamento, durante a década de 1990²⁴.

A Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB, além de compartilhar esses princípios de reforma administrativa do Estado, sofreu também influência dos preceitos da participação social. Essa lei faz menção explícita ao controle social que deve ser exercido por diversos atores envolvidos na política, tanto titulares dos serviços, quanto órgãos governamentais e prestadores de serviços, e também usuários e entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor²⁵. Conforme analisa Abers et al. (2009, p. 118):

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

Da mesma forma que parte da mudança da regulamentação do setor de saneamento está ligada ao contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro, com influência de novas teorias de administração pública, outra parte dessa mudança se apoia sobre novas formas de interação entre Estado e sociedade, com a expansão de mecanismos de controle social. Num contexto de ampliação de instituições participativas no país, principalmente pós Constituição de 1988 (PIRES, 2011; GURZA LAVALLE, 2011; GURZA LAVALLE e BARONE, 2015; SOUTO e PAZ, 2012), o setor de gestão de recursos hídricos, que inclui o

²⁴ A orientação de políticas de reforma do Estado no Brasil, principalmente entre 1995 e 1998, sofreu grande impacto das orientações da Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial (*New Public Management*) (Pierre, 2011). Essa abordagem foi explorada no capítulo 1.

²⁵ Ver Lei Federal no. 11.445, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm (consulta em maio de 2016).

setor de saneamento básico, também cria inúmeras instâncias de participação social a partir de consórcios de municípios e comitês de bacias hidrográficas, utilizando a concepção de “governança participativa na gestão das águas”²⁶ (ABERS et al, 2009).

Ainda compondo o quadro contextual sobre o setor de saneamento e sua governança, complementarmente à regularização nacional do setor de saneamento, desde 2007 ocorreram diversas mudanças na gestão dos recursos hídricos pela Sabesp, conforme registro do então presidente da companhia Gesner Oliveira (OLIVEIRA, 2011). A adaptação da companhia ao novo marco legal de saneamento, a ampliação de investimentos e o impulso a programas de despoluição de leitos de água em São Paulo, são parte do cenário institucional que permite a criação do Programa Córrego Limpo pela Sabesp.

2.2. Contexto Institucional da Sabesp: entre Estado e mercado

Como dito acima, nos anos 1990, o setor de saneamento básico no Brasil atravessou um processo de reestruturação devido à redefinição de suas fontes de financiamento. Arretche (1999) identifica três trajetórias predominantes pelas quais passaram as companhias estaduais de saneamento: (1) tendência de fortalecimento da operadora estadual; (2) desestatização da prestação de serviços, isto é, privatização e (3) municipalização dos sistemas de água e esgoto. No caso do estado de São Paulo, essa autora identifica o fortalecimento da companhia estadual, Sabesp. De acordo com a autora:

Essa estratégia consiste essencialmente em manter a operação dos sistemas de águas e esgotos sob gestão da companhia estadual de saneamento, tomando-se medidas para preservar e ampliar as concessões municipais, bem como viabilizar a capacidade de investimento da empresa. (...) A estratégia consiste em: i) implantar novo modelo de gestão; ii) melhorar a eficiência operacional da empresa; iii) ampliar sua área de atuação, elevando as taxas de cobertura; e, finalmente, iv) diversificar suas fontes de recursos, o que compreende inclusive abrir o capital da empresa. (ARRETCHE, 1999, p. 89).

Em abril de 1996, a Sabesp começa a implantar seu Novo Modelo de Gestão Empresarial, com a criação de Unidades de Negócios regionalizadas (CAMARGO e

²⁶ “Através da criação de consórcios de municípios e da adesão espontânea de usuários de água e, por vezes, de organizações civis, que se uniram para proteger e recuperar as águas e o meio ambiente de bacias hidrográficas, de forma colaborativa” (Abers et al, 2009, p. 118).

SIMÕES, 2001), conforme será apresentado adiante. Também aplicou as estratégias de melhoria da eficiência operacional (com aumento de receita faturada, maximização da arrecadação e redução de despesas e custos empresariais, incluindo redução de contratos terceirizados e quadro pessoal) e de ampliação da área de atuação (renovação de contratos com maior prazo de concessão, aumento da taxa de cobertura de serviços e redução do tempo médio dos atendimentos) (ARRETCHE, 1999). Mas seu maior problema era a necessidade de equilibrar a dívida, para poder voltar a fazer empréstimos com taxas reduzidas, e a principal inovação para a captação de recursos foi o estabelecimento de parcerias com o setor privado, via subconcessão de serviços e abertura do capital da empresa.

Esse Novo Modelo de Gestão Empresarial é apresentado pelas burocratas da Sabesp, Rosângela P. B. T. Camargo e Neuza M. Simões²⁷ (2001), como responsável por lidar com dificuldades externas e internas da companhia. Externamente, tinha como intenção responder às mudanças políticas que ocorriam no país, acompanhando o processo de redemocratização e a “observância dos princípios de cidadania” que favoreciam a “organização e esclarecimento da sociedade, que passou a exigir muito mais seus direitos”, considerando ainda o momento de crise do Estado e consequente dificuldade de investimento devido a dívidas (CAMARGO e SIMÕES, 2001, p. 2). Internamente, a principal questão a ser enfrentada eram os problemas financeiros além de resolver o rodízio de abastecimento de água na RMSP e atender a pedidos de novas ligações.

A descentralização da estrutura organizacional nas Unidades de Negócios fazia parte desse novo modelo gerencial que começa a ser implantado. Tanto essa, quanto outras definições institucionais são decididas de forma participativa, segundo Camargo e Simões (2001). Essa participação é observada devido ao envolvimento de diversos gerentes da própria companhia, bem como pela participação de entidades diversas do setor de saneamento sob a coordenação da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES, com o apoio da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP²⁸. Contudo,

²⁷ No próprio texto citado, Rosângela Camargo identifica que exercia o cargo de Gerente do Departamento de Organização Empresarial e Neuza Simões de Superintendente de Planejamento e Gestão Empresarial da Sabesp. Desse modo, a análise delas faz parte da percepção de atrizes internas à Sabesp e que exercem funções específicas na gestão da companhia.

²⁸ As autoras afirmam que tiveram participação nesse processo as “Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE, Associação Paulista de Empreiteiras de Obras Públicas - APEOP, a Associação Paulista de Empresas de Consultoria em Saneamento - APECS, a Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH, pessoas ligadas a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, ao Departamento de Água e Energia Elétrica - DAEE, ao Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgotos e Meio Ambiente - SINTAEMA, a Associação dos Engenheiros da Sabesp – AESABESP, e ainda, representantes da SABESP.” (Camargo e Simões, 2001, p. 3).

cabe dizer que parte dessas entidades tem uma relação de bastante proximidade com a Sabesp, muitas vezes compartilhando diretorias, de modo que sua participação no processo de redefinição institucional da Sabesp não expressa necessariamente a incorporação de diversidade de atores.

Em 2003, Dalmo do Valle Nogueira Filho assume a presidência da Sabesp e, segundo notícias da época, seria o responsável por iniciar um processo de privatização da companhia²⁹. Contudo, o processo não se concluiu e seu sucessor, Gesner Oliveira, segue outro caminho, como será apresentado a seguir.

A partir dessa trajetória, a despeito de ser uma companhia estadual, a Sabesp adquiriu caráter misto, como parte da administração indireta do Estado de São Paulo e com a abertura de seu capital no mercado financeiro em 2002, permitindo a participação de empresas privadas no seu controle acionário³⁰. Além disso, sua maior fonte de financiamento é via tarifa cobrada dos usuários e não repasse de verbas via crédito governamental (CUNHA, 2011). Essa condição dupla da Sabesp é explicitada no artigo 2º de seu estatuto social:

Constitui o principal objeto social da companhia a prestação de serviços de saneamento básico com vistas à sua universalização no Estado de São Paulo, sem prejuízo da sustentabilidade financeira no longo prazo (ESTATUTO SOCIAL DA SABESP, 2012).

Desse modo, a companhia desempenha um papel misto entre o fornecimento de um serviço público, com vistas à sua universalização e sob regulação estatal, e a sustentabilidade financeira, que se vincula a incentivos de lucratividade empresarial devido ao caráter de parte de seus acionistas³¹. De fato, seu estatuto social estabelece a regulamentação da Sabesp pela

²⁹ “Sabesp abre licitação para privatização”, 17 de agosto de 2006 (fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1708200618.htm>, consulta em maio de 2016). Ainda na gestão de Dalmo Nogueira, em 2005 uma notícia publicada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP aponta que dentre os municípios que tem interesse em manter seus serviços de saneamento básico contratados com a Sabesp, existia a demanda por incluir políticas de participação social. De acordo com a notícia, os municípios “insistem na função social da empresa e na necessidade de participação social como garantia de uma política de extensão do saneamento básico para todos” (“Contratos com a Sabesp precisam de novo modelo, dizem municípios e entidades”, 9 de novembro de 2005. fonte: <http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=261412>, consulta em 21 de maio de 2016). Ainda, segundo a notícia, essa posição também é acompanhada pelo Sindicato dos Trabalhadores de Água, Esgoto e Meio Ambiente de São Paulo – SINTAEMA e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE.

³⁰ De acordo com o Estatuto Social da Sabesp. Fonte: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/E34B04738C2BB721832579EE00013655/\\$File/estatuto_social_042012.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/E34B04738C2BB721832579EE00013655/$File/estatuto_social_042012.pdf), consulta em março de 2014.

³¹ De acordo com o Relatório de Sustentabilidade da companhia de 2015, o sócio majoritário da Sabesp é o

Lei Federal nº 6.404/76, conhecida como lei das Sociedades Anônimas, e sujeita “a companhia, seus acionistas, administradores e membros do conselho fiscal às disposições do Regulamento de Listagem do Novo Mercado da BM&FBOVESPA (Regulamento do Novo Mercado)” (ESTATUTO SOCIAL DA SABESP, 2012).

Dois gestores do alto escalão da companhia explicam como essas estratégias foram sendo realizadas de modo combinado para a reestruturação da Sabesp. Ambos ressaltam que a opção pela abertura de capital da companhia nas Bolsas de Valores de São Paulo e de Nova York tinha como intuito submetê-la a uma regulação externa, especialmente de ordem financeira.

Paulo Massato³², Diretor Metropolitano, que colaborou com a criação do novo modelo de gestão, conta quais foram as decisões tomadas segundo a concepção vingente entre os atores de decisão. Segundo ele, na época da eleição de 1990 (para presidente e governador), foi demandado que ele criasse um novo modelo de negócio para a Sabesp que, na sua opinião, deveria ser um modelo para “blindar a empresa contra o mau político”. Ele negocia essa ideia com o Secretário de Saneamento e Energia da época, Hugo Marques da Rosa, e começa a implantá-la junto com um grupo de 15 superintendentes da companhia:

PM: Aí, um pouco que eu achava na época, muito inocente ainda, era que o modelo de ter um conselho de administração mais forte (...) e que tivesse ações na Bolsa, obrigaria, você tem que prestar conta para o investidor, seja na Bolsa aqui no Brasil, seja em Nova York (...) de lá para cá, a Sabesp tá no mercado Bovespa, tá no mercado da Bolsa de Nova York e ela é... Mas hoje com o Petrolão, até isso se perde. Não adianta tá na bolsa só, precisa ter uma governança mais forte, né? Então...

MR: Mas você acha que teve um efeito positivo esse processo?

PM: Muito positivo, a Sabesp passou a ser muito mais, os profissionais da Sabesp são muito mais profissionais hoje, tenho certeza. (...) Veio tudo junto e eu participando dos movimentos internos, os superintendentes na época, tá certo? Juntamos os superintendentes mais ativos na época, formamos um grupo forte e fomos trabalhando, o papel de, sei lá, pelo menos 15 superintendentes mais pró-ativos que haviam na época que se uniram para modernizar a empresa, ajudar a modernizar a empresa. Nós passamos períodos muito ruins aqui, né? Situação financeira, a Sabesp quebrada, não tinha dinheiro nem para comprar material para fazer manutenção e a gente, acho que a companhia deu a volta por cima e taí. É uma grande empresa internacional hoje. (Paulo Massato, entrevista concedida em 11 de agosto de 2015, grifos meus).

Governo do Estado de São Paulo, com 50,3% das ações e o restante da divisão acionária da companhia é dividida entre acionistas da Bolsa de Valores de São Paulo (BM&FBovespa), com 29,3% e a Bolsa de Valores de Nova York (NYSE), com 20,4% (SABESP, 2015).

³²Um rápido perfil dos entrevistados para essa pesquisa foi sistematizado em quadros disponíveis nos anexos.

Após a implantação do novo modelo de gestão, a Sabesp abriu seu capital na Bolsa de Valores em 2002. Gesner Oliveira, que assumiu a presidência da companhia em 2007 até 2010, também comenta em livro que organizou como a LNSB de 2007 influenciou o que ele chama de “reposicionamento estratégico” da companhia “diante do novo marco regulatório do Saneamento” (Oliveira, 2011). Segundo o entrevistado, seu papel ao assumir a presidência da companhia seria justamente prepará-la para um novo formato de regulação:

Então a Sabesp, ela precisava de um choque regulatório, ela precisava se preparar para uma nova cultura, passar de uma empresa auto regulada para uma empresa com regulação independente. (...) Então um dos grandes trabalhos institucionais que nós fizemos foi montar a Superintendência de Regulação da Sabesp que hoje interage com a ARSESP todo esse trabalho de discussão, de (audiência, pública), não existia antes, foi montado a partir da nossa gestão.

O segundo ponto que foi muito importante, foi a relação com o mercado, a Sabesp era uma empresa, isso foi pioneiro no Brasil, ela foi uma empresa que abriu capital e depois ela entrou no Novo Mercado. Ela foi a segunda empresa a entrar no Novo Mercado. Não sei se você está familiarizada, ele estabelece um padrão de governança mais rigoroso. (...) Por exemplo, pra você ter ações no Novo Mercado, a Sabesp tem ações, a Petrobras tem ações, mas por exemplo, a Petrobras, ela não é obrigada a ter um comitê de auditoria independente, com membros independente, um conselho independente. A Sabesp é obrigada porque ela obedece um padrão de governança mais rigoroso. A Petrobras, ela tem ações que são originais e preferenciais, as ações preferenciais, ela não dão direito a votos, as originais dão direito a voto. A Sabesp só tem ações originais. Qual a diferença? Os acionistas da Sabesp tem mais poder, informação sobre a empresa, do que da Petrobras. A Petrobras está em um nível abaixo da Sabesp em termos de padrão de governança. Então como a Sabesp tem essa característica, a interação com o mercado é muito importante(...).

O terceiro ponto, diz respeito ao diálogo com a sociedade e com os órgãos não governamentais, sobretudo na área ambiental. Quando nós entramos, a Sabesp não tinha uma área de meio ambiente, naturalmente ela se preocupava com o meio ambiente, etc, mas não tinha a área de meio ambiente, então o que nós fizemos foi criar uma área de meio ambiente na Sabesp, uma Superintendência de Meio Ambiente, padrões e normas associados a assuntos ambientais, estabelecer um diálogo permanente com as Câmeras de Meio Ambiente, com os organismos não-governamentais. Nunca tinha tido, por exemplo, uma Audiência Pública sobre penas ambientais, que nós fizemos, depois nós fizemos o Relatório de Sustentabilidade seguindo os padrões do GLI com critérios, discutindo esse Relatório de Sustentabilidade com a comunidade, fazendo Audiências Públicas, integrando o Relatório de Sustentabilidade ao Relatório Financeiro que ela tem. O que a gente fez com a sustentabilidade, foi dar o mesmo *status* que a área financeira. A área financeira tinha que fazer um relatório prestando contas aos acionistas, a gente falou: ‘Olha, o mesmo rigor que a gente tem com os acionistas em Nova York a gente quer ter com os aspectos ambientais’. Então hoje existe o Relatório de Sustentabilidade, que é bastante importante, tanto que a “crise hídrica” e tal, muitas das críticas a ela foram tiradas do Relatório de Sustentabilidade. (Gesner Oliveira, entrevista concedida em 20 de abril de 2015, grifos meus).

Nesse trecho da entrevista de Gesner Oliveira, pode-se assinalar três pontos que foram as diretrizes das suas decisões como presidente da Sabesp. O primeiro é o que ele chama de “choque regulatório”, que seria uma reorganização institucional para responder as demandas de regulação externa. O segundo, reestabelecer novo relacionamento com o mercado, a partir da entrada no Novo Mercado, o que, segundo o entrevistado, garantiria “um padrão de governança mais rigoroso”, pois a Sabesp assume compromissos de sustentabilidade financeira e geração de ativos, além do próprio controle dos acionistas sobre as atividades da companhia.

O parâmetro de comparação, tanto nesse trecho da entrevista de Gesner Oliveira, quanto na entrevista de Paulo Massato é a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, sociedade de economia mista sob controle da União e uma das maiores companhias brasileiras com capital aberto e que estava passando por um grande escândalo de corrupção na época das entrevistas. Esse parâmetro é usado tanto para afirmar que a confiança no novo modelo evitaria ingerências políticas foi abalada com o escândalo de corrupção, quanto para diferenciar o padrão de exigência colocado para a Sabesp como superior.

Por fim, o ex-presidente da Sabesp também assinala que uma das inovações institucionais que ele implementa na companhia é de uma Superintendência de Meio Ambiente que teria como função estabelecer maior diálogo “com a sociedade e com os órgãos não governamentais”. Nesse sentido, ele cita a participação em Audiências Públicas e a apresentação de dados em Relatórios de Sustentabilidade. E da mesma forma que as informações financeiras da companhia são acompanhadas pelos acionistas, informações relacionadas ao meio ambiente também passam a ser produzidas e divulgadas³³.

Em outro trecho de sua entrevista, Gesner Oliveira explica um pouco mais sobre as mudanças implementadas em sua gestão da Sabesp e também se alinha a fala de Paulo Massato sobre a existência de um padrão de governança articulado com as exigências do Novo Mercado:

Esse modelo, é um modelo bastante interessante. Claro que não é o único, nem precisa ser assim, mas ele parece ser um modelo vantajoso porque me permite acesso ao mercado de capitais. E se você não tiver esse acesso ao mercado de capitais, você

³³ Os Relatórios de Sustentabilidade da Sabesp são produzidos anualmente e estão disponíveis, desde o referente ao ano de 2007, em duas áreas no website da companhia: na sessão de Relações com Investidores (<http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&db=&docid=1D4769482AB57353832574F7005D9F27&docidPai=AB82F8DBCD12AE488325768C0052105E&pai=filho3>, consulta em maio de 2016) e na sessão de Meio Ambiente (<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=93>, consulta em maio de 2016).

teria muito mais dificuldade de fazer investimentos. Ou mesmo se você não tivesse esse padrão de governança, você estaria sujeito a problemas muito mais de interferência política, você não teria a mesma transparência, obrigações de prestação de contas. (Gesner Oliveira, entrevista concedida em 20 de abril de 2015, grifos meus).

Nesse trecho da entrevista, o gestor defende que não há contradição no caráter misto da Sabesp. De fato, no período em que ele esteve em seu posto na companhia, ele teve como papel garantir a adequação desta às exigências do “Novo Mercado”, isto é, o cumprimento de critérios para a abertura do capital da companhia na bolsa de valores³⁴.

Contudo, especificidades da formatação da companhia podem ser evidenciadas a partir dessa fala. Em primeiro lugar, a questão do investimento. O setor de saneamento é um setor de política pública responsável por obras de infra-estrutura de grandes extensões e complexidade técnica, que envolvem elevados investimentos financeiros e profissionais altamente especializados. Combinada a essa necessidade de capital, a Sabesp é uma companhia que depende quase exclusivamente dos recursos provenientes da venda de seus serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto. Por esse motivo, o acesso ao mercado de capitais e possíveis fontes de financiamento são uma questão crucial da viabilidade econômica da companhia para a consecução de seus objetivos.

Os dois entrevistados mencionados nesse item também citam o modelo público-estatal como uma forma de salvaguarda contra ingerências políticas, garantia de transparência e de prestação de contas sobre a condução das ações da empresa. Nesse ponto, se demonstra a influência das diretrizes da Nova Administração Pública (*New Public Management*) (PIERRE, 2011). Uma das características desse modelo gerencial é uma postura de desconfiança em relação ao Estado, marcada por uma postura que contrapõe fortemente administração técnica e política. De modo que essa fala indica a preferência por análises técnicas para basear a tomada de decisões.

Contudo, se aquele modelo gerencial busca sanar desconfianças do mercado com relação às políticas do Estado, ele também partilha de algumas ambições fomentadas no interior das discussões sobre controle social com objetivos de maior transparência e atendimento a interesses sociais pelo Estado. Isso pode ser verificado na síntese produzida

³⁴ Por esse motivo, o jornal El País, ao entrevistar Gesner Oliveira em fevereiro de 2015, afirma que ele “é descrito pelos funcionários da Sabesp como o presidente que implementou o neoliberalismo na companhia e agudizou o interesse pelos lucros e não pelos investimentos”, perfil embutido em uma das perguntas feitas ao gestor. (Fonte: “Existem motivos de força maior para rever os contratos de demanda firme”, 21 de fevereiro de 2015, fonte: http://brasil.elpais.com/m/brasil/2015/02/21/politica/1424543995_676521.html. Consulta em: 24 de março de 2015).

por Regina Pacheco no Prefácio de livro que compila registros das atividades da Sabesp entre 2007-2010, período da gestão de Gesner Oliveira na presidência da companhia:

Outros pilares que sustentam a melhoria de desempenho da Sabesp parecem se apoiar em tendências experimentadas por governos de diferentes orientações políticas, em muitos países, nas três últimas décadas, às quais se dá o nome genérico de ‘nova gestão pública’. No Brasil, esses temas foram introduzidos com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sob a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, a partir de 1995. Trata-se aqui da busca da excelência na prestação do serviço público, identificando e valorizando o usuário e tratando-o como um cidadão-cliente (...) (a expressão ‘cliente’ gerou controvérsia, mas parece hoje mais compreendida em sua acepção vinculada à cidadania); da definição clara de resultados a serem atingidos e de seu monitoramento constante (...); da inclusão dos diversos atores afetados pela atuação da organização, ampliando os mecanismos de consulta, para construir uma governança compartilhada de projetos e ações nas comunidades. (PACHECO, 2011, p. 10).

Assim, a Sabesp atualmente pode ser caracterizado a partir do imbricamento das duas vertentes que disputam o debate e a criação de modelos a serem adotados pelo Estado brasileiro e suas agências. Tanto as dinâmicas de eficiência estatal relacionadas às orientações de reforma do Estado, quanto certas referências de controle e participação social permeiam redefinições na estrutura institucional da companhia e também as perspectivas dos atores envolvidos. Mas vale notar que a participação de atores sociais nas decisões sobre a companhia adquirem um caráter bastante específico devido a já mencionada pouca variedade de atores participantes do processo de reestruturação da companhia, bem como da aproximação da companhia com atores do mercado.

2.3. Desenho do Programa Córrego Limpo: instituições estatais envolvidas e papéis a serem desempenhados

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

Com esse intuito, o Programa Córrego Limpo engloba ações de ampliação e otimização do sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, a canalização de alguns

córregos, limpeza de córregos e suas margens, implantação de parques lineares e urbanização de favelas, envolvendo diversas instâncias do poder público, de acordo com suas responsabilidades. À Sabesp cabe a execução de obras de ampliação de redes de saneamento básico, implantação de coletores troncos e interceptores, e manutenção e monitoramento das redes novas e pré-existentes (VITAL et al., 2012).

Ao todo, o município de São Paulo tem aproximadamente 1.715 unidades de córregos afluentes/ fundos de vales (MASSONE, 2014)³⁵. Inicialmente, o programa selecionou quarenta e duas bacias de córregos da cidade de São Paulo e posteriormente ampliou o alcance das ações. De acordo com Marcelo Teixeira, o “cronograma total prevê que 300 córregos estejam despoluídos num período de 10 anos, sendo 100 até 2010” (TEIXEIRA, 2010, p. 44). A primeira meta do programa era despoluir 42 córregos até 2008, 28 córregos foram despoluídos totalmente, 14 foram parcialmente despoluídos e outros 14 ainda devem ser. A segunda meta do programa estabeleceu que mais 58 córregos seriam despoluídos até o segundo semestre de 2010 e, até março desse mesmo ano, 22 córregos já tinham sido despoluídos, faltando ainda 36, que deveriam ser entregues parcialmente despoluídos, de acordo com Massone (em entrevista concedida à Teixeira, 2010)³⁶.

É difícil encontrar o número corrente de córregos integrantes do programa, pois as listas estão sempre sendo renovadas e atualmente o website da Sabesp não possui mais uma página específica sobre o Programa Córrego Limpo. De acordo com as informações levantadas, os dados mais recentes indicam 148 córregos despoluídos até dezembro de 2014³⁷.

Para a Sabesp, um córrego é considerado despoluído quando não existem mais ligações irregulares despejando esgoto nesse curso d'água. Mas além disso, a companhia também utiliza o parâmetro de Demanda Bioquímica de Oxigênio – DBO, “que representa a

³⁵ Em fala registrada em Ata do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES, um engenheiro do Departamento de Planejamento Integrado da Sabesp, comentou: “É uma pergunta recorrente: ‘puxa, quantos córregos têm aqui em São Paulo?’ (...) ‘Bom, quantos quisermos’. Praticamente, todos os fundos de vale são córregos”. De fato o número de córregos existentes no município de São Paulo é difícil de mensurar. Existem muitos cursos d'água totalmente cobertos por tempo indeterminado, que podem ou não ainda estarem vivos. Além disso, muitos fundos de vale que poderiam potencialmente formar córregos ou rios, são ocupados por construções urbanas e quando se acumula água nessas áreas são apenas registradas como áreas de enchente.

³⁶ Gilmar Massone é um dos responsáveis pela criação do Programa Córrego Limpo. As citações diretas de falas dele provêm de entrevista realizada por Teixeira (2010), anexada na íntegra em sua dissertação de mestrado, por isso sempre serão remetidas a essa fonte. Outras informações foram obtidas através de contato direto com Gilmar Massone.

³⁷ De acordo com nota técnica da Sabesp para encaminhamento de informações para instituições públicas e sociedade civil.

quantidade de oxigênio dissolvido na água necessário à estabilização da matéria orgânica biodegradável”, por ser “um dos parâmetros de potabilidade das águas para consumo humano” (RAMIRES JÚNIOR et al., 2015, p. 124). A meta da Sabesp é atingir um índice de DBO igual ou menor a 30 mg/L nos córregos participantes do programa e quanto mais alto o valor observado nos córregos, maior é seu estado de poluição (JACOBI, FRACALANZA e SILVA-SÁNCHEZ, 2015).

A seleção de córregos para o Programa Córrego Limpo foi feita com base em vários critérios que variavam da influência das comunidades das áreas de córrego sobre Sabesp, Prefeitura e Governo do Estado, além de critérios técnicos de facilidade de operação. Algumas lideranças comunitárias entrevistadas também afirmam que fizeram um trabalho de convencimento junto à Sabesp para que os córregos de suas regiões fossem incluídos no programa e para isso ressaltavam tanto a necessidade do trabalho de despoluição, quanto facilidades técnicas para que isso fosse realizado.

Além das mudanças mais gerais do setor que influenciaram a reestruturação institucional da Sabesp, como a criação de uma Superintendência de Meio Ambiente, e novas diretrizes que incorporam a participação social, como expressos na LNSB, explorados acima, outros dois fatores contextuais tiveram influência sobre a criação do Programa Córrego Limpo. O primeiro deles tem a ver com uma narrativa da construção do programa como decorrência da implantação do Parque da Juventude. O segundo, refere-se ao alinhamento institucional possibilitado pelos atores que ocupam as três instituições que criam o programa. Ambos serão discutidos a seguir.

O Parque da Juventude foi implantado pelo Governo do Estado de São Paulo, que inaugurou a primeira fase do parque em 2003. Esse Parque foi construído na área que funcionava o Complexo de Detenção do Carandiru, na Zona Norte de São Paulo, e onde passa o córrego Carandiru³⁸. No momento da conclusão do parque, em 2007 (3ª fase), a Sabesp foi chamada para fazer a despoluição do córrego que passava por ele. Em meio a discussão de alternativas para as obras de despoluição, foi elaborado o Programa Córrego Limpo, conforme a narrativa de Paulo Massato, a seguir:

O Projeto Córrego Limpo começou no Córrego Carandiru. Como a penitenciária foi demolida e o governo do Estado ia criar o Parque da Juventude, tínhamos que dar uma solução para a poluição já que o córrego corta todo o Parque da Juventude. A

³⁸ Informações compiladas de material informativo sobre o Programa Córrego Limpo, da Unidade de Negócio Norte, de agosto de 2013 (material doado por uma entrevistada).

primeira solução aventada na época foi instalar uma estação de flotação³⁹ à montante, tratava o córrego, e... Nas discussões com o governo do Estado nós sugerimos que nós poderíamos fazer um trabalho de despoluir o córrego sem a estação de flotação. E aí começou o Programa Córrego Limpo, despoluiu um córrego por causa do Parque da Juventude. E o pessoal da Unidade de Negócios Norte, Gilmar Massone, começaram a trabalhar com as ligações [*de esgoto*], buscar as ligações e os resultados estavam aparecendo. Faltava a questão da carga difusa, como trabalhar a questão da carga poluidora difusa e um pouco da nossa, também, já que nós tínhamos clareza, era que se a comunidade não comprasse o projeto, eles não, a gente poderia despoluir o córrego por um tempo, mas ao longo do tempo ela seria provavelmente perdida. Para manter uma solução, para que fosse uma solução mais perene nós fomos trabalhar com a Unicamp (...). Mas daí ela trouxe um primeiro conceito de bacia e junto com a Cebap (...). O trabalho que foi apresentado aí de gestão, é... gestão dos *stakeholders* da bacia. Então foram várias peças que foram se juntando e aí ficou com uma cara de Córrego Limpo. E para nós, porque nossas dificuldades era, ‘Olha, tem que ter um trabalho conjunto com quem tem o poder de remover favela, de organizar invasões’. Então, o pressuposto básico era que tinha que ser um programa em parceria com a Prefeitura Municipal de São Paulo. Na verdade era um tripé, era Prefeitura, Sabesp e comunidade e... que foi bem, caminhou bem, fomos ampliando, discutimos os interesses também da Prefeitura de reurbanização de fundo de vale e fomos selecionando. Hoje eu acho que tem 140 córregos nessa situação, despoluídos já, de diversos tamanhos, tem córregos de porte, como o córrego Ipiranga, por exemplo, e tem córregos relativamente pequenos como o Cruzeiro do Sul⁴⁰. (Paulo Massato, entrevista concedida em 11 de agosto de 2015).

Paulo Massato cita Gilmar Massone, que é considerado um dos pais do Programa Córrego Limpo e coordenador da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP – Córrego Limpo), que cuida da integração das Unidades de Negócio para a despoluição dos córregos que fazem parte do programa. No início do programa, Gilmar Massone era funcionário da Unidade de Negócios Norte – MN e explica que após a despoluição do córrego Carandiru, foram despoluídos os córregos Tenente Rocha e Ciclovía (esse parte da bacia do córrego Horto Florestal) e, a partir de então, o Governo do Estado de São Paulo assume o programa (TEIXEIRA, 2010). Desse modo, o programa se inicia na MN, mas depois é expandido para toda a cidade de São Paulo, abarcando outras Unidades de Negócios da Sabesp. Segundo ele, o Programa Córrego Limpo passou a fazer parte do Projeto Estruturante Operação Natureza, que além desse programa, também engloba outros programas da Sabesp.

A Operação Natureza, em especial no que diz respeito ao Programa Córrego Limpo, foi celebrada pelo ineditismo da parceria entre a Sabesp e a Prefeitura Municipal de São Paulo, em alguns veículos de comunicação do Governo do Estado de São Paulo e mesmo da

³⁹ A estação de flotação faz parte da cadeia de equipamentos de tratamento da água, sendo especificamente onde se separam resíduos sólidos da água líquida.

⁴⁰ O córrego Ipiranga, é um dos maiores da cidade de São Paulo, com aproximadamente 9 km de extensão e com estimativa de população de 234.957. Já o córrego Cruzeiro do Sul tem estimativa de população de 29.081 (Cf. materiais internos da consultoria do Cebap, com base em Censo 2000).

Prefeitura⁴¹. Na Revista Saneas⁴², que deu destaque ao Programa Córrego Limpo, Jairo Tardelli Filho (Gerente de Departamento da Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento da Metropolitana-MP, da Sabesp) também destaca a novidade do programa pela parceria estabelecida entre Sabesp e PMSP, enquanto que Rosana Telles (Secretária Executiva de Comunicação da Prefeitura da Cidade de São Paulo) sublinha que a parceria com a Sabesp é fundamental para a execução do programa. Mesmo em um website de empresa especializada na área de engenharia e consultoria ambiental, a parceria é exaltada a partir da notícia de que o convênio histórico estabelecido entre a PMSP e Sabesp cria segurança para a companhia seguir com seus programas estruturantes, citando dentre eles, o Programa Córrego Limpo e o Projeto de Despoluição do Tietê⁴³.

Enfim, as notícias e a referência ao Programa Córrego Limpo, tanto em veículos oficiais de comunicação das instituições envolvidas, quanto em publicações técnicas especializadas na área de engenharia ambiental e de saneamento básico, ressaltam a novidade e abrangência do programa. Se a novidade é notada pelo estabelecimento inédito de parceria entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Sabesp, a ampla abrangência do programa só é possível graças justamente a essa parceria e ao desenho de responsabilidades compartilhadas entre as duas instituições. Nem apenas a PMSP, nem apenas a Sabesp poderiam empreender isoladamente a recuperação dos córregos, com vistas a recuperação dos grandes rios do município de São Paulo, devido a limitações de atuação próprias a cada escopo institucional. Tudo isso indica como a parceria entre as duas instituições é fundamental para a implementação do Programa Córrego Limpo.

E qual a distribuição de atribuições entre as instituições envolvidas? O papel desempenhado pelo Governo do Estado de São Paulo no programa não é claro, chegando mesmo a não ser mencionado em muitos documentos e apresentações sobre o programa. De

⁴¹ Notícias de 20 de março de 2007, data do lançamento oficial da Operação Natureza: “Estado e Prefeitura lançam programa para despoluir córregos da Capital”

(fonte: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=83034>, consulta em 3 de maio de 2015). “Parceria entre Prefeitura e Governo do Estado recupera qualidade de 40 córregos. A ação inédita vai melhorar a condição das águas de 30 córregos em 18 subprefeituras, envolvendo 195 quilômetros quadrados da cidade e beneficiando 2,35 milhões de pessoas”

(fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=129915>, consulta em 4 de maio de 2016).

⁴² A Revista Saneas é uma publicação técnica da Associação dos Engenheiros da Sabesp e a edição citada era voltada para o tema da poluição por carga difusa, com destaque para o Programa Córrego Limpo (edição de Julho/Agosto/Setembro de 2008). AESABESP, 2008. Fonte: <http://www.aesabesp.org.br/arquivos/saneas/saneas30.pdf>, consulta em 3 de maio de 2016.

⁴³ Notícia no website da NRE Engenharia: “Sabesp assina convênio histórico com São Paulo. Contrato entre a empresa e a Prefeitura minimiza riscos e incertezas sobre prestação de serviços de saneamento em regiões metropolitanas”. (fonte: <http://nrcengenharia.com/noticia.php?id=10>, consulta em 3 de maio de 2016).

todo modo, ainda que seja uma companhia mista, a Sabesp tem como seu maior acionista o Governo do Estado de São Paulo, pois é parte da estrutura desse governo. Por esse motivo, o Governo do Estado de São Paulo é representado pela Sabesp no programa, que muitas vezes é anunciado sem mencioná-lo diretamente.

Contudo, José Serra (PSDB), governador no período de lançamento do programa (2007-2010), é considerado como um dos propositores do Programa Córrego Limpo e fez promessa de despoluição de córregos nas comunidades que visitou durante a campanha eleitoral no ano anterior, segundo técnicos comunitários da Sabesp. Também foi responsável por fazer discursos oficiais no lançamento do programa e esteve presente na inauguração de Parques Lineares em córregos despoluídos.

Cumprе frisar que José Serra era prefeito de São Paulo quando concorreu ao governo do estado, portanto, o prefeito que assume imediatamente após sua saída era seu colega de chapa e vice-prefeito, Gilberto Kassab, reeleito na sequência (2006-2013, DEM até 2011, depois PSD). A parceria entre o governador e o prefeito no momento da formulação e primeiros anos de implementação do Programa Córrego Limpo pode ser entendido como um fator importante para o desenho da parceria histórica entre Sabesp e PMSP e facilitador do funcionamento do programa nesse período.

Nesse mesmo sentido, vale a pena mencionar a relação entre o governador e o presidente da Sabesp no momento da criação do programa. Por fazer parte da administração indireta do governo do estado, o presidente da Sabesp geralmente é indicado pelo governador. No caso de Gesner Oliveira, sua relação com José Serra é bastante próxima, tendo realizado algumas parcerias anteriores a esse momento. José Serra foi orientador do mestrado em economia de Gesner Oliveira, concluído em 1983. Gesner Oliveira também foi coordenador do programa econômico de José Serra quando este concorreu para a Presidência da República em 2002⁴⁴. Assim, pode-se dizer que o alinhamento institucional capaz de criar o Programa Córrego Limpo tem bases nas relações estabelecidas pelos principais dirigentes das três instituições envolvidas.

Com relação a interação institucional no processo de implementação do Programa Córrego Limpo, em 2007 a Sabesp e a Prefeitura Municipal de São Paulo firmaram um Termo de Cooperação, no qual definiram o objeto de cooperação, os meios de execução do programa, as atribuições dos partícipes, dentre outras definições necessárias à cooperação.

⁴⁴ Segundo matéria da Folha de São Paulo assinada por Gesner Oliveira, em 5 de dezembro de 2002: “Gesner Oliveira: Choque de credibilidade com Serra”. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u39226.shtml>, consulta em 5 de maio de 2016.

Algumas atribuições são designadas para cada um dos dois participantes da cooperação, de modo que Sabesp e Prefeitura coordenaram seus esforços para alcançarem o objetivo comum de despoluição dos córregos.

No interior do Programa, as atribuições da PMSP são a limpeza dos leitos e margens de córregos; manutenção das galerias de águas pluviais e bocas de lobo; contenção de margens para preservar a infra-estrutura de esgotamento sanitário ou sistema viário adjacente; remoção de imóveis situados nas faixas ribeirinhas para permitir a implantação de infra-estrutura de esgotamento; reurbanização de favelas nas proximidades dos fundos de vale; implantação de Parques Lineares⁴⁵, “sempre que possível”; notificação dos proprietários de imóveis para que façam a conexão de esgotamento sanitário ao sistema público e fiscalizando o cumprimento; e desenvolvimento de programas de conscientização da população local (Sabesp, Termo de Cooperação nº 011/07 – CJ). Para a realização dessas atividades a Coordenação das Subprefeituras – SMSP, a Secretaria do Governo Municipal – SGM, a Secretaria Municipal de Infraestrutura urbana e Obras – SIURB, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e a Secretaria Municipal de Habitação foram designadas para compor o Grupo Executivo responsável pelo contrato do Programa (Cf. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, sábado, 4 de abril de 2009).

As competências da Sabesp são: planejamento geral das ações de esgotamento sanitário e de despoluição de córregos; diagnósticos das redes coletoras de esgotos existentes; inspeção de imóveis para verificar a forma de esgotamento, manutenção das redes coletoras de esgotos existentes; elaboração de projetos de coletores-tronco; elevatórias, remanejamento e prolongamento de redes coletoras de esgotos; licenciamento ambiental; execução de obras de remanejamento, interligações e prolongamento de redes coletoras de esgotos; execução de ligações domiciliares e industriais de esgotos; execução de obras de coletores-tronco; monitoramento da qualidade das águas dos córregos; e desenvolvimento de programas de conscientização da população local (Sabesp, Termo de Cooperação nº 011/07 – CJ).

Assim, a despeito da construção do programa como parceria entre as duas instituições, a Sabesp é a responsável direta pela despoluição dos córregos, enquanto para a Prefeitura cabe ações nos entornos dos córregos – limpeza e construção de Parque Lineares. Além disso, a principal responsabilidade da Prefeitura no interior do programa se relaciona com sua política habitacional, o que, apesar de criar um vínculo importante para a realização do

⁴⁵ Parques Lineares são parques construídos geralmente ao longo de rios ou córregos e que tem como função a conservação e preservação desses recursos naturais.

programa, inclui uma estrutura institucional com uma agenda própria e complexa de execução. Desse modo, considerando o arranjo institucional e de atribuições entre Prefeitura e Sabesp, é possível assinalar relações distintas de engajamento e propriedade com relação ao programa, de forma que a Sabesp muitas vezes é identificada como a grande responsável por ele⁴⁶.

A única competência atribuída tanto à Sabesp quanto à Prefeitura no Termo de Cooperação entre essas instituições é justamente o envolvimento da população local, via programas de conscientização. Vale a pena a leitura da definição dessa atribuição compartilhada:

Desenvolvimento de programas de conscientização da população local, e demais ações que objetivam melhorar o entendimento do papel de cada um para a obtenção plena dos resultados esperados, principalmente no que se refere ao conceito de fontes difusas de poluição, preservação dos recursos hídricos e disposição correta dos resíduos sólidos (Sabesp, Termo de Cooperação nº 011/07 – CJ).

De fato, a população é tida como a terceira parte da sustentação do Programa Córrego Limpo. Muitas apresentações do programa mostram a figura do tripé que o apóia, do qual fazem parte a Sabesp, a PMSP e a população, como pode ser visto na figura abaixo.

⁴⁶ Uma evidência disso pode ser indicada em publicações da Secretaria de Habitação, como a Revista do Projeto Renova SP, que ao mencionar o Programa Córrego limpo o filia apenas à Sabesp (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO, 2011).

Figura 1– Tripé de apoio do Programa Córrego Limpo

Fonte: Apresentação do Programa Córrego Limpo produzida por Gilmar Massone e equipe, intitulada “Despoluição de córregos em área urbana”, disponível em <http://bit.ly/1tJmF1X>, data de outubro de 2012, consulta em 7 de novembro de 2014.

Na figura 1, as atribuições de cada uma das partes que compõem o tripé do programa estão sintetizadas: PMSP – sem lixo, Sabesp – sem esgoto e população – participação.

Em uma outra figura (Figura 2), que contém o organograma completo do Programa Córrego Limpo, a população também aparece na última etapa, denominada de “Manutenção e Operação Permanente e Participação Popular”. Assim, a despeito da divisão de atribuições entre as instituições públicas, a participação da população é incorporada ao Programa compartilhando responsabilidades com os demais atores e de modo permanente. Na próxima seção será apresentada a compreensão da Sabesp sobre a participação da população no Programa Córrego Limpo.

Figura 2 - Organograma do Programa Córrego Limpo

Fonte: Apresentação do Programa Córrego Limpo⁴⁷

⁴⁷ Apresentação produzida por Gilmar Massone, intitulada “Programa Córrego Limpo – Metodologia para despoluição de córregos”, disponível em

2.4. Estratégias de envolvimento da população no Programa Córrego Limpo: como a participação social é entendida

O envolvimento de diversas instituições do Estado, bem como a população de modo geral, no desenho do Programa Córrego Limpo pode ser entendida como uma característica fundamental para a elaboração de políticas de gestão de recursos ambientais. Isto é, trata-se de um tipo de política que lida com problemas multidimensionais, que dificilmente dizem respeito a apenas um ou mais atores estatais, por atravessar múltiplas capacidades, responsabilidades e esferas administrativas. Estudiosos de recursos ambientais e, dentre eles, de recursos hídricos, destacam o caráter peculiar desse tipo de recurso por requerer o envolvimento de diversos atores sociais em várias escalas, criando o comprometimento entre os envolvidos com os resultados das decisões e ações tomadas conjuntamente (OSTROM, 2009) e destacando que a ação do Estado é apenas uma parte da política, que para ser bem sucedida “faz-se necessária a cooperação de usuários de água e dos atores sociais em geral” (ABERS et al, 2009, p. 126).

Essa perspectiva relaciona-se fortemente com uma frase muito recorrente entre os funcionários da Sabesp: de que a população é responsável pela poluição, então deve ser responsável também por cuidar dos córregos. E isso se aplica tanto às ligações irregulares de esgoto direcionadas diretamente aos córregos, quanto à poluição difusa e descarte incorreto de lixo e entulho.

Uma percepção difundida entre os funcionários da Sabesp é que independente da quantidade e periodicidade das obras de despoluição realizadas, muitos cursos d’água seguiam continuamente poluídos. A avaliação da companhia é que sem informação, educação e envolvimento, os moradores próximos aos córregos urbanos continuam as atividades que os poluem sem reconhecer sua responsabilidade nesse processo.

Além disso, a estratégia de envolver as lideranças e moradores das regiões dos córregos despoluídos no programa também tinha por objetivo criar canais de intermediação entre a Sabesp e essa população. Com isso, pretendia-se obter mais informações sobre as áreas de atuação da companhia, além de permitir melhor focalização de seus investimentos e intervenções. Isso porque na concepção da Sabesp, os moradores próximos aos córregos teriam condições de perceber rapidamente quaisquer mudanças na coloração, cheiro ou

densidade da água para indicar possíveis vazamentos ou irregularidades e informar a companhia para que tomasse as providências necessárias.

Assim, a Sabesp tem a intenção de que população se aproprie dos córregos. E ela acredita que a partilha de responsabilidades com a população e o comprometimento desta com a despoluição dos córregos tornariam mais duradouros e eficazes os resultados das ações da companhia dentro do Programa Córrego Limpo. A esse respeito, pode-se identificar que a Sabesp se apoia em dois processos para que aconteça a apropriação dos córregos pela população. Esses processos serão identificados aqui como (a) adesão voluntária e como (b) estratégias institucionais ativas para o envolvimento da população. Os dois processos são discutidos a seguir.

2.2. a) Adesão voluntária

A adesão voluntária da população a atividades que mantenham os córregos despoluídos, se baseia numa certa aposta da Sabesp de que uma vez constatados os benefícios provenientes do programa, a percepção e relação estabelecida entre a população e os córregos seja alterada de modo positivo para mantê-los limpos.

É bastante difundida entre a população a percepção do córrego como um mau comum, compreendido como esgoto a céu aberto e seu entorno como área de descarte de lixo e entulho⁴⁸. Para a Sabesp a compreensão do córrego como esgoto é um indicativo da relação negativa estabelecida entre a população e os córregos e apenas com a mudança dessa percepção que a população vai se apropriar deles e transformar o que é visto como um problema compartilhado em um bem coletivo⁴⁹. Gilmar Massone resume esse contraste:

GM: Sem eles, sem a população não existe como manter um córrego despoluído.

P: Você acha que essa é uma das partes mais difíceis do Projeto?

GM: É a mais difícil e a mais importante. Engajamento. Só que isso é demorado. (...)

Porque você desperta nas pessoas a importância de uma coisa que eles nem reconheciam como sendo uma área de lazer(...). Que na verdade córrego hoje é esgoto

⁴⁸ A equipe de consultoria do Cebrap fez um *survey* com o intuito de identificar as lideranças nas comunidades de córrego e também apreender a percepção da população e as relações estabelecidas com os córregos. Nos anexos da tese é apresentada uma análise sobre parte dos dados desse *survey* que indicam de fato uma percepção negativa do córrego.

⁴⁹ A inspiração aqui é Ostrom (2009) e discussões realizadas no Workshop on the Ostrom Workshop (WOW5) conference, Indiana University Bloomington, June 18-21, 2014. Agradeço especialmente comentários de Eduardo Brondízio sobre a comparação da mudança de percepção da população em relação ao córrego em comparação a estudos sobre a coleta seletiva de lixo e como um mau comum pode ser transformado em um bem comum a partir das relações que se estabelecem com os bens em questão.

a céu aberto e o que as pessoas querem mesmo é se ver livre deles. Querem canalizar. (...) Eles não imaginam que um córrego pode estar despoluído, possa ter peixe, possa ter aves, garças, como a gente tem visto em alguns córregos por aí, certo? (Entrevista de Gilmar Massone, concedida à Teixeira, 2010, p. 145).

Massone também afirma que a receptividade do programa tem sido positiva: “Muito boa, porque o efeito do córrego despoluído em cima da população é imediato” (Teixeira, p. 146, 2010). Tanto ele quanto Paulo Massato acreditam que o cuidado com o meio ambiente seria resultado natural de um processo que combinaria as ações de despoluição do Programa Córrego Limpo e a conscientização da população, conforme pode se verificar no trecho abaixo.

Eu acho que isso é evolutivo, nada acontece num estalar de dedos. É um processo evolutivo, no próprio palácio [*palácio dos Bandeirantes, sede do Governo do Estado de São Paulo*] já tinha um grupo trabalhando essa questão da despoluição, foi desmontado esse grupo, mas eu acho que na medida que a gente consegue demonstrar que alguns córregos estão despoluídos e a população começar a perceber isso e houver uma movimentação de comunicação de massa, ‘olha, só o córrego Ipiranga era fedido, mau cheiroso, hoje tá lá despoluído’, isso pode acelerar e trazer para mais próximo agora essa consciência. Se não houver isso, só quando todas as obras estiverem prontas e aí o pessoal perceber que não deu resultado nenhum. (Paulo Massato, em entrevista concedida em 11 de agosto de 2015).

Um dos argumentos aludidos com frequência pela Sabesp para a adesão da população ao programa seria a valorização dos imóveis do entorno dos córregos despoluídos, como um benefício indireto atrelado a essa limpeza. Paulo Massato afirma que, com isso, o programa teria um efeito econômico também:

O que a gente tem um pouco de clareza, (...) eu tinha pedido, mas acho que não foi, era fazer uma avaliação da distribuição de renda que promove o Córrego Limpo. Porque é, pegar o [*córrego*] Cruzeiro do Sul, a Prefeitura fez a canalização, removeu as favelas, criou um conjunto habitacional, promoveu um parque, incentivou a participação dos idosos, da terceira idade. O que é dito lá por moradores é que o barraco lá que valia 10, depois do Córrego Limpo passou a valer 50, sei lá, um aumento muito grande. Isso é uma distribuição de renda, né? Ele tinha uma coisa que valia 10, passou a ter 50. (...) Claro que, eu já disse para você, que foi uma distribuição de renda que nós fizemos em muitos córregos da periferia, mas aqui tem um processo de valorização imobiliária, que é o mesmo processo, só que aqui é para rico, né? Só pegar ao longo da marginal Tietê, pegar esses empreendimentos imobiliários, é claro que todo mundo quer ver, estar do lado de um rio despoluído. Foi assim lá no Topomo lá em Washington, no Sena em Paris igual, não muda não. O sistema capitalista vai... o sistema capitalista? O sistema imobiliário, de valorização imobiliária é igual em todos os locais, se você está num local mais bonito, mais agradável, vale mais. (Paulo Massato, em entrevista concedida em 11 de agosto de 2015).

Apesar desse ser um efeito difícil de mensurar, expressa uma compreensão da diretoria da Sabesp sobre repercussões positivas do programa para além da despoluição dos córregos propriamente. Ainda, esse argumento da valorização imobiliária pelo atrativo da preservação do córrego também se alinha com outra observação recorrente da diferença de relação entre locais onde as moradias ficam voltadas para o córrego ou de costas para ele. Em geral, é notado pelos funcionários da Sabesp que quando o córrego é visto como um problema, como esgoto, um mau a ser evitado, as moradias são construídas em cima ou de costas para o curso d'água. Já em regiões em que ele se encontra limpo, com Parque Linear em suas margens ou alguma área de lazer, é comum as residências serem voltadas para ele.

(...) Até porque num assentamento em fundo de vale antigamente as pessoas imaginavam que iam construir uma casa perto do esgoto. Hoje é perto de um córrego, perto de um rio, em que tem peixinho, em que tem tudo mais. É bastante interessante, porque hoje a gente percebe que os córregos que são melhores cuidados, em que a população se envolve mais com eles, são os córregos em que as casas estão de frente para esses córregos. Porque normalmente a população constrói as casas de costas para o córrego. Porque ali corre esgoto. Mas nos córregos em que corria esgoto e as casas eram obrigadas a serem construídas para frente desse córrego, hoje eles cuidam muito mais do córrego do que o pessoal que tem os córregos perto das casas. (Entrevista de Gilmar Massone, concedida à Teixeira, p. 150, 2010).

2.2. b) Estratégias institucionais ativas para o envolvimento da população

Além das expectativas da Sabesp com relação à adesão voluntária da população ao Programa Córrego Limpo, pelo reconhecimento de seus resultados e benefícios advindos de uma potencial nova relação estabelecida com os córregos despoluídos, um segundo processo de envolvimento da população no programa também é empreendido institucionalmente. Nesse caso, trata-se de ações intencionais de engajamento da população, propriamente meios estabelecidos institucionalmente para a participação social no programa. Após o início do programa, a Sabesp passa a procurar outras instituições para auxiliá-la nessas estratégias de envolvimento da população. Em 2009, a Sabesp estabelece um contrato de consultoria com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap para fazer o mapeamento das redes de lideranças existentes nas áreas de córregos e a elaboração de uma proposta de intervenção junto a essas redes e a população dessas comunidades. A proposta da consultoria foi a criação de fóruns de Governança Colaborativa, que foram implementados no ano seguinte, também com o acompanhamento do Cebrap.

Esses fóruns foram elaborados como instituições de fomento à participação e colaboração entre os atores participantes, com o objetivo de que eles criassem projetos de conscientização ambiental para a manutenção da limpeza dos córregos. A participação nesses fóruns era voluntária e acontecia através de convite feito pelos técnicos comunitários às lideranças identificadas pelo Cebrap e também por eles próprios no seu trabalho cotidiano. Além dos moradores da bacia de cada córrego, representantes da subprefeitura e outras instituições públicas também foram convidados a participar, além de tutores do próprio Cebrap que acompanhavam o funcionamento dos fóruns e davam auxílio nas etapas de sua criação institucional.

Os projetos elaborados pelos fóruns foram inscritos numa linha de auxílio da Sabesp para receber apoio financeiro para sua execução. A Sabesp possui uma linha de apoios e patrocínios que são distribuídos entre projetos desenvolvidos por diversos tipos de instituições e que dialogam com as atividades da Sabesp, bem como a partir da tramitação de pedidos de financiamento por atores sociais ou institucionais, através de um sistema de inscrições de projetos no website da companhia. Marcelo Morgado (2011), assessor de Meio Ambiente da Sabesp entre 2007 e 2013, assinala que esses patrocínios fazem parte do entendimento da companhia sobre as parcerias com a sociedade como forma fundamental de atuação com relação aos recursos ambientais. Além disso, os dados sobre a quantidade de parcerias e o montante de recurso empregado indicam uma importante dedicação nessa linha de atuação pela Sabesp⁵⁰.

Apesar dos projetos elaborados nos fóruns de governança colaborativa terem sido inscritos dentro dessa forma de patrocínio, esses projetos se diferenciam das linhas usuais de patrocínio da Sabesp porque neles a companhia atuou diretamente na construção de espaços para a elaboração conjunta de projetos com a população, visando obter auxílio na execução de sua política de preservação dos córregos e não apenas apoiando iniciativas de atores sociais independentes.

Os projetos foram implementados no ano seguinte do funcionamento dos fóruns, isto é, em 2011. O repasse do patrocínio da Sabesp foi feito a instituições escolhidas pelos

⁵⁰ “No campo do apoio às boas iniciativas, a organização acredita que, para as ações ecossociais serem bem-sucedidas, devem deixar frutos duradouros e se tornar demonstrativas, permitindo sua reprodução em outros locais. Para tanto, é fundamental atuar em parceria com a comunidade e a sociedade civil organizada. A empresa mantém mais de 200 parcerias com ONGs e aporta cerca de R\$62 milhões/ano em apoios e patrocínios”. (Morgado, 2011, p. 94).

participantes dos fóruns: ONGs, escolas e outros tipos de associações. A Sabesp e as demais lideranças das comunidades acompanharam a realização dos projetos.

Essa interação que a Sabesp estabelece de modo intencional com a população para a implementação do Programa Córrego Limpo constituiu projeto piloto aplicado em cinco áreas de córrego, com intenção de ser reproduzidas nos demais córregos na sequência. No entanto, após a curta duração dos primeiros fóruns – apenas três meses – e mesmo com a realização dos projetos encaminhados por esses fóruns, a Sabesp mudou de estratégia.

Como parte do processo de implementação da participação social no Programa Córrego Limpo, algumas avaliações da política, conjuntamente com a alteração de atores sociais e estatais envolvidos implicaram redefinições para as estratégias de envolvimento da população. Assim, a partir principalmente de 2013, novos formatos passaram a ser implementados, em conjunto com novas instituições parceiras da Sabesp.

O primeiro que será trabalhado aqui é o contrato com outra instituição da sociedade civil, nesse caso, a Fundação SOS Mata Atlântica. Essa instituição já desenvolvia um projeto de monitoramento de cursos d'água que foi combinado com os interesses do Programa Córrego Limpo. No interior desse projeto são formados grupos de monitoramento entre a população que mora no entorno dos córregos, em geral lideranças ligadas a organizações civis ou escolas da região que já trabalham ou que tenham interesse na temática de meio ambiente ou propriamente de preservação de rios e córregos. O monitoramento envolve uma “tecnologia de mobilização”, como é chamada pelo coordenador do projeto pela Fundação SOS Mata Atlântica. Isto é, para fazer o monitoramento da qualidade da água, o grupo deve preencher um formulário com base nos consensos estabelecidos entre os participantes do grupo sobre os parâmetros observados. Com base nessa dinâmica, a intenção da Fundação SOS Mata Atlântica é que as pessoas envolvidas entendam e se mobilizem com relação às condições de poluição e/ou limpeza de cada um dos córregos.

Junto com o monitoramento, tanto a Fundação SOS Mata Atlântica, quanto a Sabesp, incentivam os grupos para que desenvolvam outras atividades complementares ao monitoramento dos córregos. Isso varia desde roda de discussões sobre as condições do córrego, até a organização de mutirões de limpeza e mesmo shows no entorno dos córregos, que ajudam a divulgar as atividades que estão sendo realizadas, além de estabelecerem uma relação positiva de uso desses espaços.

Uma segunda forma de envolver a população na manutenção da limpeza dos córregos foi a estratégia utilizada por alguns técnicos comunitários da Sabesp de aproveitar os espaços

criados pelos Conselhos de Habitação do Projeto Renova SP para levar informações de ligações e uso correto de esgotos, descarte de lixo e entulho, dentre outras relacionadas à educação ambiental no uso do sistema de saneamento básico. Nesse caso, os Conselhos são criados pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 2013, no âmbito de sua Política de Habitação e tem como foco principal discussões e tomada de decisões ligadas à implementação de projetos de urbanização e construção de moradias em áreas definidas de acordo com bacias hidrográficas, dando prioridade de atendimento às áreas participantes do Programa Córrego Limpo. Os técnicos da Sabesp assumem a posição de conselheiros representantes de órgãos públicos, enquanto que a população elege os próprios conselheiros representantes da comunidade.

Esse caso se diferencia dos demais, pois trata-se da combinação de duas políticas por instituições estatais. Ainda que a PMSP também tenha participado da criação do Programa Córrego Limpo e estabelecido um Termo de Cooperação com a Sabesp, este termo não é renovado com a mudança de prefeito em 2013 e a relação entre as duas instituições no interior do programa é alterada. No entanto, com o Projeto Renova SP ambas as instituições estão operando nas áreas de córrego participantes do programa e realizando atividades alinhadas às suas responsabilidades no programa. Por esse motivo, os técnicos comunitários identificam seu trabalho nesse conselho como uma nova forma de Governança Colaborativa, ou uma “governança diferente”.

Por fim, em alguns córregos participantes do programa, a Sabesp estabeleceu relações diretas com lideranças que moram próximas a eles. Essas lideranças, chamadas de zeladores dos córregos, são responsáveis por manter a Sabesp informada sobre quaisquer alterações das condições dos córregos e seus entornos. Assim, a Sabesp constrói um canal de comunicação com a população dessas regiões e apoia atividades que essas lideranças venham a desenvolver em prol do córrego. É o formato menos institucionalizado e, provavelmente, menos participativo no sentido de formalização e encaminhamento de decisões sobre o programa. Mas, ainda assim, é uma estratégia de interação entre a companhia e a população – propriamente entre os técnicos comunitários e as lideranças – reconhecida pela Sabesp como uma forma de manter a população envolvida e colaborando com a manutenção da limpeza dos córregos.

As quatro estratégias descritas aqui (fóruns, monitoramento de córregos, conselhos gestores e zeladores de córregos) fazem parte do processo de implementação da participação social no Programa Córrego Limpo. É interessante como a definição de Governança

Colaborativa permanece sendo utilizada pelos burocratas da Sabesp, especialmente os técnicos comunitários que participaram da implementação dos fóruns. Alguns afirmam em suas entrevistas que continuam fazendo a Governança Colaborativa, “mas de outro jeito”. Em geral, eles comentam que trata-se de um formato por vezes mais simples, por vezes mais institucionalizado e complexo, mas a compreensão é que são continuidades da estratégia criada com os fóruns e por isso carregam o nome deles. Por esse motivo é importante acompanhar o processo de implementação dessas estratégias institucionais de envolvimento ativo da população no Programa Córrego Limpo. Para tanto, os atores sociais e estatais, bem como as interações estabelecidas entre eles e os fatores contextuais que afetam essa implementação serão investigados nos próximos capítulos.

Vale dizer que o discurso sobre a incorporação da participação social pela Sabesp não faz referência ao debate de ampliação democrática ao qual geralmente se alinha a literatura de participação social. Antes, é um tipo de incorporação da participação social devido à especificidade do tipo de política, relacionado à um recurso ambiental, que abrange a ação de vários tipos de atores, motivo pelo qual a Sabesp busca incorporar a sociedade. Por esse motivo pode-se falar em co-produção da política.

Desse modo, a participação social observada ao longo do processo de implementação da política não está diretamente relacionada à participação de atores sociais em instituições específicas, como em geral são os casos tratados pela literatura de Instituições Participativas – que no caso em estudo seriam próximas apenas dos fóruns de Governança Colaborativa ou dos Conselhos Gestores de Habitação. Contudo, a participação observada no caso do Programa Córrego Limpo da Sabesp assume caráter de troca de informações e comunicação entre atores estatais e sociais, bem como de construção de adesão em torno de uma proposta, isto é, o estabelecimento de interações socioestatais com o intuito de promover a manutenção da despoluição de córregos.

Cap. 3. Dos personagens às instituições: atores de implementação

“Na verdade, eu sou só a interface entre a comunidade e a Sabesp”.

– Entrevistada D, técnica comunitária

Neste capítulo serão caracterizados os atores de implementação das estratégias de envolvimento da população no interior do Programa Córrego Limpo. Esses atores são tanto de ordem institucional quanto comunitária. Por esse motivo serão apresentados aspectos de organização institucional, como as Unidades de Negócios da Sabesp, que permite compreender as diferenças organizacionais que conformam parte das referências dos técnicos comunitários, propriamente os burocratas de nível de rua que lidam diretamente com a população. Também são analisados o perfil desses técnicos comunitários e suas formas de atuação.

A segunda seção discute o papel desempenhado pela Prefeitura Municipal de São Paulo ao longo da implementação do Programa Córrego Limpo e fatores que redirecionam a parceria entre Sabesp e Prefeitura.

As instituições que dão suporte às estratégias de implementação da participação social pela Sabesp também são apresentadas, em conjunto com suas agendas de trabalho na parceria estabelecida com a companhia. O primeiro deles, o Cebrap e, em seguida, a Fundação SOS Mata Atlântica.

A quinta seção apresenta as definições de população, comunidade e lideranças que são utilizadas no relacionamento com a Sabesp. Contudo, as caracterizações específicas dessas fazem parte dos próximos capítulos.

O objetivo do capítulo é apresentar e analisar quem são os atores que participam na implementação de estratégias de envolvimento da população no Programa Córrego Limpo e a seção final deste capítulo faz um sumário dos atores e dos papéis que desempenham neste programa. Ainda que os atores sejam importantes a partir das relações que eles estabelecem entre si, optou-se por uma apresentação desse tipo de modo que pudessem ser explorados alguns aspectos próprios a cada um deles para compreender – nos próximos capítulos – como eles se relacionam. É importante ressaltar que mais do que a mútua constituição dos atores, interessa entender a co-produção conjunta da política por eles durante o processo iterativo de sua implementação.

3.1. Estrutura institucional da Sabesp: as Unidades de Negócios

Em dezembro de 2015, a Sabesp tinha um total de 14.223 empregados, segundo seu Relatório de Sustentabilidade (SABESP, 2015). Durante o período de implementação do Programa Córrego Limpo, a Sabesp teve três presidentes: Gesner Oliveira (2007-2010), Dilma Pena (2011-2014) e Jerson Kelman (2015 – atualmente). Nesse período, entretanto, o Diretor Metropolitano permaneceu sendo o mesmo, Paulo Massato Yoshimoto.

Em sua estrutura institucional interna, a Sabesp é constituída por uma presidência e cinco diretorias, sendo três delas Diretoria de Gestão Corporativa; Diretoria Econômica Financeira e de Relações com Investidores; e Diretoria de Tecnologia, Empreendimentos e Meio Ambiente⁵¹. As duas últimas diretorias fazem a divisão do atendimento dos serviços de saneamento de modo operacional e territorializado entre os municípios do estado de São Paulo que estabeleceram contrato de concessão com a companhia (essa estrutura pode ser visualizada na figura 3, a seguir). Uma delas é a Diretoria de Sistemas Regionais, responsável pelos serviços de saneamento de 326 municípios do interior e litoral do estado de São Paulo, e a outra a Diretoria Metropolitana – M, que

controla 7 Unidades de Negócio da RMSP e atende 38 municípios, sendo 30 da Região Metropolitana e 8 na região de Bragança Paulista. Produz e vende água por atacado para 6 municípios da RMSP, operados por serviços municipais – Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Guarulhos (parte) e Mogi das Cruzes (parte). (ESPAÇO DAS ÁGUAS, 2008, p. 25).

As Unidades de Negócio foram estabelecidas como parte de um Novo Modelo de Gestão Empresarial, que visava dar maior autonomia para a administração de recursos a partir de unidades administrativas com área de atuação delimitada por bacias hidrográficas, que conformam sua unidade de planejamento físico-territorial (ESPAÇO DAS ÁGUAS, 2008). As Unidades de Negócio tem “autonomia para gerir os recursos materiais, financeiros e humanos, bem como seu próprio plano de investimento, de acordo com as diretrizes da empresa estadual” (ARRETCHE, 1999, p. 90).

⁵¹ De acordo com o website da companhia (<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=7>).

Figura 3 - Organograma da Sabesp

Fonte: Camargo e Simões (2001, p. 6).

Dentre as sete Unidades de Negócio – UN da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, cinco abarcam o município de São Paulo, além de outros municípios vizinhos, e são definidas de acordo com as cinco zonas da cidade. Isto é, a Unidade de Negócios Leste (Metropolitana/Leste – ML) atua na Zona Leste da cidade de São Paulo, a Unidade de Negócios Oeste (Metropolitana/Oeste – MO), na Zona Oeste e assim por diante. A Unidade de Negócios Centro (Metropolitana/Centro – MC) é a única UN cuja atuação territorial não corresponde apenas à Zona Central da capital, abarcando também parte do território da Zona Leste⁵².

Apesar de serem partes integrantes da mesma companhia, cada Unidade de Negócio possui especificidades em sua organização institucional, na dinâmica interna de distribuição de funções entre os funcionários, bem como nos contextos territoriais de atuação. É importante saber as diferenças entre as UNs da Sabesp, pois por serem estruturas descentralizadas com autonomia de operação, muitos dos programas da Sabesp se organizam a partir dessas unidades. É o caso do Programa Córrego Limpo, no qual as UNs alocam os

⁵²Devido a esse desenho territorial administrativo diferenciado na MC alguns córregos participantes do Programa Córrego Limpo pertencentes a essa UN localizam-se na Zona Leste da cidade de São Paulo.

córregos integrantes do programa de acordo com a localização na divisão territorial da cidade de São Paulo.

Algumas diferenças entre as UNs podem ser bastante objetivas, como, por exemplo, diferentes perfis de população atendida devido a distribuição socioeconômica da população entre as diferentes Zonas da cidade de São Paulo. Contudo, algumas questões de funcionamento institucional e, principalmente, como os diferentes burocratas da Sabesp as compreendem, só podem ser captadas através dos relatos deles. Por isso, a seguir, alguns trechos de entrevistas que marcam essas questões.

Paulo Massato, um dos responsáveis por estabelecer a divisão territorial administrativa entre as UNs, explica as características que foram consideradas para a conformação de cada uma delas.

E aí a separação tinha que ser geográfica, do Tietê para cima, do Pinheiros para o oeste, do Ribeirão Traição para baixo a Sul, do córrego Aricanduva para a Zona Leste e o que sobrou no meio, a Unidade de Negócios Centro. E porque que a Unidade de Negócios Centro é pequena? Porque ela é o maior faturamento da empresa, tem uma densidade populacional muito grande, é muito verticalizado a região central de São Paulo, a primeira característica, verticalizado, é... agora não, porque a mídia vai lá para a Zona Leste, vai lá para Parelheiros, mas na época a mídia ficava aqui no Jardins, em torno da Avenida Paulista, mais do que isso eles não saíam não. Então também tinha essa questão da imagem. Centro tem que ter uma gestão conservadora, porque aqui é que, na época, moravam os donos do poder. (...) Então, a Zona Central onde tinha o maior poder, a população com o maior poder aquisitivo, grande concentração de gente, qualquer coisa que aconteça são centenas, milhares de pessoas são atingidas, deu um rompimento... Então, essa é a característica da Centro, tem infraestrutura toda atendida, tem cem por cento água, cem por cento da coleta de esgoto, tratamento, tudo é cem por cento na região do centro. A região, as outras demais regiões, tem uma parte da capital e tem os municípios, eles pegam também os municípios. Então, são gestores que precisam ter um traquejo político de conversar com prefeito, valorizar a figura do executivo municipal, do legislativo, das câmaras, dos bairros, do legislativo, isso junta nas quatro outras. Centro só tem capital de São Paulo, não tem que conversar com nenhum prefeito, até porque quem acaba falando com o prefeito de São Paulo é o presidente da empresa, é o governador, é o secretário, não é o superintendente da área central. Os outros não, a interface, o representante da Sabesp é de fato o superintendente local, da Leste, Norte, Oeste e Sul.(...)

A Leste, ela é uma região com característica de bairro de periferia, totalmente, tá certo? Essa é bem mais, ela se caracteriza bem como bairro dormitório, vai, Unidade de Negócio dormitório. A Sul mistura, tem uma parte nobre, na região de Santo Amaro, um pouco a região do Interlagos, ali entre, que fica entre o lago da Billings e o Guarapiranga e tem uma parte de periferia, bairro dormitório também e caracteriza-se pela presença dos grandes mananciais, então lá tem que ter uma visão de evitar a poluição dos mananciais, trabalhar aí para, para coletar e mandar para o tratamento todo o esgoto pra não chegar nas represas. E tem leis específicas também, para fazer os projetos de ampliação, atendimento, tem que trabalhar muito essa questão dos mananciais. A região Oeste também é um misto, também tem periferia e também tem bairros de alto padrão, Alphaville, tem municípios também com nível mais elevado,

que o município de Osasco, Barueri e tem a pobreza, que é Itapevi, Jandira, tá certo? A Norte, a característica dela é que ela chega até ali a Serra da Cantareira, que é uma parte de classe média ali que fica em Santana, um pouco Vila Maria, mais próximo da Marginal Tietê, mas tem uma região muito pobre ali, Pirituba, Parada de Táipas e o extremo norte, Francisco Morato, Franco da Rocha, municípios paupérrimos, os piores IDHs (*Índices de Desenvolvimento Humano*) do Brasil, tá certo? Então, (...) de forma geral, essas são as características de cada Unidade de Negócios. Aí depois tem, região, aí do ponto de vista topográfico, morfológico, tem as suas diferenças, suas especificidades, mas daí eu diria que essa heterogeneidade geomorfológica ela vale para todas as Unidades. (Paulo Massato, entrevista concedida em 11 de agosto de 2015, grifos meus).

Ainda que seja um trecho longo da entrevista, ele ilustra as considerações feitas a respeito das características socioeconômicas da população, além de alguns aspectos territoriais e de infraestrutura relacionados às áreas territoriais de cada UN. Pode-se destacar, a concentração da infraestrutura urbana na área atendida pela MC, especialmente, na região coincidente com o centro da capital, que possui o que a Sabesp chama de 300% de atendimento: 100% de abastecimento de água, 100% de coleta de esgoto e 100% de tratamento de esgoto. Com essa alta taxa de atendimento e a concentração populacional, qualquer problema no serviço da Sabesp tem grande repercussão. Com relação às características ambientais, o entrevistado cita a região dos mananciais na área abarcada pela MS, o que implica uma relação direta com legislação ambiental específica e suas consequências no cotidiano das ações da Sabesp. Por fim, o entrevistado também destaca a necessidade das UNs – com exceção da MC – se relacionarem com o poder municipal dos demais municípios que abarcam, o que requer constantes negociações políticas.

Além dessas considerações, outros entrevistados ilustram questões relacionadas com o trabalho dos técnicos comunitários, que serão apresentados na sequência. Uma técnica comunitária da MN fala do diferencial do trabalho desse burocrata em sua unidade com relação às demais:

Cada uma [*das Unidades de Negócio*] fica numa região, com características e demandas diferentes. Então, cada [*técnico*] comunitário em cada Unidade de Negócio é um comunitário diferente. O comunitário que aqui tem na Norte, você não vai achar ele na Sul e assim por diante. Eles tem, às vezes até a mesma função, e assim, nas outras Unidades você vai achar comunitários como eu, que tem vertente da Participação Comunitária, mas que também faz outra atividade. Isso porque, como a gente tinha uma interação maior, você acaba, né? Indo atrás de informação. Tem outros que são só comunitários. Tem outros que fazem duas, três funções como eu. Então, cada Unidade de Negócio, ela vê o comunitário de uma forma. (D, entrevista concedida em 3 de julho de 2015, grifos meus).

Figura 4 - Mapa das Unidades de Negócios da Sabesp na RMSP - 2016

Fonte: Bases cartográficas do Centro de Estudos da Metrópole – CEM e Sistema de Informações Geográficas no Saneamento – SIGNOS (Sabesp) 2016.

* A maior parte da Unidade de Negócios Norte abarca municípios fora da Região Metropolitana de São Paulo (do total de 3.548 km² dessa UN, 2.509 km² ficam fora da RMSP). Optou-se por não apresentar toda a área dessa UN, com o intuito de dar maior destaque a distribuição das UNs especialmente no município de São Paulo, foco do estudo. Como informação complementar, a extensão territorial das demais áreas são: MC – 285 km², ML – 1.404 km², MS – 1.607 km² e MO – 1.038 km².

Figura 5 -Mapa das Unidades de Negócios da Sabesp no município de São Paulo (imagem de satélite) – 2016

Fonte: Bases cartográficas do Centro de Estudos da Metrópole – CEM e Sistema de Informações Geográficas no Saneamento – SIGNOS (Sabesp) 2016.

Figura 6 - Mapa das Unidades de Negócios da Sabesp e distribuição de renda da população no município de São Paulo

Fonte: Bases cartográficas do Centro de Estudos da Metrópole – CEM e Sistema de Informações Geográficas no Saneamento – SIGNOS (Sabesp) 2016, com dados censitários do IBGE/2010.

Em geral, os entrevistados da Sabesp fazem uma diferenciação entre dois perfis de técnicos comunitários. O primeiro de atuação “mais comercial”, isto é, voltado a atividades de negociação de débito e captação ou regularização de novos clientes para a Sabesp. O segundo, um perfil de atuação “mais comunitário ou social”, que envolve principalmente atividades de divulgação de informações e educação ambiental. De fato, ambos tipos de atribuições são responsabilidades dos técnicos comunitários, mas a depender de como desempenham essas atividades, esses burocratas são identificados de uma ou outra forma.

De todo modo, esse perfil dos técnicos comunitários se relaciona com o perfil de atividades de cada UN. Isso porque as atividades que são atribuídas aos técnicos comunitários dependem do entendimento que os burocratas de escalões acima deles acreditam que eles devam desempenhar. Como a estrutura das Unidades de Negócios é bastante descentralizada, essas atribuições podem variar de acordo com as definições institucionais de funcionamento interno, bem como das próprias características das comunidades e dos territórios de atuação.

Uma ex-encarregada dos técnicos comunitários da ML faz uma comparação entre o formato do trabalho dos técnicos comunitários entre as Unidades de Negócio de acordo com esses dois perfis: “Agora, a MO nem tem mais o formato de comunitário como era. A MC também não tem. A MN tem. A ML tem e a MS tem com diferentes desenhos, né? De gestão”. (Marta Amélia, entrevista concedida em 26 de março de 2015). Quando ela diz que a Unidade de Negócios Metropolitana Oeste – MO e Centro – MC não tem mais o formato de comunitário que tinha, é porque, na sua opinião, os técnicos comunitários dessas UNs desempenham atividades “mais comerciais” do que de relacionamento com a comunidade. Enquanto que nas Unidades de Negócios Metropolitana Norte – MN, Leste – ML e Sul – MS, os técnicos comunitários continuam com uma atuação “mais comunitária”, ainda que com especificidades de desenho de gestão.

Contudo, apesar das UNs incorporarem perfis “mais comerciais” ou “mais comunitários” no trabalho dos seus técnicos comunitários de modo geral, também existem especificidades no trabalho desses burocratas a depender da área particular de atuação. O encarregado dos técnicos comunitários na MC marca essa diferença de atuação entre as regiões de sua UN que se localizam no centro da cidade e a que ele atua, na Zona Leste:

E: Porque na região Central tem mais é cortiços, né? E aqui é mais comunidade, mesmo, é aglomerado mesmo, né? Junto, né? E lá é cortiço mesmo. Lá é prédios abandonados, né? Tem bastante ocupação irregular. Difícil. Mais difícil do que nas comunidades, assim.

M: É?

E: Muito mais. Muito mais, porque você não acha o dono, você não acha a liderança. O cara que toma conta fala que ele tá ali porque o dono pôs ele lá e não quer se identificar. Na verdade, são pessoas envolvidas com tráfico, né? Tráfico de drogas. (...) Aí, a gente tem uma dificuldade enorme de atuar lá.(...) Muito mais difícil do que nas comunidades. Comunidade, você entra numa viela, sai em outra, né. Lá, se você entrar num cortiço daquele lá, é uma entrada única e uma saída, né? Se o negócio apertar lá, a gente não tem pra onde correr. Muito difícil trabalhar assim. Até a gente tentou em 2000, acho que em 2008, a gente tentou fazer um arrastão lá, em 2004. Até fizemos os levantamento, mas as ações também não. Ela não anda, ela trava, né.

M: Porque lá [*no centro*] eu imagino que já tenha a rede [*de abastecimento de água e esgoto*].

E: Tem não. Lá.

M: Seria mais ligação (*de água e/ou esgoto*)?

E: Mais ligações e negociar débito, né? E tem a tarifa que a gente implanta também, né? Por exemplo, se é cortiço a gente consegue uma tarifa diferenciada, né? Que é o que a gente chama de Tarifa Social⁵³. (...)

M: E mesmo assim, pra essas negociações, tem dificuldade?

E: Tem porque são tudo prédio, são ocupações irregulares, né? Eles invadiram o prédio e pra você fazer a negociação desses débitos, geralmente, quando eles ficam desocupados, eles ficam com débito, né? De água, luz, e tá cortada a água. Pra religar essa água, você precisa ter a anuência do proprietário e o proprietário não dá porque isso é ocupação irregular, né? Aí eles ficam na clandestinidade. Usando água clandestina. (E, entrevista concedida em 20 de julho de 2015).

Como já foi dito, em geral, os técnicos comunitários da MC são identificados com um foco de atuação comercial, isto é, com responsabilidades voltadas para fazer negociação de débitos e religação de água dos usuários. Isso é mais forte principalmente entre os técnicos comunitários que atuam na área central da cidade, que como foi dito acima, comporta infraestrutura de atendimento completa, enquanto nas regiões periféricas do município esses burocratas lidam também com regularização e captação de novos clientes, que se encontram em áreas irregulares e sem redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto instaladas. Contudo, mesmo com esse perfil comercial da MC, o entrevistado aponta que existem diferenças nos contextos de atuação, que definem características específicas no trabalho dos técnicos comunitários mesmo dentro da mesma Unidade de Negócio, a depender do território específico de atuação.

Assim, as UNs conformam unidades institucionais que se diferenciam em aspectos organizacionais, dos territórios que atuam e nas relações estabelecidas com as comunidades, que configuram a compreensão dos seus burocratas sobre o trabalho que devem

⁵³ A Tarifa social é uma tarifa diferenciada aplicada em áreas de baixa renda com desconto sobre a cobrança do uso de água e afastamento de esgoto. A classificação da área como perda social acontece quando a área não tem condições para a implantação da infra-estrutura de abastecimento necessária (geralmente associadas a condições acidentadas do terreno com alta densidade de moradias ou por irregularidades dos lotes), mas, ainda assim, a própria população ou a própria Sabesp instala uma rede provisória que não faz medições nem cobrança sobre seus serviços.

desempenhar. Como as UNs organizam os córregos e as ações do Programa Córrego Limpo, é importante ter em mente como essas especificidades se conformam em referenciais institucionais, relacionais e pessoais para a atuação dos técnicos comunitários, bem como abarcam realidades distintas do ponto de vista social e territorial.

3.1.A. Técnicos comunitários da Sabesp

Os burocratas relacionados ao Programa Córrego Limpo usam intercambiavelmente as noções de “acompanhamento social”, “participação social”, “controle social” ou “governança” ao fazer referência ao trabalho dos burocratas que lidam diretamente com as comunidades em seu cotidiano, em especial os técnicos comunitários.

Esses técnicos comunitários se filiam ao Programa de Participação Comunitária de cada uma das Unidades de Negócios da capital. Eles são funcionários da área comercial da companhia e desempenham um papel de intermediação entre a comunidade e a Sabesp, podendo ser compreendidos como os burocratas de nível de rua da companhia. A relação com a comunidade é estabelecida em grande parte através do fornecimento de informações diversas sobre procedimentos de cobrança, vazamentos e mesmo palestras educativas sobre meio-ambiente, esgoto e uso racional de água. Esses burocratas são também responsáveis pela caracterização socioeconômica da população para avaliação e classificação para aplicação de Tarifa Social ou mesmo classificar a área como perda social de água e esgoto. Por desempenharem sua atuação tão próxima das comunidades que atendem, esses técnicos também recebem demandas diversas e não apenas sobre a Sabesp, mas mesmo em relação à Prefeitura, a empresa de eletricidade – Eletropaulo – e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, sendo reconhecidos como representantes do Estado de um modo geral por essas comunidades.

Devido a essa ampla gama de possibilidades de atuação, alguns técnicos comunitários desempenham papéis muito ativos junto às comunidades, que, não raras vezes, são também seus locais de moradia. Isso os torna muito próximo dos moradores, tanto pela convivência diária, quanto pelo conhecimento próprio de algumas necessidades da sua região de atuação⁵⁴.

Os técnicos comunitários não tem uma formação profissional específica para o desempenho da função. Dentre os entrevistados, existiam tanto os que tinham formação em

⁵⁴ Foi recorrente nas entrevistas dos técnicos comunitários eles afirmarem que as relações com as comunidades são por vezes tão intensas que é preciso estabelecer limites, caso contrário eles não conseguiriam ter vida social pessoal para além das atividades e eventos que são convidados pelas comunidades que atendem.

educação ambiental em nível técnico, de graduação ou de pós-graduação, quanto em psicologia, administração, técnico em construções edificaiais, dentre outros. Assim, a atuação desses técnicos pode variar muito, a depender de características individuais. Mas também varia, conforme já foi apontado, de acordo com os padrões de relacionamento estabelecidos com as comunidades, as especificidades dos territórios de atuação, além de incentivos institucionais.

Em geral os técnicos comunitários se dividem entre funções ditas comerciais e sociais/comunitárias, que conformam o já mencionado perfil dual de atuação desses técnicos. As funções comerciais em geral tratam da regularização de cobranças e ligações de rede e as funções sociais são as atividades de educação ambiental e o contato e relacionamento com lideranças nas diversas áreas de atendimento da Sabesp. Em notícia do website da companhia, sobre reunião e curso de técnicos comunitários, são detalhadas as atividades desses burocratas:

‘Agentes comunitários reúnem-se na Sabesp’

Eles desempenham hoje um papel fundamental na estrutura da Sabesp. São a ponta de contato da empresa com as comunidades de toda a Região Metropolitana de São Paulo e também os municípios do Interior e Litoral, especialmente as comunidades de baixa renda. São responsáveis pelo convencimento dos cidadãos sobre a importância, por exemplo, de conectarem seus imóveis às redes de esgotos já instaladas. (...) O presidente Gesner de Oliveira lembrou que os agentes comunitários são a própria imagem da Sabesp junto a inúmeros consumidores e, portanto, a empresa está com sua atenção voltada para o seu aprimoramento profissional.(...) Carlos Alberto Molina, gerente do Departamento Econômico Financeiro da Unidade de Negócio Norte, mostrou a importância do trabalho dos agentes para a sustentabilidade econômica da Sabesp (...). Já Maria Aparecida Margarido, gestora de responsabilidade sócio-ambiental da Superintendência de Recursos Humanos, destacou as inúmeras atividades ligadas ao exercício da profissão de agente comunitário dentro da Sabesp e os avanços conquistados nos últimos anos, tendo como foco se aproximar mais das comunidades.(...)

Agentes em ação

Edson Cardoso, gestor de recursos humanos da Metropolitana [*Diretoria Metropolitana da Sabesp*], explicou o que afeta os agentes comunitários. Eles não apenas mostram a importância de se fazer a conexão com a rede de esgotos, ajudam no combate às perdas, orientam os moradores da periferia na montagem de mutirões para instalação de infra-estrutura de saneamento, ajudam a controlar o consumo de água nas ligações de baixa renda e mostram a importância de se eliminar as ligações clandestinas, entre outros.(...)Ele [*técnico comunitário João Batista dos Santos*] atua como o personagem capitão Saneamento para divertir e ao mesmo tempo ensinar as crianças sobre educação ambiental e uso correto da água (Grifos meus)⁵⁵.

⁵⁵ Matéria na íntegra e outras matérias sobre o trabalho dos técnicos comunitários nos anexos da tese Na notícia nota-se o uso intercambiável de técnico e agente comunitário, mas no convívio com os funcionários da Sabesp e nas falas das entrevistas o termo predominante é técnico comunitário, ou apenas comunitário ou técnico. Assim, optou-se por designá-los como técnicos comunitários por ser o termo mais completo e recorrente na referência a

Em 2004 os técnicos comunitários sofreram uma reestruturação de suas funções e enquadramento dentro da companhia e foram ligados a área comercial, deixando de fazer parte direta das Unidades de Negócio para trabalharem nas Unidades de Gerenciamento Regionais – UGRs, sedes descentralizadas submetidas às UNs, de acordo com a entrevistada B, encarregada dos técnicos comunitários da MN. As UGRs são divisões territoriais de cada UN e a atuação dos técnicos comunitários é territorializada, de modo que eles conhecem em detalhes as características do ambiente físico, a configuração socioeconômica da população e tem relações diretas com essa população, fazendo constantes visitas para checar as condições dos córregos, serviços da Sabesp e equipamentos implantados.

Com as redefinições estruturais do enquadramento dos técnicos comunitários dentro da hierarquia da companhia, as atribuições deles foram alteradas e passaram a ser definidas de acordo com os gestores superiores diretos. No entanto, esse papel é dividido entre os gerentes das UGRs regionalizadas e os encarregados do Programa de Participação Comunitária de cada Unidade de Negócio. Cabe dizer que esses gestores disputam os significados do papel dos técnicos comunitários, mesmo dentro de cada uma das Unidades de Negócio. Isso traz como consequência uma variação no desempenho das funções pelos técnicos comunitários de acordo com as distintas referências institucionais que recebem. Em geral as disputas se relacionam com o próprio perfil de cada um desses gestores. Os gerentes das UGRs tem atuação mais administrativa, enquanto que os encarregados da Participação Comunitária, geralmente trabalharam anteriormente como técnicos comunitários, acumulando experiência na função, além de muitos terem sido os pioneiros nela quando foi criada, portanto, sendo de fato os atores que a definiram inicialmente.

Devido a essas disputas institucionais entre a burocracia interna, alguns técnicos comunitários relataram que seus gestores diretos já chegaram a encaminhar demandas contraditórias para que fossem cumpridas por eles, como foi o caso de um dos técnicos comunitários envolvidos na implementação dos fóruns de Governança Colaborativa – cujo superior não o liberava para acompanhar os fóruns. Se por um lado isso gera tensão, por outro, aumentam as possibilidades de atuação discricionária por parte dos técnicos comunitários.

esses burocratas. . A notícia não tem data, mas pode se inferir que trata-se do período entre 2007 e 2010, quando Gesner Oliveira era o presidente da Sabesp.
(<http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=AgenciaNoticias&pub=T&db=&docid=85EF5DD6BD70AA0D8325761900618CBE>, consulta em 27 de abril de 2016).

A seguir, trecho da entrevista com B, em que ela explicita seu posicionamento sobre o papel dos técnicos comunitários e também as disputas que trava para firmar sua perspectiva em sua Unidade de Negócio.

B: Só que aqui na Norte [*Unidade de Negócios Norte – MN*], eu comprei uma briga. Eu não tô mentindo, porque isso é verdade, mesmo. Então, o que acontecia? Toda vez que tinha alguma atividade da área co..., tem técnico comunitário em outras Unidades de Negócio, que eu não vou dizer qual, que faz fiscalização. Tem técnico que faz teste de corante. O técnico comunitário, na minha opinião e, desde que eu me entendo por comunitário, que eu só tenho 18 anos de encarregado do comunitário. O técnico comunitário tem um papel social. Ele tem que ir, ouvir, trazer, levar, tentar resolver, intermediar. O papel dele é esse. E nisso entra a Governança Colaborativa. É conversar; é fazer. É a coisa da pele, não é a coisa do papel e do número. Ele pode até trazer, o trabalho social dele pode ajudar nesse do número, do, do. Mas o papel, o foco do papel do comunitário tem que ser social. Ele tem que olhar no olho do cara e conversar com a pessoa. E ver o que que o cara precisa, “ah, ele precisa de um prolongamento de rede? Sabesp, ele quer um prolongamento de rede. Ah, não dá? Óh, não dá.” “Por quê?” “Por isso, por isso, por isso, por isso, por isso.” “Ah, legal, mas e quando? Vocês tem uma previsão?”, “Sabesp, ele aceitou, ele não relutou, não fez a manifestação, não saiu quebrando rua, não saiu quebrando poste”. Nosso papel é esse. É não deixar o negócio pegar fogo. Sinceridade pra lá, sinceridade pra cá e tentar intermediar o negócio. E aí, o pessoal começou a por técnico comunitário pra fazer o quê? Teste de corante, negociação de débito. A gente pode ajudar numa negociação de débito, mas a gente não tá ali pra fazer a negociação, sentar. Eu digo, uma frase que eu falo sempre, “técnico comunitário que estiver sentando na mesa de trabalho, tá dando nó”.

M: Tá dando o quê?

B: Tá dando nó. Cara que dá nó pra gente é o cara que não trabalha. Tá dando nó. Porque o técnico tem que estar na rua conversando com a comunidade, fazendo levantamento, vendo como que tá, “o esgoto tá correndo?”, “Eu vou lá, Dona, Seu José, eu vou lá olhar pro seu esgoto, tirar foto”, mostrar pro gerente dele, “óh, eu tirei uma foto, óh, tá aqui.” Entendeu? É esse o papel do técnico. Ele não tem que ficar na sala dele fazendo negociação de débito, ligando pro cara pra saber. Não, ele tem que ir pra rua. Ele vai ligar? Uma vez ou outra, ele ficar dentro do escritório? Vai, mas se ele estiver de segunda a sexta no escritório, esquece. Esse cara não é técnico comunitário, entendeu? E, aí, a gente brigou muito por isso. Pra manter o comunitário da Norte no papel de comunitário. (...) Porque se o encarregado não comprasse a briga, se aqui não tivesse comprado a briga, eles tinham perdido o tempo deles, porque os outros estão fazendo outras atividades. Isso virou atividade meio, virou sem, sem importância, entendeu? Então, assim, a gente tem que priorizar e eu sempre priorizei, com eles, mesmo que a gente não se reunisse, por e-mail, priorizava, “óh, isso e isso e isso e isso. Beleza?” “Beleza.” Então, vamos focar nisso e vamos embora.

M: Certo.

B: E todo mundo fazia, mais ou menos, a mesma coisa. Pode não ter, andar exatamente, da mesma, no mesmo pontinho, mas tá todo mundo fazendo Governança. Do jeito que dá, mas tá. Entendeu? De uma certa forma. Agora, essa foi a briga. De a gente lutar pra continuar fazendo o trabalho que era papel do comunitário. “Ah, mas hoje em dia tem que ter, tem que ter multifuncionalidade.” Tem que ter. E pra fazer o dele, fazer o do outro e do outro. Vai, mas é, a prioridade dele é esse. (...) Aí, então, ele vai ter que ajudar fazer, “ah, ele vai numa comunidade conversar sobre

negociação?”. É igual a história da caixa d’água agora. Técnico comunitário distribuindo caixa d’água. Quase morri. “Não tem ninguém na unidade, na UGR que pode fazer isso?” “Ah, mas ele é o cara, ele.” Tudo bem, ele é o cara, ele conhece, mas ele indica, “olha, essa área precisa, aquela rua precisa, aquela casa precisa”. Ele não precisa ir junto carregar, tirar caixa d’água de cima do caminhão⁵⁶.

M: Sim.

B: Não tô dizendo isso por frescura. É porque o tempo que ele tá fazendo isso, ele tá fazendo, tem outras pessoas precisando dele, tem outras atividades pra ele fazer. Então, a gente tem brigado muito. E é assim, é uma briga diária. É um leão por dia pra não deixar o técnico ir pro outro conto, outro lado. E nas outras Unidades de Negócio, infelizmente, com as mudanças, teve técnico, teve encarregado, mudou de encarregado, a pessoa que foi não tinha aquele pulso e caiu num gerente. E o gerente engoliu o encarregado. É que eu tenho muito tempo aqui, eu conheço todo mundo, já tenho uma fama de louca, então, eu falo mesmo, e falo mesmo. “Ah, ela é louca.” Ok. Eu quero mais ser louca mesmo. Mas eu quero manter as coisas direitinho, bacanas. E parece que deu certo. Teve, a gente teve a pesquisa de clientes agora, de satisfação de clientes, com essa crise toda a Norte foi a mais bem pontuada⁵⁷.

M: Ah, é?

B: Por que que é isso? E o cara, a pessoa, a menina que veio da área da superintendência de marketing que veio apresentar, ela falou, “eu quero parabenizar aqui, a equipe do comunitário”.

M: Ah, teve reconhecimento?

B: Teve. “A gente sabe que muito do resultado, vocês estão no olho do furacão, tá? E vocês tiveram o melhor resultado, o mais satisfatório. Como é que as pessoas, tão aqui dentro, sem água, estão felizes com a Sabesp?” (B, entrevista concedida em 6 de julho de 2015).

A citação é longa, mas serve como ilustração das disputas em torno da definição de qual é o trabalho do técnico comunitário. De acordo com vários entrevistados a função de técnico comunitário não existe oficialmente, isto é, é um cargo que pode ser preenchido por atribuições de acordo com as diretrizes de cada Unidade de Negócio e seus gerentes. Além disso, como um técnico comunitário entrevistado disse, o trabalho deles não tem projeção nenhuma, tem que gostar.

Como os técnicos comunitários se dividem entre funções comerciais e sociais, algumas delas podem se sobrepor, como por exemplo, a aplicação de Tarifa Social à famílias de baixa renda. Alguns desses técnicos afirmaram que falta apoio para o desempenho de suas funções, que geralmente eles abarcam muitas tarefas, com pouco suporte institucional. Isto acarreta numa sobrecarga de trabalho, com diretrizes por vezes contraditórias que incentivam

⁵⁶ Uma das políticas de combate a “crise hídrica” era a entrega de caixas d’água pelo Governo do Estado de São Paulo para população carente.

⁵⁷ A Zona Norte de São Paulo foi uma das regiões mais afetadas pelas limitações de abastecimento de água durante a chamada “crise hídrica”, em 2014 e 2015 (Cf. levantamento de notícias: “Racionamento causaria mais problemas, diz diretor da Sabesp” Portal G1, 31/07/2014, fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/07/racionamento-causaria-mais-problemas-diz-diretor-da-sabesp.html>, consulta em 25 de agosto de 2014).

ao estabelecimento de relações de proximidade contínua com as comunidades, ao mesmo tempo que incentivam o desempenho de trabalhos burocráticos internos à companhia, como a entrevistada aponta no trecho acima.

No caso da entrevistada, ela faz bastante questão de mostrar a importância do técnico comunitário estabelecer um relacionamento próximo com as comunidades na mediação que eles desempenham entre comunidade e Sabesp.

M: E, quando você diz que você tem muita pressão pra trabalharem com outras coisas é dentro da unidade mesmo?

B: É dentro, é dentro da própria unidade. Porque, aí, o que acontece? Cada, a unidade vê o técnico lá dentro como mais uma pessoa pra trabalhar. Nessa recessão, nessa loucura que estão as coisas, então, o técnico tá, “ah, não, mas eu preciso ir na comunidade. Eu estava, eu preciso ir na comunidade fazer tal coisa, mas “olha eu tenho uns processos aqui, que eu preciso dar conta deles até tal dia. Aproveita, você ajuda a gente depois você vai fazer isso daí.” Pô, o cara tinha que fazer aquilo hoje, ele marcou com a pessoa. Aí, ele liga e fala “oh, apareceu um imprevisto aqui eu não posso ir.” Ele não vai. Ele vai outro dia, tudo bem. Mas e aí? Que importância? Como é que fica isso no grau de importância da atividade dele, pra atividade do escritório regional, como é que fica a importância, o líder, como é que o líder se sente quando ele liga desmarcando porque ele teve que fazer um negócio interno. E como é que esse líder vai reportar depois, quando ele tiver um problema, ele vai ligar pra esse técnico? Ou ele vai bater panela em algum lugar? Entendeu? Então, é isso que a gente tenta manter aqui. De não desfocar. Ele vai fazer outra coisa? (...) Porque você deixar uma liderança comunitária te esperando pra fazer uma outra coisa que demonstra pra ela que ela não tem importância, acabou com aquela liderança. (...) A próxima vez que você precisar dela você esquece. E a próxima vez que ela precisar de você, ela vai pros meios de imprensa, vai pra jornal, vai procurar um político. Aí, ela larga e vem. Então, mantenha-se do lado de quem você tem que estar do lado, vai. (B, entrevista concedida em 6 de julho de 2015).

Assim, a entrevistada ressalta a importância do relacionamento: porque na interação que o técnico comunitário cultiva com as comunidades, que se estabelece a própria relação da companhia com essa população. De modo que da mesma forma que esse burocrata precisa atender as demandas de sua instituição, ele também precisa atender as demandas da comunidade, como todo burocrata de nível de rua. E se ele não está disponível para isso as lideranças “vão bater panelas”, ou “vão para a imprensa”, isto é, o canal de interação estabelecido entre a comunidade e a Sabesp fica comprometido e a relação passa a ser de conflito, pela utilização de outros canais que permitam que a população chame a atenção para suas demandas. Não por acaso, os entrevistados identificam suas funções como de interface entre a Sabesp e a comunidade, e um deles chegou a mencionar que desempenha um papel de “almofada” entre as tensões e conflitos dos dois pólos.

Adicionalmente, além da função ser pouco circunscrita e permitir variações de atribuições, o que por vezes sobrecarrega os técnicos comunitários, ainda é questionada internamente à Sabesp a legitimidade desses burocratas nas negociações que eles fazem com as comunidades, em especial no que diz respeito a aplicação da Tarifa Social. Em entrevista com José Carlos, analista de finanças do Departamento Financeiro da Sabesp, ele declara sua preocupação com a autonomia dos técnicos comunitários ao fazerem negociações de dívidas de clientes inadimplentes.

JC: E aí ela consegue naquele primeiro momento regularizar, trazer essa comunidade. Agora, aí nós paramos por aí com a [*técnica comunitária*], entendemos o que ela faz. A questão, a análise dela, ela tem uma análise, de certa forma, econômico financeiro na questão da dívida, né? Da engenharia, da questão social, mas ela não tem noção do impacto contábil, né? Impacto acionista disso. Ela tem até um acompanhamento das famílias, posterior, se estão continuando, cuidando, aquele ambiente, a conscientização, mas aí que entra o ponto. Depois disso, como ela não tinha números, resultados, nem impactos eu parti pra entender se havia algo mais amplo pra gente analisar. Eu percebi que quarenta, quarenta, 44% do que hoje é [*a população beneficiária da*] a Tarifa Social não paga conta.(...) Não é só um conflito de, de quebra de autoridade. É o quanto ela está habilitada pra conceder mais do que deveria. (...) Ela está olhando só pra esse aqui. Esse é um, esse é um dos pontos que nós levantamos, entendeu? A questão dela é resolver a questão social com a esperança de tornar o cliente pagador fiel mensal, entendeu?(...) A tentativa dela, até trazer o cliente, se torna satisfatória. Num primeiro momento. Depois, se esse cliente, você fez tudo isso e ele voltou a ser aquilo que ele era [*inadimplente*], esse que é o custo. (...)Porque também tá justamente ligado ao investimento porque se você tem uma área com índice de fraude, é difícil investimento, o retorno do investimento. Tem o projeto, mas a questão é muito mais ampla pra falta de recurso, né? Então ela faz esse trabalho e ela já conseguiu algum êxito, né? E apresentou alguns números. É o que eu falei, quando ela apresentou pra nós, eu perguntei pra ela sobre a questão contábil, impacto, ela não, não tinha visão. Não tô dizendo que ela tem que ter a visão. Mas naquilo que ela tá se aprofundando se você fizesse em grande escala poderia ter um impacto. Em pequena escala não tem. Mas em grande teria. (José Carlos, entrevista concedida em 4 de novembro de 2015).

Apesar dos técnicos comunitários fazerem parte da área comercial, devido a estrutura burocrática da Sabesp, eles não tem relação direta com o Departamento Financeiro. De modo que esse departamento se ocupa em fazer o balanço dos pagamentos, receitas e despesas gerais da companhia, enquanto o técnico comunitário, responsável pelas negociações de aplicação de Tarifa Social, não acompanha essas informações. Na interpretação do entrevistado, essa autonomia do técnico comunitário teria como resultado a manutenção de um índice de inadimplência entre 40 e 44% dentre os beneficiários da tarifa social.

A autonomia na aplicação da tarifa social é o ponto de tensão das atribuições do técnico comunitário no olhar do burocrata da área financeira. No entanto, a falta de

reconhecimento da função do técnico comunitário na estrutura organizacional teria como um efeito a pouca determinação de sua esfera de ação, aumentando a margem para maior autonomia desse burocrata em suas decisões. Entendendo que o técnico comunitário é o burocrata de nível de rua, por atuar diretamente na borda institucional e em contato direto com a população na execução da política, a posição desse ator se caracteriza pelo uso da discricionariedade em suas ações. E a técnica mencionada pelo entrevistado ao fazer as escolhas de aplicação e cadastramento da Tarifa Social para determinada população está justamente fazendo uso de sua capacidade de discernimento dentre as regras da companhia e seu conhecimento sobre essa população, buscando atender tanto a população que precisa de água, quanto cumprir com sua função para a companhia ao buscar garantir o pagamento do serviço de abastecimento.

Segundo um encarregado dos técnicos comunitários da MS (entrevistado F), como o técnico comunitário conhece bem as regiões que atua, ele é responsável por fazer um parecer indicando que determinada comunidade corresponde aos critérios para a aplicação da Tarifa Social e com isso se elimina a necessidade de fazer vistorias minuciosas em cada região. Uma técnica comunitária comentou em uma das reuniões que foram acompanhadas na pesquisa, que ela faz a aplicação da tarifa social baseada no seu conhecimento das áreas de sua responsabilidade. Isto é, ela tem um relatório a ser preenchido com critérios definidos para a aplicação desse benefício que vale por dois anos. Após esse período é preciso que os próprios moradores façam um cadastramento para manter a mesma tarifa, mas segundo ela, “o pessoal daqui é preguiçoso”, não fazem o cadastramento e viram inadimplentes. Como a situação de inadimplência é pior para a companhia do que a renovação da Tarifa Social, ela disse fazer o relatório geral da área, checando se as condições continuam as mesmas e replica os dados do relatório anterior para garantir que os moradores não percam a tarifa.

Nessa mesma reunião, a técnica comunitária disse que seu trabalho é regularizar a cobrança de uma área, mas que “depois não tem fôlego, nem tempo para ser babá da comunidade que não tem hábito de pagar água”. E ela disse ser muito comum ter ligações de água cortadas por falta de pagamento, principalmente em áreas mais pobres, e que isso traz dois problemas. O primeiro é que não se pode cortar a água em área de vulnerabilidade social e o segundo é que muitas vezes o funcionário da Sabesp que vai fazer o corte é ameaçado pelos moradores, eventualmente de modo agressivo⁵⁸.

⁵⁸ De acordo com a entrevistada D: “Tá puxando da rede da Sabesp sem pagar, você não pode ir lá cortar porque é um bem público, você não pode deixar ninguém sem água”.

Outra situação que ela comentou nessa reunião foi sobre a entrega de caixas d'água em áreas de vulnerabilidade social durante o período da chamada “crise hídrica”. Nesse período, o Governo do Estado de São Paulo fez doações de caixas d'água para a reservação, junto a outras medidas de diminuição de prejuízos no abastecimento de água⁵⁹, e a Sabesp tinha como responsabilidade fazer a avaliação de quem deveria receber essas caixas d'água e fazer a entrega. A técnica comunitária disse que fazia a avaliação indo até as áreas com Índice de Vulnerabilidade Social – IPVS⁶⁰ de 4 (média) a 6 (muito alta) sondando se os moradores teriam condições econômicas de comprar os materiais necessários para fazer a conexão da caixa d'água, olhando as condições de moradia para estabelecer se a família tinha renda de até 3 salários mínimos, para só depois avisar aos moradores que trata-se de visita para a distribuição de caixa d'água. Além disso, ela também avalia as condições estruturais da moradia para suportar a caixa d'água: “se for barraco não entrega, senão arria o barraco e cria um problema para a Sabesp”.

Nesses comentários sobre a atuação da técnica comunitária e as decisões que faz em sua atividade profissional, pode-se notar que sua atuação é calculada com base nas regras e critérios de seleção adotados pela Sabesp para aplicação de Tarifa Social, para regularização de cobranças de água e esgoto e para a entrega de caixas d'água. Mas também que sua posição na cadeia de implementação dessas políticas oferece discricionariedade para decidir sobre como averiguar os critérios junto a população a ser atendida e também colocar limites nesse atendimento para evitar problemas para a companhia que trabalha.

Quando ela faz uso de expressões como “preguiçosos” e diz que não quer ser “babá da comunidade”, aparentemente é um tratamento crítico com a população que está sendo atendida. Contudo, a técnica comunitária está falando diretamente com essa população, para que cumpra suas obrigações, como chamando a atenção para que ela, técnica comunitária, possa continuar oferecendo os serviços disponíveis pela Sabesp.

Um outro exemplo de atuação dos técnicos comunitários foi observado em uma visita de campo para a identificação de lideranças e reconhecimento das áreas de córregos⁶¹. A técnica comunitária responsável pela visita estava conversando com moradores de uma área de ocupação irregular e foi questionada por uma moradora sobre quando haveria serviço de abastecimento de água e esgoto na região. Para responder, a técnica quis saber sobre a

⁵⁹ Oferecimento de bônus no pagamento de contas mais baixas, cobrança de multas, dentre outros.

⁶⁰ O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS foi elaborado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE.

⁶¹ Atividade desempenhada como parte da consultoria do CEBRAP em 2009.

situação do terreno e obteve como resposta que se tratava de um grande terreno particular de um único proprietário, mas que muitas famílias já estavam morando lá por muito tempo e pleiteavam a regularização da compra do terreno, que estava em tramitação junto ao Ministério Público, por conta de irregularidades do proprietário na titularidade do terreno. Ela perguntou também se haviam crianças e com a confirmação respondeu que os moradores deveriam fazer pressão junto a Secretaria de Saúde, pois a intervenção da área de saúde, colocaria o caso em evidência, especialmente devido a presença de crianças vulneráveis a doenças transmissíveis pela falta de água tratada e afastamento de esgoto. Isso agilizaria a implantação da rede pela Sabesp, que poderia começar as obras mesmo sem a regularização do terreno, pois a situação de risco se sobreporia na negociação.

Antes de ser um caso isolado, a descrição dessa situação foi escolhida como um exemplo de muitas observações da atuação dos técnicos comunitários como representantes do Estado de modo geral. Foram constatadas diversas situações em que os técnicos comunitários foram interpelados pelos moradores de sua área de atuação para que dessem informações sobre determinada questão, nem sempre circunscrita às responsabilidades da Sabesp. E quando possível o atendimento era imediato à solicitação, checando vazamentos e acionando os técnicos de obras. Quando a questão era mais demandante, encaminhamentos eram feitos e informações repassadas para o solicitante. Muitas pessoas, especialmente lideranças, tinham o número do celular dos técnicos e faziam chamadas diretas. Contudo, algumas situações como a descrita acima indicam que além dos técnicos comunitários responderem as solicitações que lhes cabem, eles também orientavam formas de solução dos problemas pouco convencionais. Essa interação dos técnicos comunitários com os moradores de suas respectivas áreas de atuação descreve como opera a burocracia de nível de rua no relacionamento direto com as comunidades que atendem, indicando tratar de um relacionamento de proximidade que permite cobranças mútuas sobre atitudes a serem tomadas. Também indica a flexibilização de critérios de fornecimento dos serviços disponíveis de modo a adequá-los às avaliações que eles fazem das realidades em que atuam.

Além dessa atuação no atendimento direto a solicitações e visitas de acompanhamento, os técnicos comunitários representam a Sabesp em algumas arenas que contam com a participação social e também promovem outras delas.

Uma arena desse tipo são as reuniões anuais ou bianuais com as comunidades. As Unidades de Negócios organizam essas reuniões a partir de convite às lideranças comunitárias ou demais moradores nas suas áreas de atuação para fazer um balanço dos

Programas e atividades realizadas ou em andamento, repassar informações de obras futuras, orientações de educação ambiental, limpeza urbana, uso racional da água, entre outras. Além dos técnicos comunitários, alguns engenheiros de obras, superintendentes e outros burocratas também participam dessas reuniões.

Na reunião anual da MN, em dezembro de 2014, a pauta de maior destaque foi a “crise hídrica” e como a Sabesp estava lidando com ela. Em determinado momento na reunião, uma das técnicas comunitárias se levantou e disse: “O trabalho de comunidade da Sabesp é um dos maiores ganhos profissionais na vida. Posso só falar uma frase? É nós!” e recebeu muitas palmas.

Muitas lideranças presentes falaram também, algumas com críticas sobre a atuação da Sabesp, outras com sugestões de solução para a “crise hídrica”, e muitos elogios tecidos principalmente aos técnicos comunitários. Dentre os elogios duas falas chamaram a atenção. Uma senhora disse, referindo-se a uma técnica comunitária: “Eu nem falo nada, ela é uma mãe para mim”. Outra, foi de um senhor que comparou a relação que tem com a Sabesp com outros órgãos públicos que falam que estão juntos, mas não estão, enquanto que “a Sabesp não tinha um portão, tinha um portão escancarado. Eu não sabia desse poder que a Sabesp dá para a gente”. Após a finalização da reunião, a Sabesp ofereceu um almoço para os presentes, numa área de recreação dentro da própria unidade e foi feita uma confraternização de encerramento do ano.

Foi possível apreender uma relação de proximidade muito grande entre os técnicos comunitários e as lideranças presentes na reunião. Ainda que críticas tenham sido feitas, principalmente sobre a atuação da Sabesp em relação a “crise hídrica”, foram feitos acordos e propostas soluções a serem implementadas pela Sabesp, mas também pelas lideranças presentes – como divulgar informações entre suas comunidades de atuação, denunciar desperdícios de água, entre outras. As falas citadas acima tem como elemento comum a identificação de um trabalho sendo realizado em conjunto, por “nós”; pela relação de proximidade e confiança que a comparação da técnica comunitária com “uma mãe”; e pelo empoderamento que a Sabesp dá para as lideranças ao abrir seus portões e falar a verdade do que vai ou não vai fazer. Pode-se pensar como essa relação de proximidade e confiança permeia o trabalho dos técnicos comunitários, oferecendo referenciais para as escolhas que são realizadas na implementação das políticas da companhia. Mas, além disso, também permeia a atuação das próprias lideranças com relação a Sabesp.

Outro caso, é a participação dos técnicos comunitários em reuniões de Governo Local, promovidas pelas subprefeituras em conjunto com algumas secretarias para alavancar ações nos bairros da cidade de São Paulo. O entrevistado G, técnico comunitário da MO, afirmou que apesar da Sabesp não ser uma autarquia municipal, ele acha importante participar dessas reuniões como representante da companhia e estar em contato direto com as subprefeituras, pois assim, pode levar informações para a companhia e acompanhar as ações que estão sendo realizadas. Também acaba sendo um canal para receber demandas, tanto das demais instituições públicas presentes, quanto diretamente da população, segundo ele.

Em reunião do Governo Local na Subprefeitura do Campo Limpo, em agosto de 2015, D tinha como responsabilidade passar informações da Sabesp sobre uma ação que ela iria realizar em Paraisópolis, ainda naquele mês, para facilitar a recuperação de clientes, através da negociação de dívidas. Após sua fala, a equipe do subprefeito aproveitou para solicitar o acompanhamento de uma obra da Sabesp, que estava com problemas. Dentre os vários assuntos discutidos na reunião estava a organização da próxima ação Prefeitura nos Bairros, e D foi escalado para a comissão que iria organizar o evento. Encerrada a reunião, o subprefeito ressaltou que era bom ter a presença da Sabesp, pois aproveitava para avisar as demandas e era importante ter contato cara a cara para resolver as coisas. Como a reunião girou em torno da organização de eventos locais promovidos pelas instituições presentes, em conversa pessoal ao fim da reunião esse técnico comunitário resumiu: “Entendeu? Tudo é população e território”.

Vale dizer que algumas dessas funções dos técnicos comunitários não são exclusivas deles e existem outros funcionários que reconhecem seu papel também como de intermediação e de proximidade com a comunidade, seja no atendimento de solicitações, seja no acompanhamento de arenas de participação. H, engenheiro da MO, participa dos Conselhos Gestores do PAI (Projeto Renova SP – discutido no capítulo 5) em várias localidades da sua região, mas afirmou fazer isso por vontade própria. Segundo ele, não adianta só fazer os projetos: “essa é a parte mais fácil”, e ressaltou a importância e dificuldade de tentar conciliar os interesses dos diferentes atores que são afetados pelas obras. Ele disse que adquiriu esse interesse e habilidades de negociação com a comunidade em trabalho anterior e que empregou a experiência em suas funções na Sabesp.

Contudo, apesar de outros funcionários da Sabesp desempenharem funções similares a dos técnicos comunitários, esses são os principais funcionários a exercerem o papel de

implementação característico da burocracia de nível de rua, em especial na relação com as comunidades no Programa Córrego Limpo.

3.2. Prefeitura Municipal de São Paulo e Política Habitacional

Para a manutenção dos córregos despoluídos, o papel da Prefeitura Municipal de São Paulo é fundamental, no que tange às suas atribuições exclusivas, como a autoridade de notificar e multar as moradias com ligações irregulares de esgoto, além de fazer a limpeza urbana, em geral, e das margens de córregos, em particular. Mas é principalmente na realocação das moradias construídas nas margens e, algumas vezes, em cima dos córregos que a parceria entre as duas instituições é imprescindível para a execução das obras de infraestrutura de saneamento básico pela Sabesp. E isso acontece por uma questão muito prática para a Sabesp: porque para fazer suas obras, a companhia precisa instalar coletores troncos de esgoto (tubulações implantadas ao lado dos córregos) nas áreas mais baixas para recolhimento de todo o esgoto da bacia, e essas áreas são justamente os fundos de vale, onde situam-se os córregos. Assim, quando existem moradias instaladas nessas áreas de córregos, a Sabesp só consegue realizar suas obras após a ação da PMSP com relação a essas moradias.

As construções de imóveis são sempre irregulares em áreas de fundo de vale, uma vez que são proibidas por lei⁶², mas não deixam de ser comuns. Vale ressaltar que não se trata apenas de habitações precárias, mas também de moradias consolidadas (até mesmo de alto padrão), de imóveis comerciais e mesmo industriais. E cabe à PMSP a retirada desses imóveis, o que não é um processo simples. Especialmente no que diz respeito a habitações precárias, a Prefeitura tem que alinhar a retirada do imóvel com a realocação das famílias moradoras, implicando ações relacionadas à política habitacional no município.

Neste ponto, cabe dizer que para a Sabesp, a desarticulação entre a política de saneamento e a política habitacional e de regularização fundiária seria o “calcanhar de Aquiles” do Programa Córrego Limpo. Durante a pesquisa de campo, todas as vezes em que o assunto tratado eram as dificuldades do programa se apresentava a constatação: o “calcanhar de Aquiles” é a questão habitacional. Isso foi ressaltado por inúmeros funcionários de vários escalões e áreas de atuação envolvidos com o Programa Córrego Limpo. Algumas vezes, essa questão era formulada como a base da relação da Sabesp com a Prefeitura dentro do programa e, por esse motivo, a Prefeitura era bastante criticada por não

⁶² Desde legislação conhecida como Código das Águas (Decreto Nº 24.643, de 10 de julho 1934) delimitou-se o limite mínimo de 15 metros das margens de cursos d’água para quaisquer tipo de construção, considerando que esse espaço deve ser reservado como várzea.

estar dando o apoio necessário, ou por não estar fazendo a sua parte. Ainda que as responsabilidades de limpeza e notificação das ligações irregulares também fossem objeto de crítica, essas eram sempre em tom menos grave do que a questão das remoções. Isso porque as obras da Sabesp podiam ser realizadas independentemente da atuação da Prefeitura na maioria dos casos, mas quando a Prefeitura deixava de realizar as remoções previstas, isso tinha consequências diretas sobre o cronograma de obras da Sabesp e das empresas que ela contratava para tanto.

Em uma visita de campo em 2009, por exemplo, a equipe da Sabesp se deparou com os entulhos de moradias que tinham sido removidas das margens de um córrego havia pouco tempo⁶³. Os funcionários da Sabesp (técnicos comunitários e engenheiros de obra) estavam insatisfeitos com a ação da Prefeitura que teria deixado seu trabalho incompleto e a Sabesp seria obrigada a retirar os entulhos para poder seguir com as obras previstas pela companhia. Vale lembrar que essas dificuldades foram notadas durante um período em que Prefeitura e Sabesp estavam alinhadas institucionalmente para a implementação do Programa Córrego Limpo.

O Termo de Cooperação entre as duas instituições, já mencionado no capítulo anterior, tinha validade de 2007 a 2012, com expectativa de renovação para a continuidade do programa. Esse termo estabelecia a constituição de três comitês entre as duas instituições, com distintos níveis de decisão e atribuições. O primeiro era o Comitê Executivo, composto pela Administração da Sabesp, representada por Paulo Massato, seu Diretor Metropolitano, e do lado da Prefeitura, pelo Secretário Municipal da Coordenação das Subprefeituras, Andrea Matarazzo, e do Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho. Esse comitê tinha como atribuição a definição dos córregos a serem selecionados para as intervenções e definir as diretrizes estratégicas, entre outras orientações gerais do programa.

O segundo era o Comitê Tático, composto pelas superintendências das Unidades de Negócio e Planejamento e Desenvolvimento da Diretoria Metropolitana da Sabesp, e a Secretaria Municipal da Coordenadoria das Subprefeituras. Esse comitê tinha como responsabilidade acompanhar o andamento do Programa e verificar a integração das forças de trabalho em vista dos objetivos a serem alcançados.

Por fim, no terceiro nível de comitês, foram estabelecidos cinco Comitês Operacionais, seguindo a estrutura das Unidades de Negócio da Sabesp, compostos pelos

⁶³ Observação realizada como parte da consultoria prestada pelo Cebap à Sabesp.

superintendentes de cada UN e os subprefeitos envolvidos em cada área. Esse comitê era incumbido de “estabelecer e gerenciar a implementação dos planos de ação das respectivas bacias em sua área de atuação” (Sabesp, Termo de Cooperação nº 011/07 – CJ).

Toda essa estruturação tinha por objetivo garantir a articulação entre as duas instituições para a implementação do programa. Paulo Massato faz uma avaliação muito positiva do funcionamento desses comitês, pois além de alinhar os objetivos entre a Sabesp e a Prefeitura, possibilitava maior concertação entre as diferentes instâncias das duas instituições. No trecho da entrevista selecionado abaixo, ele destaca como esses comitês – que ele chama de fóruns e que tinham reuniões mensais – permitiam inclusive uma melhor concertação da política para a própria Prefeitura, em sua opinião.

PM: a Prefeitura era o ponto forte aí, a Sabesp era o braço de governo, junto com a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, mas o envolvimento era da Prefeitura, as várias secretarias entravam nos nossos fóruns mensais, Secretaria de Habitação, Secretaria da Subprefeituras, Secretaria de Infraestrutura Urbana, enfim... Havia... Secretaria de Comunicação. Havia um envolvimento muito forte por parte da Prefeitura. O que eu, o que me pareceu muito interessante é que essa prática de ter o fórum do Córrego Limpo mensal, era na verdade um grande benefício para a Prefeitura de São Paulo. Porque lá eu não via a integração entre as secretarias e a hora que nós colocávamos todas as cinco, seis secretarias da Prefeitura numa mesma mesa, eles estavam com o mesmo foco, o mesmo objetivo. Era normal eu estar negociando com o subprefeito e ele não tinha informações de como que estava a Secretaria da Habitação pensando nas favelas daquele córrego, tá certo? Então, a hora em que nós colocamos todas as secretarias na mesma mesa, a Prefeitura se beneficiou e ela pôde fazer um planejamento organizado das intervenções por parte da Prefeitura.(...)

M: E eram reuniões mensais?

PM: Mensais, reuniões mensais de tomada de decisão. Primeiro: qual o córrego que iríamos atuar. Nós fechávamos um conjunto, ‘olha, na Prefeitura tem projeto para reurbanizar essa favela’, a Sabesp, ‘olha essa bacia toda já tá com 90% de rede implantada’. Então, a somatória de um diagnóstico é que permitia priorizar qual córrego que deveria ser tocado no Córrego Limpo. Aí, quer dizer, vinha a [Secretaria de] Habitação, tava com um programa de reurbanização de favela, mas precisava de uma infraestrutura de drenagem. A secretaria SIURB, Secretaria de Infraestrutura era informada e ela ou priorizava, ou buscava um projeto que já tinha naquela bacia e priorizava a infraestrutura necessária. Quer um sistema viário? Tá bom. Então, essa compatibilização de ações era feito numa mesa, neste fórum do Córrego Limpo. E aí tem as atas das 150 reuniões que foram feitas, tem uma rastreabilidade boa de todas essas reuniões, tem tomada de decisão, o que que foi feito, prestação de conta, porque que atrasou, porque.... (...) O legal, eu acho que o grande, um bom legado era, quer dizer um bom diagnóstico e, na

época legado, hoje eu não sei se continua, era essa integração entre as secretarias. E eu disse várias vezes lá na secretaria, nas subprefeituras fora o Córrego Limpo, era, ‘olha, tem esse benefício, veja que vocês precisam de um sistema de planejamento integrado entre vocês’. Porque é muito grande a Prefeitura de São Paulo. (Paulo Massato, em entrevista concedida em 11 de agosto de 2015).

O entrevistado fala do funcionamento desses comitês no passado porque em 2013 a Sabesp apresentou uma proposta de renovação do Termo de Cooperação entre ela e a Prefeitura Municipal de São Paulo no âmbito do Programa Córrego Limpo, mas não obteve resposta positiva. Assim, o trabalho articulado entre as duas instituições foi interrompido. Documento elaborado por gestores da Sabesp que compunham o Comitê Executivo, registra esse rompimento:

Neste contexto, em que pesem todas as limitações orçamentárias de ambos os órgãos, infelizmente pudemos concluir que a atual administração municipal não considerou prioritária a continuidade do Programa Córrego Limpo até o presente momento, não renovando o Termo de Cooperação proposto pela Sabesp no início de 2013.

Coube então à Sabesp nestes últimos dois anos, dar continuidade às ações no âmbito de sua competência, porém com os resultados aquém dos possíveis, caso existisse uma parceria nos moldes da anteriormente assumida. (Nota técnica sobre o programa, encaminhada para órgãos públicos e sociedade civil).

Com a não renovação do Termo de Cooperação entre PMSP e Sabesp, os fóruns persistiram por mais algum tempo durante a nova gestão municipal, segundo Paulo Massato, por iniciativa da Sabesp, mas a companhia acabou desistindo deles em 2014.

Cabe sublinhar que em 2013 assume nova gestão na Prefeitura Municipal de São Paulo. Ainda que a gestão do Governo do Estado de São Paulo também tenha sido alterada em 2011, ela continuou sob o mesmo partido de José Serra, com Geraldo Alckmin (PSDB/2011 – atual) e a Sabesp deu continuidade ao seu programa. Contudo, o prefeito que assume a PMSP, Fernando Haddad (PT/2013 – atual), é de partido distinto e rival tanto de seu antecessor quanto do governador do estado. Isso mudou a configuração política entre os principais gestores das instituições responsáveis pelo Programa Córrego Limpo.

Quando Haddad assume a Prefeitura em São Paulo coincide com o momento de implantação de uma nova abordagem da política habitacional do município, que já vinha sendo elaborada desde a criação da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB em 2005. Portanto, inicialmente durante a gestão de José Serra na Prefeitura. Essa nova abordagem culmina com a aprovação do Plano Municipal de Habitação – PMH em 2012, que incorpora

como diretriz critérios de priorização e elegibilidade de assentamentos precários para a intervenção urbanística.

Dada a dimensão do déficit habitacional do município de São Paulo e a limitação de recursos para atender essa demanda, foi criado o Sistema de Informações de Habitação Social de São Paulo – HABISP⁶⁴. A esse sistema foi associado outro de priorização de intervenções nos assentamentos precários do município que analisa informações para a seleção dos assentamentos críticos de acordo com três critérios: existência de risco geológico, grau de precariedade e índice de vulnerabilidade social (COSTA, 2014).

Ainda, os paradigmas do PMH se alinhavam com as novas diretrizes de desenvolvimento urbano integrado da Política Nacional de Habitação – PNH⁶⁵. E ao mesmo tempo também estavam em construção os Planos de Saneamento Básico nas três esferas de governo. Essa conjuntura favoreceu o uso das bacias hidrográficas como unidade de planejamento e ação também para a política de habitação. No caso de São Paulo, o Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, estava alinhado com o programa de negócios da Sabesp (COSTA, 2014). Como resultado, para o planejamento das obras habitacionais do PMH foram utilizados dois critérios adicionais: ações habitacionais em andamento e “ações de demais programas de saneamento e requalificação ambiental em andamento e programadas – Programa Córrego Limpo, Programa de Parques Lineares e Programa Tietê – 3ª etapa” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2010, p. 229).

Contudo, apesar da remodelação da política habitacional do município ter sido fomentada desde governos anteriores e, ainda, ter forte relação com o planejamento de ações pela Sabesp, incluindo o Programa Córrego Limpo, os funcionários da companhia expressam sentir ainda mais dificuldades na relação com a Prefeitura no governo de Haddad.

Os burocratas de diversos escalões da Sabesp que já demonstravam dificuldades na relação da companhia com a Prefeitura, manifestaram ainda mais descontentamento. Após a mudança de gestão municipal, as adversidades para a implementação do programa que já eram notadas na gestão anterior passaram a ser associadas tanto a questões relativas às mudanças na política de habitação do município, quanto a críticas ao governo de Haddad de modo geral – mesmo burocratas que declararam alinhamento com o partido do prefeito. Na

⁶⁴ Construído a partir de 2006.

⁶⁵ A Política Nacional de Habitação parte de uma concepção de desenvolvimento urbano integrado, cuja premissa não se limita à construção de moradia pelo poder público, mas garante o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais (Cf. Ministério das Cidades, 2006).

opinião de funcionários da Sabesp entrevistados, a gestão de Haddad é menos incisiva no combate a ocupações irregulares de terrenos no município e com isso as remoções necessárias para as obras da companhia perderam força.

Assim, num primeiro momento do Programa Córrego Limpo, existe um alinhamento institucional que pode ser atribuído ao relacionamento de parceria estabelecido entre os ocupantes dos cargos de direção das duas instituições, que permite que Gilmar Massone afirme que “Hoje a política de Governo Municipal e Governo do Estado parece que é super tranquila” (TEIXEIRA, 2010, p. 152), quando perguntado sobre os casos de remoção de moradias nas margens de córregos. No segundo momento, quando a Prefeitura é ocupada por um ator de partido diferente do partido do governador do estado, burocratas da Sabesp demonstram uma postura mais crítica com relação ao ocupante do cargo de prefeito.

O conjunto dessas evidências (não renovação do Termo de Cooperação, consequente esvaziamento das reuniões dos comitês; PMH incorporando diretrizes alinhadas com o Programa Córrego Limpo e críticas dos burocratas da Sabesp sobre o desempenho da Prefeitura em relação às remoções com a nova gestão) indicam mudanças na relação estabelecida entre Sabesp e Prefeitura ao longo do processo de implementação do Programa Córrego Limpo. Independentemente das motivações e interesses considerados para a tomada das decisões pela Prefeitura⁶⁶, o resultado é que ao longo do processo de implementação do programa Córrego Limpo, Sabesp e Prefeitura demonstram menos alinhamento do que no momento de criação do programa.

Se essa mudança pode ser interpretada como uma das redefinições que o processo de implementação de uma política impõe, ao mesmo tempo, também se relaciona com os próprios atores que estão envolvidos nesse processo. No caso, a elaboração do Programa Córrego Limpo, bem como sua implementação até 2012, era compartilhada entre Sabesp e Prefeitura em uma conjuntura em que os ocupantes dos cargos máximos dessas instituições tinham alinhamentos políticos-partidários e pessoais, estendidos também ao Governo do Estado de São Paulo. Já com a mudança na gestão municipal, esse alinhamento não se mantém e parece refletir na relação estabelecida entre Sabesp e PMSP. Ainda que a política habitacional tenha sido desenhada anteriormente, ela é implementada pelo novo prefeito. Independente da agenda e atuação desse novo ator, apenas o fato dele ser de partido rival de

⁶⁶ É importante sublinhar que os interesses e decisões da Prefeitura foram tratados aqui a partir da perspectiva que os burocratas da Sabesp elaboraram sobre a relação estabelecida com a Prefeitura.

seu antecessor e dos representantes da Sabesp (tanto presidente da companhia, quanto o governador do estado) por si só já tenderia a causar atritos na relação entre as instituições.

De fato faltam dados comparativos sobre o impacto dessa mudança sobre o cronograma de obras da Sabesp para além da perspectiva de seus burocratas⁶⁷. Entretanto, a política habitacional que começa a ser implantada em 2013 revelou uma nova possibilidade de envolvimento da população para a Sabesp, no âmbito do Programa Córrego Limpo. Isso porque a abordagem para as intervenções habitacionais tem como um de seus instrumentos a criação de Conselhos Gestores de Habitação nas áreas de atuação. E como essas áreas são delimitadas de acordo com bacias hidrográficas, se mostraram como uma oportunidade de conjunção de objetivos para o programa da Sabesp. E ainda que seja de modo informal, os técnicos comunitários da Sabesp identificaram nesses conselhos uma forma de manter a participação social no Programa Córrego Limpo.

3.3. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap

O Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap é uma instituição sem fins lucrativos voltada à pesquisa científica em humanidades. Foi fundado em 1969 por um grupo de professores universitários e, atualmente, reúne um conjunto de 166 pesquisadores de diversas áreas e instituições acadêmicas⁶⁸.

Graças a sua composição multidisciplinar e o foco na realização de pesquisa científica, o Cebrap tem uma agenda variada de atuação, incluindo a prestação de consultorias para instituições estatais e privadas, geralmente relacionadas a políticas públicas.

Devido a esse perfil institucional, a Sabesp procura o Cebrap para a prestação de serviço de consultoria para a identificação de lideranças e desenvolvimento de estratégias de organização e articulação com a comunidade nas áreas de córregos participantes do Programa Córrego Limpo.

Diferente de outras instituições com as quais a Sabesp estabelece contratos para atender sua demanda, o Cebrap não tem um projeto ou programa próprio de atuação socioambiental permanente, ainda que tenha desenvolvido pesquisas, consultorias e outras parcerias nessa área. Por esse motivo, o trabalho oferecido pelo Cebrap é baseado principalmente no uso de metodologias de pesquisas e referenciais analíticos relacionados às

⁶⁷ Como já explicitado na seção de procedimentos metodológicos na introdução desta tese, a opção por concentrar o levantamento de informações sobre a Sabesp limitou a busca por dados que pudessem orientar minha leitura sobre as posições tomadas pela Prefeitura.

⁶⁸ Informações do website da instituição: <http://cebrap.org.br/v3/>, consulta em abril de 2016.

experiências de seus pesquisadores. De modo que a proposta de estratégia de envolvimento das lideranças é elaborada com base em modelos analisados por estudiosos do tema, conjugando a ideia de incluir diversos tipos de atores com a questão específica dos recursos ambientais.

3.4. Fundação SOS Mata Atlântica

A Fundação SOS Mata Atlântica é uma ONG criada em 1986, por um grupo de cientistas, empresários, jornalistas e outras pessoas envolvidas com a questão ambiental. Durante esse tempo de atuação foram elaborados e executados diversos projetos e campanhas relacionados ao “ideal de conservação ambiental da entidade” associado ao objetivo de “profissionalizar pessoas e partir para a geração do conhecimento sobre o bioma”⁶⁹.

Dentre as ações desenvolvidas por essa ONG, a Sabesp identificou no Projeto Observando Rios uma oportunidade de obter apoio no envolvimento da população para o Programa Córrego Limpo. Com esse intuito, a Sabesp estabeleceu um contrato com a Fundação SOS Mata Atlântica em 2013, com duração de até 3 anos.

O Projeto Observando Rios foi criado como parte do programa Rede das Águas. Esse programa foi resultado de uma campanha para a despoluição do rio Tietê que teve como ícone a história de um jacaré que vivia nesse rio, na década de 1990. A Rádio Eldorado fez um programa especial comparando o rio Tietê com o Tâmisa, em Londres, que tinha passado por um processo de despoluição e com a descoberta de que um jacaré vivia no rio Tietê, motivou uma discussão sobre a possibilidade de recuperação da vida no rio de São Paulo. A repercussão do programa fez com que a Rádio Eldorado procurasse a Fundação SOS Mata Atlântica e juntos impulsionaram uma mobilização, com abaixo-assinados, exigindo obras de saneamento, coleta e tratamento de esgoto e controle de poluentes industriais que resultaram no Projeto de Despoluição do Tietê do Governo do Estado de São Paulo, via Sabesp. Nesse contexto, a Fundação SOS Mata Atlântica e a Rádio Eldorado criaram o programa Rede das Águas, em 1991, como um:

programa de mobilização e monitoramento da qualidade da água voltado a engajar cidadãos e organizações em ações de conservação, recuperação e gestão participativa da água, por bacias hidrográficas. Para isso, desenvolve e dissemina metodologias,

⁶⁹ Conforme o website da instituição: <https://www.sosma.org.br/quem-somos/historia/>, consulta em abril de 2016.

promove educação ambiental e reúne os projetos da Fundação SOS Mata Atlântica relacionados ao tema e à políticas públicas de água e florestas⁷⁰.

Dentro desse programa foi elaborado o projeto Observando o Tietê, que desde então tem reunido dados de qualidade da água e indicadores de percepção da sociedade nos cursos d'água que compõem a bacia hidrográfica do rio Tietê, na Região Metropolitana de São Paulo. Com a intenção de incorporar outras bacias hidrográficas além do rio Tietê, o projeto se ampliou, em 1993, com o nome de Observando os Rios.

Esse projeto tem como objetivo o monitoramento de rios, córregos e outros cursos d'água pelas comunidades que vivem em suas proximidades em diversas cidades do Brasil. Atualmente, existem cerca de 301 grupos de monitoramento, que coincidem com os pontos de coletas, e, segundo a última divulgação da análise da qualidade da água, se situam em 111 rios, córregos e lagos nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal, de acordo com os dados divulgados no website da Fundação⁷¹.

A aproximação entre a Sabesp e a Fundação SOS Mata Atlântica primeiro acontece por iniciativa da ONG. Segundo Gustavo Veronesi, coordenador do projeto Observando Rios, devido ao acompanhamento que a Fundação SOS Mata Atlântica estava fazendo do Projeto de Despoluição do rio Tietê, a entidade entrou em contato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que estava patrocinando esse projeto, para questionar como o dinheiro estava sendo investido. A partir disso o banco fez uma reavaliação do contrato e verificou que menos que 10% do que deveria ter sido feito estava concluído e fez uma renegociação com a Sabesp em 2000 para continuar o projeto. Nesse momento da renovação do projeto, o “BID entendeu que era importante ter o acompanhamento da sociedade civil. E aí, como a gente já tá fazendo isso a muito tempo, fomos chamados para fazer o acompanhamento do Projeto de Despoluição do Tietê”, nas palavras de Gustavo Veronesi.

Nesse primeiro momento, a Fundação SOS Mata Atlântica passa a ser incorporada ao projeto mais amplo de despoluição em São Paulo, fazendo uso de uma estratégia muito comum em redes de *advocacy*, chamada de *boomerang*. Essa estratégia se define por ativar redes ou contatos com grupos internacionais para obter apoio no desenvolvimento de

⁷⁰ Cf. website do programa: <https://www.sosma.org.br/projeto/rede-das-aguas/>, consulta em 20 de novembro de 2015.

⁷¹ Cf. <https://www.sosma.org.br/projeto/rede-das-aguas/educacao-ambiental/observando-os-rios/> e <https://www.sosma.org.br/projeto/rede-das-aguas/analise-da-qualidade-da-agua-2015/>, consulta em 20 de novembro de 2015

objetivos nos quais os ativistas locais não são fortes o suficientes sozinhos (ABERS e KECK, 2013, p. 72)⁷². No caso, ao estabelecer o contato com o BID, a Fundação SOS Mata Atlântica adquire maior legitimidade, favorecendo sua atuação e firmando seu Projeto Observando Rios como “ferramenta de acompanhamento e controle social do Projeto de Despoluição do Tietê e do seu sub-programa, Córrego Limpo” (Cf. website do programa).

Após esse primeiro momento, e já com o andamento do Programa Córrego Limpo, a Sabesp procura a Fundação SOS Mata Atlântica para combinar a agenda dos programas das duas instituições através do já mencionado contrato de parceria em 2013.

De certo modo é possível identificar a compatibilidade entre os objetivos dos programas Observando Rios e Córrego Limpo: ambos buscam a despoluição de cursos d’água urbanos. Além disso, as duas instituições concordam que a busca de soluções devem ser tanto pelas ações do Estado, quanto da sociedade. No capítulo anterior foi discutido como a Sabesp compreende isso. No caso da Fundação SOS Mata Atlântica, o coordenador do programa Observando Rios também ressalta a importância do envolvimento da população:

Basta vontade de quem tá no comando e basta que a sociedade se envolva. Não é uma coisa só de governo, (...) então é fazer e cobrar, é isso que tem que ser essas duas coisas ao mesmo tempo. (...) Então é esse que é o grande lance do Córrego Limpo, não adianta ir só com obra, sem envolver as pessoas. O envolvimento das pessoas desde o começo é fundamental, se as pessoas não são envolvidas, (...) o córrego volta a ficar sujo, piora a qualidade em um ou dois anos o córrego volta a ter uma qualidade ruim, que tinha. Então, sem o envolvimento da comunidade, não existe o projeto Córrego Limpo, existe o projeto Córrego Mais ou Menos Limpo. Você limpa, mas depois suja de novo, não tem a continuidade a manutenção, então não adianta de muita coisa, acaba e aí sim acaba sendo dinheiro jogado fora. Porque você vai lá e tira o esgoto, mas aí tem outro fator que é lixo que cai na água, são coisas que cai na água que não é só esgoto, então você resolve só um dos problemas, você tirou esgoto, legal, e o resto? (Gustavo Veronesi, entrevista concedida em 22 de julho de 2015).

De acordo com Gustavo Veronesi, os dados do monitoramento tem indicado que onde o Programa Córrego Limpo atuou houve melhorias de fato, comprovadas tanto visualmente nas áreas de córregos que ele conhece, quanto pelas análises feitas pelos grupos de monitoramento. Ainda segundo o entrevistado, a vantagem da articulação do seu trabalho com a Sabesp, além das obras de despoluição nos córregos, é que a companhia já tem contatos nas áreas de córrego, com lideranças e outras pessoas, o que facilita o trabalho de formação dos grupos de monitoramento. Por parte da ONG, ela oferece sua metodologia de mobilização de grupos para a Sabesp que a adota como parte das estratégias de envolvimento

⁷² Abers e Keck (2013) citam o uso dessa estratégia no mesmo projeto, mas por outro ator.

da população em seu programa. Desse modo, a combinação dos programas das duas instituições busca fortalecer o trabalho de ambas.

O monitoramento de córregos tal como realizado a partir dessa parceria será discutido em detalhes no capítulo 5, mas vale a pena entender quais são os interesses da Fundação SOS Mata Atlântica no interior de seu Programa Observando Rios. De acordo com o coordenador do programa, o objetivo é além da compilação e análise comparativa entre os dados coletados pelos grupos de monitoramento em seus pontos de observação e entre os diversos pontos de observação, mas também a mobilização da população com relação às questões de despoluição. Nas palavras de Gustavo Veronesi:

A gente não quer só resultado, a gente quer que esses grupos entendam o que está acontecendo com aquele rio, naquele ponto, comece a atizar a curiosidade do que tá acontecendo no entorno, para aquele rio tá daquele jeito, naquele lugar: ‘o que que acontece mais acima, como será que tá mais abaixo desse rio?’ e comece a mobilizar a comunidade do entorno para que ações benéficas para aquele rio sejam feitas e, por consequência, uma ação benéfica para o rio Tietê, no final das contas, e para todo mundo que mora no entorno.(...)Então é essa a transformação que a gente quer, que há essa possibilidade, está acontecendo, a gente precisa de mais, a gente precisa que se expanda numa velocidade muito maior do que tá. Então é esse o nosso objetivo aqui. Que as pessoas se sintam sensibilizadas para que tenham esse contato com o rio, que entendam que aquilo é um rio e criem um afeto por aquilo e que faça parte da vida dela transformar aquele rio que ela e também não adianta a gente, isso é uma coisa importante, não adianta nada, a escola tá aqui, a vamos monitorar o rio ali. É o rio que passa, que ele tá vendo todo dia que é importante, tem que estar próximo, para criar o vínculo, é o rio do bairro dele. (...) Eu e tantos outros fazendo coisas ruins, olha o que que acontece. Eu e tantos outros fazendo coisas boas, imagina o que que pode acontecer. Então é isso que a gente vai passando. (Gustavo Veronesi, entrevista concedida em 22 de julho de 2015).

Por esse motivo, é enfatizado na metodologia de monitoramento dos córregos empregada pela Fundação SOS Mata Atlântica que ela deve ser aplicada por grupos e não por um ou outro indivíduo ou liderança isoladamente. O monitoramento se baseia em aplicação de parâmetros que devem ser observados e discutidos em grupo, com o intuito de consolidar consensos sobre a percepção da qualidade da água. Mas, além disso, a abordagem da ONG pretende que outras atividades sejam realizadas por esses grupos, e por isso incentiva que ações locais sejam adotadas visando melhorias para aquele córrego.

Devido também a essa característica do programa Observando Rios, a Sabesp identifica o monitoramento de córregos como uma forma de continuar a implementação de estratégias de envolvimento da população entendidas como um dos formatos de Governança Colaborativa. De fato, o entrevistado da Fundação SOS Mata Atlântica afirma que o desejo

inicial da parceria entre as duas instituições era aproximar as metodologias e potencializá-las, contudo, com a questão da falta d'água desencadeada pela “crise hídrica” e outras questões internas da Sabesp, isso não foi realizado ainda, mas permanece como objetivo.

3.5. População, comunidades e lideranças

Se a intenção da Sabesp é envolver a população da cidade de São Paulo no cuidado com os córregos do município, a estratégia utilizada é a abordagem dessa população através das comunidades e lideranças locais.

As comunidades de córrego são entendidas pela Sabesp como a população que convive na área da bacia do córrego, estabelecendo relações de convivência mínima. É uma concepção de comunidade mais operacional que sociológica, no sentido de que importa mais a localização espacial contígua do grupo de pessoas do que o desenvolvimento de laços de solidariedade entre elas.

Seguindo essa mesma lógica, a noção de liderança utilizada pela Sabesp é bastante ampla, entendendo por líder qualquer pessoa que desenvolva um trabalho em prol da comunidade. Essa concepção é a comumente utilizada pela Sabesp no relacionamento estabelecido entre seus técnicos comunitários e comunidades e foi adotada pelas demais instituições que estabeleceram parceria com a Sabesp no interior do Programa Córrego Limpo.

A partir dessas considerações, compreende-se como liderança tanto representantes de entidades sociais, como ONGs, associações de moradores e outros tipos de instituições presentes no local, como também pessoas com iniciativa pessoal de buscar soluções para os problemas da região. De modo que a principal característica constitutiva das lideranças está relacionada com seus interesses, motivações e ações, além do relacionamento pessoal que desenvolvem com a Sabesp.

Desse modo, comerciantes locais, professoras de escolas e mesmo pessoas que cuidam de algum local público, limpando uma praça ou denunciando despejo irregular de entulho nas margens do córrego, também são consideradas lideranças. Esse amplo entendimento do conceito de liderança tem como principal objetivo aumentar as possibilidades de relacionamento entre a Sabesp e a população, incluindo aquelas pessoas que tenham alguma atuação voltada para sua comunidade e que, muitas vezes, já estavam atentas às questões ambientais e mesmo às questões envolvendo o córrego.

As características específicas das comunidades e lideranças onde foram implementadas as estratégias de envolvimento da população no Programa Córrego Limpo variam muito entre as áreas. Por esse motivo, elas serão apresentadas nos próximos capítulos, de acordo a discussão dos diferente formatos de implementação.

3.6. Sumário dos atores e papéis desempenhados

Os atores que participam do Programa Córrego Limpo são bastante diferenciados entre si e estabelecem relações próprias com o programa e entre eles, de acordo com o perfil de cada um. Ainda que o programa tenha sido criado com base na parceria entre a Sabesp e a PMSP, a companhia é a principal instituição promotora dele, em especial no que concerne ao fomento de estratégias de envolvimento da população. Vários dos burocratas da Sabesp participam do Programa Córrego Limpo com distintas atribuições, mas os principais agentes de implementação da participação social são seus técnicos comunitários, os burocratas de nível de rua que representam a companhia. Esses técnicos comunitários são responsáveis pelo “convencimento dos cidadãos” para regularizar os serviços de abastecimento de água e afastamento de esgoto e também são a “própria imagem da Sabesp” junto aos seus consumidores. Mas também são eles que estabelecem relações de proximidade a partir do cotidiano do atendimento à população, sendo a interface de interação entre Sabesp e comunidades. Por isso, eles são os burocratas designados para promover a participação social na Sabesp, em suas distintas formas.

A Prefeitura Municipal de São Paulo tem um papel variado desde a criação do Programa Córrego Limpo e sofre muitas críticas dos burocratas da Sabesp à sua atuação. Mas, por fim, sua política habitacional acaba criando uma oportunidade nova de promover a Governança Colaborativa para o programa.

Cebrap e Fundação SOS Mata Atlântica são as duas instituições com as quais a Sabesp busca apoio para criar estratégias de participação social em seu programa. Apesar de ambas serem ONGs e partilharem do objetivo de difusão de conhecimento, seus perfis institucionais são bastante distintos entre si e, por esse motivo, as propostas de parceria também.

A Fundação SOS Mata Atlântica já possuía uma agenda de trabalho bastante aderente ao Programa Córrego Limpo, com o desenvolvimento de um programa próprio que une esforços com o programa da Sabesp. Ambos tinham o mesmo objetivo e compartilhavam da compreensão de que a busca da solução para a despoluição dos córregos passa tanto por

ações do Estado, quanto pelo envolvimento da população em geral. Os dados produzidos pelo monitoramento dos córregos pelo Programa Observando Rios validam os esforços do Programa Córrego Limpo ao apontar melhorias sensíveis pela percepção visual e olfativa, quanto pelos dados técnicos colhidos com os parâmetros científicos. Assim, os problemas previstos pelo modelo de *agent-principal* aparentemente foram minimizados, uma vez que a parceria atende a objetivos das duas instituições com seus respectivos programas (GAILMARD, 2012).

No caso do Cebrap, a instituição tem como foco de trabalho pesquisas científicas e o modelo escolhido para a implementação de estratégias de envolvimento da população reflete esse perfil institucional. De modo que o modelo se baseia em um modelo analítico com vistas a favorecer a colaboração entre diferentes atores e instituições (IMPERIAL, 2005). Num primeiro momento a proposta feita pela instituição é aprovada e executada, mas não consegue ter continuidade. Nesse caso, a questão do atendimento à demanda do ator principal pelo agente tem influência de problemas de comprometimento. Não porque o Cebrap não tenha elaborado uma proposta com vistas a responder ao problema colocado pela Sabesp, mas porque, comparativamente, o Cebrap não dispunha do mesmo acúmulo de experiência exclusiva para questões de conservação ambiental, muito menos de um projeto de longa data com objetivo tão próximo quanto a Fundação SOS Mata Atlântica.

Os atores sociais são variados entre si, mas todos eles são compreendidos como lideranças, desempenhando um papel de representação de suas comunidades. Apesar dos vários atores que fazem parte do Programa Córrego Limpo, a relação entre Sabesp e população é a mais constante. E se os técnicos comunitários são os atores de conexão entre a companhia e as comunidades, da parte das comunidades são as lideranças que interpretam esse papel e fazem propostas que correspondam aos interesses próprios que representam.

Cap. 4 – Implementação dos fóruns de Governança Colaborativa

“Entendeu? Tudo é população e território”

– Entrevistado G, técnico comunitário

Neste capítulo será discutido a implementação de fóruns de Governança Colaborativa pela Sabesp, em conjunto com o Cebrap. Para fazer a análise da implementação, primeiramente será apresentado o modelo analítico que foi utilizado como referência para a proposta dos fóruns. Na segunda seção, são discutidas as decisões tomadas entre Cebrap e Sabesp para a aplicação do modelo.

As seções seguintes tem como objetivo descrever analiticamente as características das comunidades, os atributos dos territórios de implementação e o desenho institucional dos fóruns, comparando as cinco áreas de córregos do projeto piloto.

Depois são discutidos os projetos elaborados nos fóruns. Considerando esses projetos como resultados dos fóruns, eles são analisados de acordo com as características próprias de cada um dos córregos onde foram implementados. A última seção traz considerações concisas sobre a implementação desses fóruns.

4.1. Desenho dos Fóruns de Governança Colaborativa

Conforme foi apresentado no capítulo 2, a Sabesp buscou apoio junto ao Cebrap para a criação de uma metodologia para o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo. A proposta da consultoria do Cebrap foi a criação de fóruns de Governança Colaborativa usando como base o Modelo de Níveis de Ação Colaborativa – MNAC (*Levels of Collaborative Action Framework – LCAF*), desenvolvido por Mark Imperial. Para que se possa compreender como o modelo foi implementado é preciso primeiro conhecer seu desenho.

Vale salientar que o modelo de fóruns de Governança Colaborativa foi uma forma elaborada pela consultoria do Cebrap para responder às demandas colocadas pela a Sabesp no contrato entre as duas instituições. Como já foi visto anteriormente, o desenho geral do programa Córrego Limpo apenas previa o desenvolvimento de projetos de conscientização ambiental das comunidades locais com vistas a mobilizá-las para o engajamento na manutenção da limpeza de córregos promovidas pela Sabesp e Prefeitura. A concepção de

criação de fóruns de Governança Colaborativa corresponde à intervenção própria do trabalho de uma consultoria da sociedade civil que elabora conteúdos específicos para a execução da política e que não eram previstos anteriormente no desenho original do programa

O modelo de Imperial (2005) é um modelo de análise de uma variedade de instrumentos de políticas regulatórias e não regulatórias que garantem uma ampla gama de atividades de colaboração entre diversos atores interessados ou atingidos (*stakeholders*) pelas atividades realizadas em seis bacias hidrográficas nos Estados Unidos. O objetivo desse modelo analítico era “to conceptualize the different collaborative activities and their relationships” (IMPERIAL, 2005, p. 288). O MNAC foi desenvolvido com base nos três níveis analíticos propostos por Kiser e Ostrom (2000 [1982]) em outro modelo de análise institucional, chamado *Institutional Analysis and Development Framework – IAD*.

Ainda que seja um modelo de análise que pode ser utilizado para diversos tipos de instituições, grande parte da literatura produzida por Elinor Ostrom e seus colaboradores é voltada para o estudo da gestão de bens comuns. A teoria dos “*Common-Pool Resources – CPRs*”, ou recursos de uso comum, refere-se “a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use” (OSTROM, 2009, p. 30). De modo que a gestão desse tipo de bem se torna mais factível e de alcance mais abrangente através da ação coletiva colaborativa entre os atores interessados ou afetados pela produção, apropriação e provisão do bem comum. Essa ação coletiva é compreendida através da interação coordenada entre os vários atores e se encaminha para a elaboração de convenções e instituições que garantam a gestão e desfrute desses bens através da cooperação (OSTROM, 2005, 2011).

No entanto, segundo o próprio Imperial, o MNAC reflete uma extensão da abordagem de Kiser e Ostrom para explicar a estrutura de ação dentro de um quadro institucional dividido em três níveis de regras. A semelhança entre os dois modelos é que ambos compreendem que as atividades de colaboração entre diversos atores são estruturadas por regras formais ou informais que progridem, intencionalmente ou não, como resultado de interações repetidas em três níveis que seguem uma relação sequencial. A principal diferença é que o MNAC se concentra em atividades colaborativas, enquanto o IAD nas regras que afetam individualmente os tomadores de decisões.

No modelo de Mark Imperial (2005) os três níveis são institucional, formulação de políticas e operacional. As ações colaborativas tomadas no nível operacional dependem do

suporte oferecido na formulação de políticas que são restringidas e promovidas pelas normas estabelecidas no nível institucional.

No nível institucional são desenvolvidas atividades interpretadas pela consultoria do Cebrap como a “formalização das políticas compartilhadas, regras, normas, práticas, procedimentos e processos” (GUARNIERI, MESQUITA e RODRIGUES, 2010a, p. 7) assim como o desenvolvimento de organizações colaborativas ou fóruns. A criação de instituições para promover a colaboração entre diferentes organizações tem como objetivo organizar os indivíduos em processos colaborativos e tomar decisões em conjunto, levando-os a agir como uma entidade única. Prevê também mecanismos de coordenação das ações das organizações envolvidas e de reforço para a rede de governança (IMPERIAL, 2005, p. 300-301). Assim, a criação de organizações de segunda-ordem, isto é, “organizações de organizações, criadas com a proposta de promover atividades de governança colaborativa na rede interorganizacional mais ampla” (IMPERIAL, 2005, p. 288, minha tradução), teria como objetivo o estabelecimento de um quadro de referência comum para os diversos atores envolvidos.

Nesse nível, Imperial (2005) identificou fatores dos quais dependem toda a estratégia de colaboração. O primeiro deles é que se estabeleça uma dinâmica onde todos os participantes obtenham ganhos e, por mais que possam surgir conflitos, é essencial a existência de um objetivo comum aos participantes e um mínimo de valores compartilhados. Se os atores envolvidos possuem visões conflitantes e objetivos excludentes, a colaboração não acontece, segundo o estudo de Imperial (2005). Outro fator importante é o estabelecimento de objetivos claros para manter o interesse dos participantes. Também é preciso o estabelecimento de regras comuns para evitar a discussão de procedimentos e processos, que levariam ao desinteresse dos participantes. Por fim, o número de atores envolvidos também não deve ser muito grande para facilitar a implementação das atividades conjuntas.

O nível de formulação de políticas é aquele em que Imperial identificou a maior intensidade do caráter colaborativo. Envolve atividades de compartilhamento de conhecimentos e recursos, além de desenvolvimento de políticas compartilhadas, regulações e normas sociais. A partilha de conhecimento teria como objetivo a redução da assimetria de informações e se concretizaria com o desenvolvimento de base de dados comuns e circulação de documentos, além da criação de forças tarefa, comitês consultivos e grupos de trabalho para fortalecimento das redes entre os atores e compartilhamento de informações e

conhecimento. O compartilhamento de recursos seria uma forma de facilitar os esforços de implementação das políticas, reunindo os recursos de diferentes organizações (corpo de funcionários, conhecimento e recursos financeiros). As regulações e normas sociais constituintes das políticas compartilhadas seriam o estabelecimento comum de códigos a serem compartilhados por todos os atores envolvidos (IMPERIAL, 2005).

No nível operacional, foram identificadas três atividades comuns a todas as bacias estudadas por Imperial (2005): melhoria das condições ambientais; instrução do público e dos tomadores de decisão; monitoramento e fiscalização. Como o nível operacional é o último na cadeia da governança colaborativa, ele não traz muitos desafios estratégicos, pois espera-se que os atores já tenham sido mobilizados em etapas anteriores e também que as propostas estejam mais desenvolvidas e encaminhadas, segundo o autor. Vale destacar que a melhoria das condições ambientais são entendidas de duas formas. A primeira forma, como melhorias diretas, como, por exemplo, através da instalação de redes de esgotamento. E como melhorias indiretas, as obtidas através da educação de tomadores de decisões e público (IMPERIAL, 2005, p. 290).

Além disso, o modelo de Imperial identifica como diferentes atores (principalmente ONGs e diversos órgãos públicos) atuam em cada nível de regras na governança das bacias hidrográficas e colaboram entre si de acordo com suas atribuições institucionais, autoridade e conhecimento. O autor argumenta que “collaboration is both an individually rational strategy and a means of collectively improving network governance” (IMPERIAL, 2005, p. 312). Assim, apesar de Imperial apresentar um modelo de análise sobre a estratégia de governança empregada em grandes bacias hidrográficas no Estados Unidos, a identificação de formas de colaboração entre diversos atores em diferentes níveis de ação respondia à demanda da Sabesp para envolver a população e mesmo as diferentes instituições públicas necessárias para a implementação de seu programa.

Esse modelo analítico foi oferecido pelo Cebrap como inspiração para o Programa Córrego Limpo, pois apesar de tratar de bacias hidrográficas mais extensas que as dos córregos participantes do programa da Sabesp, os problemas e desafios identificados nos dois casos eram os mesmos. Isto é, o Cebrap identifica como demanda da Sabesp o atendimento a necessidade de preservação dos córregos, integrando ações regionais com ações locais, complementarmente, a ineficiência de ações isoladas por parte do poder público. Por esse motivo, para atender a necessidade de envolver um grande número de atores, o Cebrap se apoia no modelo de Imperial (2005) como orientação para a criação de um arranjo

institucional relativamente duradouro para promover a discussão de ideias e elaboração de projetos pelos atores envolvidos (GUARNIERI, MESQUITA e RODRIGUES, 2010a).

Tendo por base esse modelo, o Cebrap oferece à Sabesp a proposta de criação de fóruns de Governança Colaborativa nas bacias dos córregos participantes do Programa Córrego Limpo, com o objetivo de fomentar um arranjo institucional que incentivasse a colaboração entre os diversos atores, como as organizações de segunda-ordem mencionadas por Imperial (2005) no nível institucional. A ideia era que nesses fóruns participariam moradores das áreas dos córregos, representantes de diferentes tipos de ONGs e associações locais e também representantes de instituições públicas, como Sabesp e PMSP, sub-prefeituras e secretarias municipais.

A proposta era que os participantes dos fóruns unissem esforços entre si, de acordo com suas expertises e recursos, para que, através da colaboração entre eles, elaborassem um projeto em conjunto, seguindo as estratégias concebidas no nível de formulação de políticas. O projeto deveria ser composto por atividades de educação ambiental que tivessem como fim a manutenção do córrego despoluído, através da divulgação de informações que influenciassem tanto os moradores das áreas de córrego e população em geral, quanto os representantes de órgãos públicos participantes dos fóruns. Desse modo, a execução dos projetos elaborados nos fóruns atenderia as diretrizes do nível operacional, especialmente as compreendidas com impacto indireto que envolvem a educação dos tomadores de decisão e público em geral.

Nesse nível, a Sabesp, como instituição proponente dos fóruns, disponibilizaria recursos para a implementação das atividades elaboradas nos projetos, além de ser responsável pelas melhorias diretas nas condições ambientais através das obras de despoluição dos córregos previstas no programa, e monitoramento do nível de poluição. Por fim, a PMSP também teria responsabilidade sobre as melhorias diretas das condições ambientais ao fazer a manutenção da limpeza do entorno do córrego e fiscalização de ligações irregulares de esgoto.

Assim, com base no modelo analítico desenvolvido por Imperial (2005), a consultoria do Cebrap elabora uma estratégia de envolvimento da população para o Programa Córrego Limpo da Sabesp através da criação de fóruns de Governança Colaborativa. Além da elaboração, o Cebrap também faz o acompanhamento da implementação desse modelo pela Sabesp em 2010. A seguir, será analisada como foi realizada essa implementação.

4.2. Definições sobre os fóruns e estratégias de implementação

Quando a Sabesp contratou o Cebrap para a elaboração de uma estratégia de organização e articulação com a população, em 2009, cem córregos faziam parte do Programa Córrego Limpo. Como era um número muito grande para ser trabalhado ao mesmo tempo, considerando a estrutura de funcionários disponíveis, cinco córregos foram selecionados de modo a compor um projeto piloto para a criação dos fóruns de Governança Colaborativa. O intuito era testar a implementação dessa estratégia, fazer uma avaliação e, se necessário, adaptações para que a experiência fosse reproduzida nos demais córregos participantes do programa.

A escolha dos córregos para o projeto piloto teve como primeiro critério a distribuição entre as Unidades de Negócios da Sabesp. Assim, cada uma das cinco UNs teve um córrego selecionado de modo que as equipes envolvidas no programa fossem treinadas e experimentassem a implementação dos fóruns em suas áreas de atuação.

Outro critério estabelecido foi que as áreas dos córregos apresentassem características sociais e territoriais distintas entre si, de modo que a experiência pudesse ser testada e avaliada de acordo com a diversidade de condições que poderiam ser encontradas no conjunto de córregos do programa. Para cumprir esse critério, o Cebrap elaborou uma classificação em seis tipos de bacias de córregos de modo a fazer um mapeamento geral das características das diferentes comunidades. A tipologia foi criada com base em duas dimensões:

- a) Socioeconômica: utilizando o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS adaptado para as áreas de bacias (Seade, 2000).
- b) Condições de abastecimento e consumo: utilizando indicadores de i) consumo residencial mensal por economia; ii) Índice de cobertura de coleta de esgoto em relação ao abastecimento de água (Sabesp, 2008).

A composição final dos grupos da tipologia de bacias de córregos pode ser verificada no quadro abaixo:

Quadro 1 – Tipologia de bacias de córregos

Tipologia	Consumo residencial mensal por economia	IPVS - Bacia	Participação da rede de esgotamento sanitário na rede de abastecimento de água
Grupo 1	Alto	Alto	Não discrimina ³
Grupo 2	Médio	Médio ou Alto	Alta
Grupo 3	Médio	Médio ou Alto	Média ou Baixa
Grupo 4	Baixo	Médio ou Alto	Alta
Grupo 5	Baixo	Baixo	Média ou Baixa
Grupo 6	Casos destoantes		

Fonte: Guarnieri et al. (2009b).

³Esse indicador não discrimina esse grupo frente aos demais, ou seja, não é significativo para a composição da tipologia no caso do Grupo 1 (nota original da fonte).

Como as obras do Programa Córrego Limpo ainda estava sendo feitas, um critério adicional foi contemplar tanto bacias de córregos que já tivessem sofrido as intervenções do programa (etapa 2), quanto bacias onde ainda não tinham sido realizadas as obras de saneamento (etapa 1)⁷³. Por fim, também considerava-se o grau de organização e mobilização da sociedade civil da área e seu envolvimento com o Programa Córrego Limpo, de acordo com as observações registradas pelos técnicos comunitários da Sabesp nos relacionamentos estabelecidos com as comunidades.

Além dos critérios elencados acima, também foram feitas ponderações junto às equipes responsáveis da Sabesp sobre as melhores opções de córregos em cada Unidade de Negócios. A partir disso, apesar da tipologia de córregos classificar seis tipos, o grupo 6 que acolhe os casos destoantes foi descartado rapidamente justamente por abarcar poucos córregos (apenas 5) com especificidades muito heterogêneas entre si e entre os demais grupos.

Por outro lado, o grupo 1 também não pareceu interessante para a implementação dos fóruns de Governança Colaborativa por ser formado por córregos em regiões com os melhores índices socioeconômicos (com índices de domicílios em áreas não vulneráveis entre 96,2 a 100%) e melhores condições de abastecimento e taxas de consumo mensal. Essas condições geralmente aparecem associadas com outras dinâmicas de envolvimento da população com relação ao córrego, se comparadas com as regiões com infra-estrutura urbana

⁷³ Vale ressaltar que essa era a situação das obras em 2009.

mais precária e maiores índices de vulnerabilidade social⁷⁴. Por esses motivos, o grupo 1 também foi deixado de lado no momento da implementação do projeto piloto dos fóruns.

Com base nesses critérios e ponderações por parte da Sabesp foram selecionados os seguintes córregos:

Quadro 2 - Córregos selecionados para projeto piloto de implementação de fóruns de Governança Colaborativa

Córregos	UN Sabesp	Área da cidade (por subprefeitura)	Tipologia	Obras (etapa do programa)	População (Censo 2000)	Índice de Vulnerabilidade Social (IPVS)
Charles de Gaulle	Norte	Pirituba e Jaraguá	2	Sim (2)	5.785	nenhuma, muito baixa ou baixa
Cipoaba	Centro	São Mateus	4	Não (1)	48.032	alta e muito alta
Cruzeiro do Sul	Leste	São Miguel e Ermelino Matarazzo	4	Sim (2)	29.081	alta e muito alta
Ibiraporã	Oeste	Butantã	3	Não (1)	4.256	muito baixa ou baixa
Itupu	Sul	M'boi Mirim	5	Não (1)	9.655	alta e muito alta

Fonte: Elaboração própria com base no Guarnieri et al. (2009b)

Antes mesmo da criação dos fóruns, o Cebrap foi responsável por fazer um levantamento das redes de lideranças existentes em cada uma dessas cinco bacias de córregos⁷⁵. O objetivo desse mapeamento era atender a solicitação da Sabesp de identificar lideranças e assim facilitar a articulação da companhia com as comunidades locais,

⁷⁴ Durante a pesquisa de campo realizada pela consultoria do Cebrap constatou-se que existem dinâmicas distintas de relacionamento entre a população e a Sabesp associadas às condições socioeconômicas e de infraestrutura urbana. A seguir trecho de relatório dessa pesquisa de campo que retrata essa observação: “Embora tenhamos notícias de relações entre a Sabesp, ONGs, associações e/ou lideranças locais – ainda que fora do âmbito do Programa – pouco fomos capazes de avançar, nessas visitas, na caracterização dessas relações. Cabe apontar apenas que esse tipo de relação parece ser específica de áreas com menos infra-estrutura urbana. A classe média que ocupa as regiões mais centrais da cidade não costuma constituir e acionar lideranças comunitárias para tratar e resolver as questões relativas à comunidade e ao que é público. O mais comum é a utilização de recursos como os abaixo-assinados, de iniciativa difusa, ou o acionamento de contatos particulares com pessoas em posições-chaves dentro da burocracia estatal ou com poder de barganha, como o governador, prefeito, deputados, entre outros.” (Relatório interno da pesquisa de campo da MC do Cebrap, maio de 2009).

⁷⁵ Posteriormente, já em 2010, foi feito o mapeamento das redes de lideranças em mais 25 áreas de córregos participantes do Programa Córrego Limpo. Esse mapeamento foi realizado para atender o planejamento de reprodução dos fóruns de Governança Colaborativa em outros córregos participantes do programa. Contudo, esses fóruns não foram implementados, devido a redefinição das estratégias de envolvimento da população pela Sabesp.

diminuindo os custos de comunicação e negociação entre ela e a população ao identificar lideranças capazes de intermediar essa relação.

Nesse sentido, o Cebrap adota a noção ampla de liderança na compreensão da Sabesp e mapeia não só representantes de associações civis, mas quaisquer pessoas envolvidas em atividades voltadas para a comunidade. Outra orientação era que as lideranças tivessem o maior respaldo possível na comunidade de atuação. Para tanto, foi aplicada uma pesquisa tipo *survey* cujo objetivo era apreender quem eram as pessoas reconhecidas como lideranças pelas comunidades dos córregos⁷⁶.

Após esse levantamento inicial, a equipe do Cebrap realizou entrevistas em profundidade com as pessoas identificadas através do *survey*. Para consolidar a identificação de lideranças e apreender as relações entre elas foi utilizada a técnica de Bola de Neve (*snow ball*) que consiste em solicitar ao entrevistado que indique outras pessoas. Essas pessoas indicadas também foram entrevistadas e solicitadas a citar outras lideranças. Através dessa técnica, foram elaboradas os sociogramas das redes das lideranças de cada bacia de córrego, isto é, o conjunto de pessoas vinculadas umas às outras que colaboram em prol da comunidade e que poderiam atuar na defesa da limpeza do córrego e seu entorno. Essas redes foram elaboradas de acordo com a metodologia de Análise de Redes Sociais e circunscrevem o reconhecimento que cada liderança entrevistada faz de outras lideranças. Desse modo, a partir das entrevistas, as relações estabelecidas nas redes são de reconhecimento de atores sociais que desempenham o papel de liderança por outras lideranças⁷⁷. As características observadas nessas redes pelo Cebrap foram o número de nós e a densidade da rede⁷⁸ e a partir dessa análise, o Cebrap fez recomendações sobre a necessidade de incorporação de mais atores, de articulação entre os atores presentes ou mesmo apontou quais redes de lideranças estavam prontas para a criação dos fóruns.

A partir desses dados, os funcionários da Sabesp responsáveis pela implementação dos fóruns de Governança Colaborativa participaram de um curso de formação oferecido pelo

⁷⁶ O *survey* foi aplicado a 269 pessoas distribuídas entre as cinco áreas de córrego do projeto piloto. O critério de seleção dos entrevistados foi o fato de residirem na região e que conhecessem o córrego. Cerca de 90% das pessoas abordadas conheciam o córrego de sua região. Conforme já foi mencionado anteriormente, uma parte das análises desse *survey* encontra-se em anexo.

⁷⁷ Nesse sentido, as redes de lideranças mapeadas não dizem respeito à toda rede de relações estabelecidas pelos entrevistados (não são redes egocentradas), mas são um recorte das relações de cada entrevistado com outras lideranças da comunidade.

⁷⁸ O número de nós refere-se ao número de atores presentes em cada uma das redes. A densidade da rede é concebida a partir do cálculo da proporção entre os vínculos existentes e os teoricamente possíveis de serem construídos em uma dada rede, ou seja, avaliando a densidade encontrada em relação a uma densidade plena, com todos os nós estabelecendo conexões entre si (Hanneman e Riddle, 2005).

Cebrap, em abril de 2010. Esse curso foi dividido em duas partes, oferecidas para dois grupos distintos.

Uma parte foi voltada para a sensibilização dos gestores, burocratas de nível alto e médio da Sabesp, desde coordenadores do programa, superintendentes e gerentes das UNs até o diretor metropolitano. O objetivo do curso era apresentar a esses gestores a estratégia que seria colocada em prática por seus funcionários e prepará-los para as demandas que os burocratas subalternos trariam com essa nova prática. E ainda que alguns desses gestores tenham sido os responsáveis pela solicitação da estratégia da Governança Colaborativa ao Cebrap e estivessem a par dessa proposta, outros precisavam ser inteirados e até mesmo convencidos, para que pudessem estabelecer uma dinâmica de trabalho compatível com a criação e condução dos fóruns por seus funcionários. Uma das incumbências recebidas pelo Cebrap na realização desse curso era justamente atuar junto a esses gestores mais resistentes e persuadi-los sobre a proposta, desempenhando um papel de convencimento dos atores de implementação.

A outra parte do curso foi oferecida principalmente aos burocratas de médio e baixo escalão na hierarquia do Programa Córrego Limpo. Eram os burocratas responsáveis pela implementação dos fóruns de Governança Colaborativa, grupo composto principalmente por técnicos comunitários e seus encarregados, mas também alguns engenheiros de obras. Nesse curso “os técnicos passaram por uma capacitação teórica onde foram apresentados os conceitos que dão embasamento ao trabalho, bem como ferramentas relacionadas às habilidades recomendadas por Imperial”, conforme relatório da consultoria (GUARNIERI et al., 2010).

Como o curso foi um raro momento de encontro dos técnicos comunitários de todas as Unidades de Negócios da Sabesp, durante o andamento desse curso eles aproveitaram para trocar experiências em conjunto e se manifestarem com relação às dificuldades de seu trabalho cotidiano, bem como hesitações com o desempenho das funções que estavam sendo atribuídas a eles com a implementação dos fóruns de Governança Colaborativa. Esses apontamentos passavam por questões relativas ao acúmulo de demandas que recebem devido à definição fluída de suas atribuições e que, com a responsabilidade de implantar os fóruns, ganhavam ainda mais complexidade.

Nesse mesmo curso também participaram tutores da equipe do Cebrap designados para o acompanhamento da criação e desenvolvimento dos fóruns, de modo que fossem treinados conjuntamente com os burocratas que iriam implementar os fóruns. A função

desses tutores era dar suporte para essa implementação, bem como facilitar as interações entre os diversos atores presentes neles. Também eram responsáveis por fazer relatórios internos para o Cebrap, dividiam a função de redação das atas dos fóruns com os funcionários da Sabesp e em alguns casos ficaram responsáveis pela redação final do projeto junto com os participantes dos fóruns. De modo que esses tutores desempenharam uma tarefa dupla: fazer o acompanhamento como prestador de serviços de consultoria e também ocuparam um papel de ator no funcionamento dos fóruns.

Esse papel não tinha sido inicialmente previsto pela consultoria, mas conforme se deu o andamento dos fóruns, os tutores passaram a ser solicitados a desempenharem funções mais ativas, inclusive mediando conflitos entre os burocratas da própria Sabesp. Isso aconteceu especialmente em casos em que os burocratas de médio escalão (encarregados dos técnicos comunitários e superintendentes das Unidades de Negócio) impunham dificuldades ao trabalho de criação dos fóruns, seja porque compreendiam que os técnicos comunitários subordinados a eles deveriam desempenhar outras funções, seja porque não aderiram completamente à proposta. Nesses casos, os tutores também passaram a servir como mediadores da relação entre os burocratas da Sabesp, com o intuito de manter sua própria agenda de trabalho de consultoria.

Nesse sentido, o trabalho da consultoria do Cebrap foi além da elaboração de um modelo específico para atender à demanda da Sabesp, formulando conteúdos e formatos específicos para promover o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo. A equipe do Cebrap também promoveu o treinamento dos burocratas para o desempenho das funções próprias para a criação dos fóruns, correspondente ao modelo proposto. Também incluiu um trabalho constante de convencimento e mediação entre os burocratas implementadores para que as estratégias de envolvimento da população no Programa Córrego Limpo fosse implementada por eles. De modo que a equipe do Cebrap passou a desempenhar papel ativo na execução da agenda demandada pelo alto escalão da burocracia da Sabesp à consultoria. Nas palavras de Paulo Massato:

Pra nós também a Governança Colaborativa era uma tábuca de salvação porque dava uma metodologia para todos nossos agentes comunitários trabalharem com as lideranças, com as comunidades, pensando em comunidade de baixa renda. Então, são milhões de pessoas morando em condições habitacionais precárias e que nós precisamos levar, ter uma comunicação com essa população toda também. É ela que mais carece de informações, né? (...) eu acho que o fundamental é focar o nosso negócio junto à comunidade. (Paulo Massato, entrevista concedida em 11 de agosto de 2015).

4.3. Composição dos fóruns: atores locais

Os técnicos comunitários ficaram responsáveis por fazer o convite a população, lideranças e representantes do poder público para a composição dos fóruns. As redes de lideranças mapeadas pela equipe do Cebrap foram o ponto de partida para esse convite. Abaixo essas redes serão exploradas em conjunto com as características dos atores observadas em cada uma das áreas de córregos.

Os técnicos comunitários ficaram responsáveis por fazer o convite a população, lideranças e representantes do poder público para a composição dos fóruns. As redes de lideranças mapeadas pela equipe do Cebrap foram o ponto de partida para esse convite. Abaixo essas redes serão exploradas em conjunto com as características dos atores observadas em cada uma das áreas de córregos.

Nessa área de córrego foram identificadas 17 lideranças pela pesquisa do Cebrap, sendo que dentre elas, foram apontadas algumas instituições, como a ONG de Pirituba, a Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz – UMAPAZ e Mônica, representante da ONG 5 Elementos, que tem uma atuação abrangente, para além da localidade. As demais lideranças ou entidades tem atuação no Bairro Parque São Domingos, onde fica o córrego. Todas essas lideranças foram convidadas para o fórum, mas apesar do alto número de lideranças, o número de vínculos (18) e a densidade da rede era mediana (1,059), em comparação com as demais, indicando que parte delas não atuavam em conjunto⁸⁰. Por esse motivo, foram feitos convites a novos participantes.

Cabe dizer que a bacia do córrego Charles de Gaulle é uma das menores em termos populacionais do projeto piloto e fica localizado em um bairro sem vulnerabilidade social. O córrego fica próximo ao Parque Municipal Jardim São Domingos, onde existe um Centro de Convivência e Cooperativa – CECCO e parte das lideranças mapeadas são usuárias e também fazem ou já fizeram parte do Conselho Gestor desse centro⁸¹.

Como o técnico comunitário da Sabesp que acompanhava esse fórum, já tinha participado de algumas reuniões do Conselho Gestor do CECCO e tinha contato com as lideranças de lá, conseguiu negociar para que as reuniões do fórum do córrego Charles de Gaulle fossem feitas na sede administrativa desse centro. De acordo com os registros da equipe do Cebrap, esse fórum se reuniu quinzenalmente durante o período de acompanhamento pela consultoria, ou seja, pelo menos 6 vezes, com um número de aproximadamente 15 participantes por reunião⁸².

Esse fórum desenvolveu diversas atividades para além do projeto que foi elaborado por seus participantes. Foi produzido um jornal para divulgação dessas atividades, que foram basicamente mutirões de limpeza. No último mutirão, foi contratada uma fanfarra, ocorreu a celebração de uma missa, um concurso de redação sobre o córrego entre alunos de uma escola da região e a apresentação de um grupo de dança. Uma ONG também fez um levantamento das espécies de árvores ao longo do córrego e foram confeccionadas placas

⁸⁰ Para a presente tese, além do número de nós e densidade das redes, consideradas pelo Cebrap, também foi adicionada a análise do número de vínculos. O número de vínculos é a medida da quantidade de relações estabelecidas entre os nós da rede informando o quão conectada ela é. Junto com o número de nós e a densidade, constituem as medidas descritivas do tamanho das redes sociais.

⁸¹ Os CECCOS fazem parte da rede municipal de atendimento à saúde que oferece serviços terapêuticos e de promoção a saúde, como atividades físicas, além de atividades de convivência para os usuários do serviço.

⁸² As informações dos participantes dos fóruns, bem como a periodicidade dos mesmos tem como fonte os registros da consultoria do Cebrap, que incluem atas das reuniões, com lista de presença dos participantes, além de relatórios internos da equipe de tutores.

com essa identificação para serem colocadas ao lado das árvores, além de uma outra placa maior identificando o córrego e alertando que não era local para descarte de lixo e entulho.

Contudo, segundo as lideranças entrevistadas, nem todas as placas de identificação das árvores foram colocadas e, mesmo as que foram, acabaram sendo retiradas e queimadas por um morador do entorno do córrego, que teria feito uma fogueira com elas.

De acordo com Maria Ignez e Maria Cecília, ex-conselheiras do CECCO que participaram ativamente do fórum, a experiência foi positiva, ainda que tenham notado que os moradores mais próximos ao córrego não tenham se envolvido. Na entrevista realizada com ambas, elas assinalam que com as atividades realizadas a partir das reuniões do fórum melhorou as condições de conservação do local, inclusive no que diz respeito ao trabalho de limpeza e manutenção do entorno por parte da Prefeitura. Nas palavras de Maria Ignez:

Mas uma coisa eu acho que serviu bem, a conservação do local. A própria Prefeitura se conscientizou que tinha que manter, fazer uma manutenção, porque a gente ficava no pé, quando começava a aparecer alguma coisa, mato, a gente já ligava para a sub-prefeitura. (...) Porque nós aprendemos uma coisa, para nós também foi, que se você não se envolve e se você só pedir e conseguir, se você não continuar o trabalho, não se empenhar naquilo para conservar, o poder público não, não faz nada. A população tem que se apropriar, tem que cuidar, porque se não, perde o trabalho feito. Você tem que continuar agindo. Essa experiência aqui foi positiva, se as pessoas melhoraram ou não, fica um pouco difícil de você avaliar, né? (Maria Ignez, entrevista concedida em 30 de julho de 2015, grifos meus).

Nessa fala da entrevistada, ela expressa um alinhamento com a ideia de apropriação do córrego pela população, ideia que a Sabesp procurava disseminar com os fóruns. Mas além disso, traz também uma concepção de que com a atuação das lideranças na cobrança pelos serviços da Prefeitura, essa se “conscientiza” do trabalho que deve desempenhar. Adiante na entrevista, ela resume o papel que a população passa a ter com relação ao córrego da seguinte forma: “A gente, sabe o que nós somos? Dedo duro”. Isso porque com as informações recebidas para a manutenção da limpeza do córrego, as lideranças que se envolveram no fórum passam a desempenhar um papel de fiscalização das irregularidades nas ligações de esgoto e descarte de lixo e entulho, notificando as instituições responsáveis com as quais estreitou relações – especialmente Sabesp e Prefeitura.

Figura 8 - Fotos do Córrego Charles de Gaulle

Fonte: Arquivos da consultoria Cebrap à Sabesp (2009-2010).

Figura 9 - Fotos do Córrego Cipoaba

4.3.B. Cipoaba

Figura 10 - Sociograma rede de lideranças do córrego Cipoaba

Fonte: Guarnieri et al. (2009b).

O córrego Cipoaba foi incluído no Programa Córrego Limpo a partir de solicitação de alunos e professores da Escola Estadual Professor Isaac Schraiber, localizada próxima as margens do córrego. Alguns desses professores fazem parte de movimento preocupado com a conservação deste córrego, o Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba, que teve início nessa escola, mas depois se expandiu, incorporando moradores da comunidade. Esse movimento, existente desde 2004, tinha participação ativa na proposição de projetos junto à subprefeitura de São Mateus e era bem informado sobre o Programa Córrego Limpo. Nas reuniões do movimento participavam também representantes da Sabesp e da Prefeitura, com papel de destaque para uma bióloga da subprefeitura de São Mateus que pautava muitas das ações do movimento – e que também foi incorporada ao fórum.

O fato do córrego ter sido incluído no programa a pedido da comunidade deveu-se ao fato do movimento já ter relações anteriores com funcionários da Sabesp e da subprefeitura da região, e estarem pleiteando projetos de manutenção da limpeza e instalação de um Parque Linear no entorno do córrego. A posterior inclusão do córrego Cipoaba no projeto piloto de implementação dos fóruns de Governança Colaborativa também teve influência disso, pois apesar dos critérios elaborados pela consultoria do Cebrap para a seleção de córregos

variados dentre as tipologias, havia uma margem de escolha para os superintendentes das UNs da Sabesp, que optou por áreas em que tinha tanto facilidades técnicas com relação às obras de despoluição, quanto um relacionamento já construído entre seus técnicos comunitários e a população local.

De fato, parte das pessoas pertencentes ao Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba foram identificadas na rede de lideranças da região. Apesar do levantamento de rede mapear apenas 4 lideranças, ela apresentou 7 vínculos e era uma rede bastante densa, sendo a mais densa dentre as pesquisadas (1,74), indicando boa articulação entre as pessoas em torno da questão do córrego, se considerarmos que os atores que fazem parte dessa rede são os mesmos que fazem parte do movimento sobre o córrego. Adicionalmente, mesmo com uma rede pequena em termos de número de nós, o fato das lideranças indicadas pertencerem a um movimento vinculado ao córrego teve como efeito a adesão dos demais participantes do movimento. Vale citar que um dos técnicos comunitários da Sabesp que participou do fórum era também morador da região.

A bacia do córrego Cipoaba é uma das mais populosas dentre as selecionadas para a realização dos fóruns, e apesar de pertencer à Unidade de Negócios Centro da Sabesp, esse córrego se localiza em São Mateus, em área de heterogeneidade social. De modo que sua população varia de classe média-baixa a pobres, possuindo uma porcentagem de 10,4% de domicílios vulneráveis à pobreza⁸³.

O movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba uniu esforços com a consolidação do fórum e avançou em algumas de suas demandas anteriores na elaboração de seu projeto. Foi feita a tentativa de manter as regras de funcionamento prévio do movimento para o fórum, mas alguns ajustes foram necessários. O primeiro desses ajustes teve relação com o local dos encontros. Inicialmente, o movimento se reunia na própria escola EE Professor Isaac Schraiber, mas antes mesmo da constituição do fórum, eles mudaram o local das reuniões para a Igreja São Marcos. Contudo, com a institucionalização do fórum e a presença de funcionários da Sabesp, subprefeitura e secretarias, o padre responsável pela igreja recebeu reclamações da comunidade sobre um eventual “uso político” do espaço da igreja, e as reuniões do fórum tiveram que voltar para a escola.

O segundo ajuste foi feito em relação a periodicidade das reuniões. Enquanto o movimento habitualmente se reunia uma vez por mês, a proposta dos fóruns feita pela Sabesp

⁸³As condições socioeconômicas foram calculadas com base no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, adaptado para as áreas de bacias hidrográficas pelo Cebap (GUARNIERI, MESQUITA e RODRIGUES, 2009 e 2010).

requeria maior frequência de encontros, uma vez que o período para submissão de projetos era de apenas três meses. Assim, foram realizadas reuniões extraordinárias quinzenalmente em relação ao movimento e enquanto fórum, além de contatos frequentes entre os participantes para a elaboração do projeto.

Nesse fórum, participaram ao todo 39 pessoas, com uma média de 10 a 20 pessoas (SABESP, 2011), variando a quantidade de acordo com as reuniões, entre funcionários da Sabesp, moradores do bairro e representantes de diversas instituições, de acordo com os registros da consultoria do Cebrap. Desses participantes, a grande maioria são moradores da região, alguns se identificaram como pertencentes a entidades da sociedade civil e apenas uma pessoa se reconheceu como participante de uma associação.

De acordo com a idealizadora do movimento e participante do fórum, Maria Assunta, a criação do fórum não teve grande impacto sobre as ações que o movimento desejava alcançar para o córrego. Isso porque um dos objetivos do movimento era conseguir a construção do Parque Linear e essa negociação já estava bastante avançada junto às secretarias responsáveis da Prefeitura, inclusive com o projeto aprovado em 2008, antes mesmo da criação do fórum. No entanto, as obras ainda não foram realizadas e atualmente estão sendo avaliadas pelo Ministério Público, de modo que ela acredita que está fora da ação do movimento.

No entanto, ela reconhece que a Sabesp teve participação importante na construção do projeto do Parque Linear e que tem contato próximo com os técnicos comunitários, inclusive com um deles que mora na comunidade. Também acha que a Sabesp não precisou trabalhar muito para a constituição do fórum, uma vez que a comunidade já estava mobilizada e já tinham relações estabelecidas com os participantes do movimento.

4.3.C. Cruzeiro do Sul

Figura 11 - Sociograma rede de lideranças do córrego Cruzeiro do Sul

Fonte: Guarnieri et al. (2009b).

Já no córrego Cruzeiro do Sul, a rede identificada indicava o maior número de lideranças (18) e de vínculos entre elas (25), com uma densidade também alta comparativamente às demais redes (1,389). Assim como em outros casos, a rede mapeava tanto lideranças, quanto entidades. Pode-se destacar a presença de muitas lideranças religiosas, como Padre Ticão, Irmã Rosa, Pastor Neto e Pastor Wellington.

A equipe da consultoria do Cebrap constatou que tanto nas entrevistas com as lideranças, quanto na primeira reunião de proposição do fórum, a existência de diversas instâncias de articulação da comunidade, como outros fóruns e reuniões com interesses diversos, demonstravam uma intensa mobilização da sociedade civil nessa área. Contudo, ao contrário da decisão tomada no córrego Cipoaba, os participantes da reunião de proposição do fórum optaram por criá-lo de modo independente das demais instâncias da região, que já tinham dinâmicas e agendas próprias.

O córrego Cruzeiro do Sul é o segundo em número de habitantes em sua bacia e também possui características heterogêneas na composição socioeconômica de sua população, composta por pobres e classe média-baixa. É a bacia que comporta o maior índice de população vulnerável dentre as áreas do projeto piloto, com mais da metade dos domicílios (54,9%) em áreas vulneráveis a pobreza.

As reuniões desse fórum aconteceram em diversos locais, incluindo escolas públicas e instituições religiosas. Esse foi o único caso de fórum que teve dois projetos aprovados pelo fórum. O Centro de Recuperação e Educação Nutricional – CREN se estabeleceu como uma das instituições responsáveis pelo desenvolvimento de um dos projetos do fórum devido a sua importante atuação na região, oferecendo alimentação e educação nutricional para crianças. O outro projeto ficou a cargo de uma liderança que trabalhava com o plantio de mudas no entorno do rio Tietê, próximo ao local de encontro com o córrego Cruzeiro do Sul.

Figura 12 - Fotos do Córrego Cruzeiro do Sul

Figura 13 - Fotos do Córrego Ibiraporã

Fonte: Arquivos da consultoria Cebrap à Sabesp (2009-2010).

Figura 14 - Fotos do Córrego Itupu

Fonte: Arquivos da consultoria Cebrap à Sabesp (2009-2010).

4.3.D. Ibiraporã

Figura 15 - Sociograma rede de lideranças do córrego Ibiraporã

Fonte: Guarnieri et al. (2009b).

No caso do córrego Ibiraporã, a rede de lideranças também era pequena, com apenas 4 nós; a que tem o menor número de vínculos, com apenas 3; e a menor densidade (0,5) – junto com a rede do córrego Itupu. Além da rede de lideranças ter poucas lideranças, ela ainda era centralizada na figura de Agnaldo, presidente da Associação de Moradores da Rua Ibiraporã – AMRI. Cumpre frisar que as conexões entre os atores que compunham as redes foram estabelecidas através da indicação dos próprios atores, indicando reconhecimento do papel desempenhado pelos demais e não necessariamente a existência de relação entre eles. De modo que a centralização das indicações em Agnaldo é ainda mais relevante, pois repercurte o reconhecimento do papel de liderança desempenhado por esse ator na região de acordo com a percepção das demais lideranças. Assim, a composição da rede do Ibiraporã indicava além de poucas lideranças, falta de articulação entre elas e alta centralização.

Contudo, apesar da restrita rede de lideranças levantada antes do início do fórum, muitas pessoas e entidades foram incorporadas posteriormente. Ao todo participaram 39 pessoas desse fórum, sendo sete delas pertencentes à Associação dos Moradores da Rua Ibiraporã – AMRI, cinco da Sociedade Amigos de Bairro de Vila Suzana – SABVL e duas da SAMOVIS – Sociedade Amigos do Morumbi e Vila Suzana, totalizando 14 pessoas identificadas com alguma associação da região e quase a mesma quantidade de moradores sem filiação associativa. O local das reuniões permaneceu o mesmo durante todo o período de acompanhamento dos fóruns, sendo uma escola particular, Colégio Guilherme Dumont Villares, no Morumbi.

A bacia do córrego Ibiraporã, que oficialmente chama-se Charque Grande, é a menor em termos populacionais dentre as selecionadas para o projeto piloto dos fóruns. De fato, o córrego é conhecido como Ibiraporã por estar localizado em rua com esse nome, de modo que o relativo pequeno tamanho da rede de lideranças e a centralidade do presidente da associação de moradores, que também compreende basicamente uma rua, pode ser explicado por essa dimensão territorial. A região do córrego é bastante homogênea em termos socioeconômicos, com população de classe média e alta e nenhum domicílio em área de vulnerabilidade à pobreza.

Tal como aconteceu no córrego Cipoaba, a inclusão do córrego Ibiraporã no programa Córrego Limpo aconteceu por pedido da comunidade, no caso, pelo próprio Agnaldo junto à Sabesp. De acordo com entrevista com Agnaldo e Domicelica (que também participa da AMRI e participou do fórum), o conceito do Programa Córrego Limpo era voltado a atuar em áreas mais pobres e periféricas, porque envolvia também projetos de reurbanização. No

entanto, ao perceber que isso implicava em maiores investimentos e dificuldades para o andamento das obras, ele negociou junto com a Sabesp no sentido de demonstrar que as obras no córrego Ibiraporã seriam mais simples:

AG: Então, por muita insistência da gente, da Associação, de mostrar que o nosso programa seria muito mais viável, com menor custo, a Sabesp acabou aceitando, né? Fazer o projeto.(...) Então, assim, a gente conseguiu demonstrar à Sabesp que era viável aplicar recursos menores, que tava muito mais fácil, pra viabilizar o projeto. Eles já tinham tentado fazer isso, outros córregos, despoluía, só que não tinha o envolvimento da comunidade, ele voltava a ficar poluído. Então, assim, pela parte.

DO: Mas, aí, era uma poluição diferente, né? Não era poluição por esgoto, era uma poluição por sujeira, lixo.(...)

M: Mas lá no Ibiraporã tinha as duas coisas? (...)

AG: Você tinha as duas coisas. A gente tinha algumas invasões de terrenos que tinham pontes de outras [*pontes entre uma casa e outra*], do fundo das casas por cima do córrego que deterioravam o córrego também. Tinha gente que jogava lixo no córrego. Apesar de ser uma área de classe média, as pessoas também não tinham um hábito diferente.

DO: Passavam por ali e jogavam. E tinha uma oficina mecânica que jogava tinta, solvente. Então, a gente tinha vários tipos de poluição ali.

AG: Tivemos que envolver a CETESB.

DO: Tudo isso, né? Todas essas, essas ações com a comunidade foi a nossa Associação que fez. Então, a Sabesp entrou com a parte de despoluição, mas o restante a gente teve que ir atrás. Por exemplo, teve que fazer um gabião pra segurar o córrego, que o córrego tava todo caindo pra gente. A gente teve que ir atrás da Prefeitura, pra Prefeitura fazer esse, essa contenção pra que córrego não caísse todo pra dentro. Pra rua não ir pra dentro do córrego. Tudo isso a gente tinha que ir atrás pra conseguir. Essa parte também de notificar os moradores pra fazer o encanamento, a gente também teve que ir atrás da Prefeitura pra fazer. Então, assim, não é tão simples fazer. O Córrego Limpo não é simplesmente a Sabesp ir lá e arrumar. Se não tiver alguém por trás ajudando, eles não vão conseguir fazer mais nenhum. Porque a comunidade tem que tá ajudando. Senão, eles não conseguem fazer. (Aginaldo e Domichelica, entrevista concedida em 25 de agosto de 2015).

Nesse trecho da entrevista de ambos, eles expressam o envolvimento ativo de sua associação na resolução da despoluição do córrego Ibiraporã, seja pela solicitação da incorporação do córrego ao Programa Córrego Limpo, seja pela ativação de outras instituições públicas, como CETESB e Prefeitura, para lidar com questões específicas relacionadas à poluição e de responsabilidade dessas instituições. No caso da contenção de gabião do córrego, citada por Domichelica, isso foi articulado junto com um vereador da região, Aurélio Miguel, que fez uma emenda em um projeto de lei, assegurando a melhoria das condições da rua onde fica o córrego.

A equipe do Cebrap constatou que além da centralidade na rede de lideranças, Aginaldo também era uma figura central na condução do fórum, tanto que sua associação

ficou responsável pelo projeto final. Em uma das reuniões do fórum, a consultoria inclusive registrou incômodo por parte de Agnaldo devido a pouca participação das pessoas filiadas à Sociedade Amigos de Bairro de Vila Suzana – SABVL, por apostarem no papel desempenhada por ele e não contribuírem com sugestões e informações para o desenvolvimento do projeto.

No entanto, a avaliação final de Agnaldo foi positiva: “integração Sabesp, comunidade, Prefeitura foi muito importante pra acontecer esse resultado positivo”.

4.3.E. Itupu

Figura 16 - Sociograma rede de lideranças do córrego Itupu

Fonte: Guarnieri et al. (2009b).

Por fim, o caso do córrego Itupu. Nesta bacia, a rede indicava 8 lideranças, porém com um número de vínculos muito baixo entre elas (apenas 4); bem como a mais baixa das densidades, junto com a do córrego Ibiraporã (0,5). Além disso, foi a única rede com mais de um componente, isto é, composta por sub-grupos ou sub-redes não conectadas entre si (Scott, 2000). Ainda, um desses componentes é definido por apenas um ator, que mesmo tendo sido entrevistado pela equipe da consultoria, não citou nenhuma outra liderança e disse preferir “resolver as coisas sozinho”, através de contatos que ele tem na subprefeitura e vereadores da região.

Uma das razões citadas pelos entrevistados pelo Cebrap para a pouca presença de lideranças na região era o fato de serem bairros de ocupação recente e com dificuldade de articulação entre os moradores.

A bacia do córrego Itupu fica próxima a região dos mananciais da cidade e era a segunda mais populosa do grupo, atrás apenas da bacia do córrego Cipoaba. De fato essa bacia abrange 3 bairros da Zona Sul de São Paulo (Jardim Ângela, Copacabana e Jardim Kagohara) e outras sub-bacias. A população moradora da bacia também era heterogênea em suas condições socioeconômicas, identificada entre pobres e classe média-baixa. Adicionalmente, era a segunda área com maior vulnerabilidade social, atingindo 42% dos domicílios.

A despeito da dificuldade de identificar lideranças com atuação na região, os técnicos comunitários responsáveis pela criação do fórum convidaram outras pessoas além das mapeadas na rede de lideranças. Contudo, houve muita dificuldade em mobilizar as pessoas para participarem da reunião de formação do fórum, por três motivos, de acordo com os registros da equipe do Cebrap. Primeiro, porque devido a grande extensão territorial da bacia e os diversos afluentes do córrego, as obras de despoluição previstas para a região eram de alta complexidade e ainda não haviam começado. Estavam previstas para acontecer somente dois anos depois, isto é, apenas em 2012. Isto trazia constrangimentos para os técnicos na hora de fazer o convite para a população participar de um fórum para manter a despoluição de um córrego, que ainda estava poluído, enquanto que a companhia que eles representavam não estaria cumprindo seu papel.

O segundo motivo era que no mês anterior ao convite para o fórum, setenta casas tinham sido demolidas em uma ação da sub-prefeitura e a população estava preocupada com a questão das remoções previstas para a região. Por fim, como já foi dito, a criação dos fóruns estavam acontecendo em ano eleitoral e, por esse fato, algumas pessoas que foram contactadas pelos técnicos comunitários demonstraram desconfiança em relação as intenções da Sabesp com os fóruns, acreditando estar vinculado a questões políticas eleitorais – o que ainda era reforçado por conta do calendário de obras tão distante.

Para tentar contornar esses problemas, a equipe da Sabesp negociou um rearranjo do córrego a ser abordado para a implementação do fórum, de modo que a ação fosse concentrada em um dos afluentes do córrego Itupu, o córrego Nova Arcádia, que era menor e já havia passado por obras de despoluição.

Após esse ajuste na área de criação do fórum, foi convocada uma primeira reunião. No entanto, mesmo com a questão do cronograma de obras solucionada pela realocação do córrego objeto do fórum, ainda assim a reunião foi tensionada pelas demais preocupações que estavam dificultando o convite das lideranças anteriormente: as pessoas mostravam dúvidas e queriam discutir sobre as remoções de moradia e, ainda que não relacionada com o propósito da Sabesp ao criar o fórum, houve a presença de políticos que tentaram usar o espaço para angariar apoio e fazer divulgação de seu trabalho. Com isso, a reunião não foi bem sucedida, sendo a única realizada com o intuito de montagem desse fórum, ao menos durante o período de acompanhamento pelo Cebrap.

Posteriormente, em entrevista realizada com o encarregado dos técnicos comunitários nessa UN da Sabesp, ele identificou como problemas enfrentados para a montagem desse fórum os já mencionados: tamanho da bacia e as questões de ocupações irregulares e insegurança da população sobre possíveis remoções. E durante a entrevista ele sublinhou repetidas vezes a dificuldade que o descompasso de obras trouxe para a realização desse córrego. No trecho a seguir, ele expressa sua compreensão sobre isso:

Então tinha área sendo tratada por empresa da Prefeitura, tirando, desapropriações, conflitos, pessoas sem saber para onde que ia, construções de novas áreas e sendo invadidas novas, novos núcleos (...) Então foi toda essa situação. (...) Porque não dá para fazer o fórum, digamos, ainda que foi montado, mas ele não conseguiu se sustentar por conta dos resultados concretos que precisavam acontecer dentro da bacia. E nesse, porque que não aconteceram os resultados concretos? Por conta desse descompasso de obras, de poderes atuantes ali dentro. Então a Sabesp, e a Sabesp ficava em que ponto nessa questão? Bom, liberou o pessoal, então tá bom, então vamos fazer o nosso, nós estamos, como diz, na rabeira, né? Das decisões, então no caso do saneamento, a gente precisava ter já definido as situações de ocupações, tal para a gente poder fazer o assentamento de nossos coletores e avançar na questão da coleta. (F, entrevista concedida em 21 de julho de 2015, grifos meus).

Nessa fala do entrevistado fica explícito o chamado “calcanhar de Aquiles” do Programa Córrego Limpo pela Sabesp: o descompasso das obras entre as duas instituições propositoras do programa e as dificuldades que isso coloca para a Sabesp, como a instituição que está na “rabeira”, isto é, que opera posteriormente ao trabalho da política habitacional.

O quadro abaixo sistematiza algumas das características dessas áreas de córregos selecionadas para o projeto piloto dos fóruns de Governança Colaborativa da Sabesp.

Quadro 3 - Atores sociais

Características	Charles de Gaulle	Cipoaba	Cruzeiro do Sul	Ibiraporã	Itupu
Rede de lideranças	Rede dispersa - convite a novos atores	Rede consolidada - fórum negociado com as lideranças locais	Rede consolidada - fórum negociado com as lideranças locais	Rede dispersa - convite a novos atores	Rede dispersa - convite a novos atores
Número de lideranças na rede	17	4	18	4	8
Número de vínculos na rede	18	7	25	3	4
Densidade da rede	1,059	1,74	1,389	0,5	0,5
Estimativa de população na bacia (2000)	5.785	48.032	29.081	4.256	37.145
Condições sócioeconômicas *	Áreas não vulneráveis a pobreza	Heterogeneidade: populações pobres e classe média-baixa.	Heterogeneidade: populações pobres e classe média-baixa.	Homogeneidade: população de classe média e média alta.	Heterogeneidade: populações pobres e classe média-baixa.
Áreas vulneráveis à pobreza*	0% dos domicílios	10,4% dos domicílios	54,9% dos domicílios	0% dos domicílios	42% dos domicílios

Fonte: Elaboração própria com base em Guarnieri et al. (2009a e 2010).

* Condições socioeconômicas calculadas com base no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS da fundação SEADE, adaptadas para áreas de bacias hidrográficas.

4.3. Como os fóruns de Governança Colaborativa foram implementados

Conforme foi explorado acima, os fóruns de Governança Colaborativa foram elaborados para atender a demanda da Sabesp de envolver a população no Programa Córrego Limpo. A proposta da consultoria contratada para esse fim, foi a criação de uma institucionalidade própria que estimulasse atividades de colaboração entre os diversos atores interessados ou afetados pelas ações de despoluição dos córregos. Por serem pensados como uma instituição que envolve diferentes atores sociais e estatais com o intuito de estabelecerem um conjunto de normas e regras para a estruturação da ação social e política na

implementação do Programa Córrego Limpo, os fóruns de Governança Colaborativa se assemelham à construção analítica de Instituições Participativas por Avritzer (2008).

Complementarmente, o envolvimento de diversos atores, sociais e estatais, é uma característica importante para as políticas que tratam de temas ambientais, como é o caso do Programa Córrego Limpo. Não por acaso, na elaboração da proposta para a Sabesp, o Cebrap busca apoio em um modelo que visa fazer a gestão colaborativa de recursos hídricos, parte de uma tradição da literatura voltada ao estudo da gestão de bens comuns realizada através de instituições específicas (Ostrom, 2009).

Desse modo, o modelo que orienta o desenho dos fóruns de Governança Colaborativa abarca características que são tratadas por esses dois conjuntos da literatura. E apesar de serem literaturas com referenciais analíticos muito próprios, ambas apresentam um grupo de variáveis estruturais que podem ser comparáveis por incidirem sobre as arenas de ação coletiva, propriamente as instituições organizadas para a interação de diversos atores. A síntese da comparação entre essas literaturas informa que as variáveis são: características dos atores sociais, desenho institucional e atributos do ambiente físico (RODRIGUES, 2015).

Quanto à análise dos atores sociais, algumas de suas características já foram exploradas acima. Vale adicionar a menção a estudos que tratam da tradição associativa em bairros de São Paulo que destacam o histórico da Zona Leste na formação de movimentos sociais ligados à entidades religiosas e ao setor de saúde do município (COELHO et. al., 2010; IFFLY, 2010). Dentre as áreas onde foram criados os fóruns, duas se encontram na Zona Leste: o córrego Cruzeiro do Sul e o córrego Cipoaba. Além da verificada participação de representantes de movimentos sociais nesses dois fóruns, no caso do córrego Cipoaba foi confirmada a presença de um movimento social que atuava em prol da despoluição desse córrego, antes mesmo da existência do fórum. E apenas nesses dois casos, a rede de lideranças convidada a participar do fórum era bastante consolidada antes mesmo da implementação dele.

Os dois últimos aspectos analisados sobre os atores sociais no quadro 3, dizem respeito às condições socioeconômicas da população, em especial em relação a vulnerabilidade social à pobreza. Nota-se que as duas menores bacias em termos populacionais, Charles de Gaulle e Ibiraporã, não possuem população vulnerável, enquanto as demais áreas possuem.

Conforme foi mostrado acima, os córregos escolhidos estavam distribuídos em diferentes partes da cidade de São Paulo. Mas essa localização pode ser melhor compreendida

se analisada em conjunto com outros aspectos do ambiente físico, como as construções habitacionais. E, de certo modo, pode-se observar que as construções habitacionais (quadro 4) estão associadas as condições socioeconômicas do entorno dos córregos, exploradas no quadro 3.

De fato, os córregos eleitos para participar do projeto piloto de implementação dos fóruns da Sabesp seguiram critérios que tinham por objetivo abarcar a diversidade de contextos de implementação dos fóruns, justamente para possibilitar uma avaliação inicial da estratégia de envolvimento dos atores sociais, para aprimoramento para as comunidades seguintes onde seriam implementados. No entanto, além da variabilidade de características elencadas pela tipologia de córregos proposta pela equipe do Cebrap, outros aspectos específicos dos territórios de implementação dos fóruns mostraram impactos sobre a constituição dos mesmos, evidenciando peculiaridades que foram incorporadas na redefinição das estratégias de atuação do Programa Córrego Limpo junto às comunidades das áreas de córregos. O quadro X abaixo sistematiza os diferentes atributos dos territórios de implementação dos fóruns.

Quadro 4 - Atributos do território

Características	Charles de Gaulle	Cipoaba	Cruzeiro do Sul	Ibiraporã	Itupu
Zona da Cidade	Norte	Leste	Leste	Oeste	Sul
Bairro	Parque São Domingos	São Mateus	Vila Santa Inês	Vila Sônia	Jardim Ângela, Copacabana e Jardim Kagohara
Construções habitacionais*	Área consolidada	Área mista	Área em consolidação, com projetos habitacionais em andamento.	Área consolidada	Área instável, sujeita à remoções de moradias
Condições do córrego	Com contenção parcial de margens	Com contenção de margens	Parte com Parque Linear e parte sem contenção de margens	Canalizado na maior parte	Sem contenção de margens
Local de reunião	Parque Municipal Jardim São Domingos	Igreja e depois escola pública	Vários locais: escola pública, CDHU e uma instituição de um pastor e uma de um padre	Escola particular e sede da Caritas	1 reunião no Parque estadual da Guarapiranga

Fonte: Elaboração própria com base em Guarnieri et al. (2009 e 2010).

* Os dados das construções habitacionais foram incluídos de acordo com observações de campo da autora.

Mais uma vez a área do córrego Charles de Gaulle e Ibiraporã apresentam características similares quanto às suas construções habitacionais: são bairros consideravelmente consolidados. De fato essa informação poderia mesmo ser esperada de locais sem vulnerabilidade social e com população de classe média e média alta. Considerando os aspectos territoriais, a distinção entre as duas localidades está diretamente vinculada ao córrego. O córrego Charles de Gaulle tem contenção de suas margens, mas é aberto e possui vegetação em seu entorno. Enquanto que o córrego Ibiraporã foi canalizado em quase toda sua extensão, com apenas um trecho aberto, atrás de um galpão, com difícil visualização por quem transita pelas ruas da região, sendo conhecido apenas pelos moradores realmente próximos a ele.

Já os córregos Cipoaba, Cruzeiro do Sul e Itupu se localizam em áreas de maior heterogeneidade social, com populações pobres e de classe média-baixa e com índices de vulnerabilidade que chegam até 54,9% no caso do Cruzeiro do Sul. Nesses casos, as condições habitacionais divergem. A região do córrego Cipoaba foi denominada como mista por apresentar uma parte de casas consolidadas, mas também algumas áreas de ocupações irregulares. O córrego tem contenção de suas margens apenas em parte dele e seu entorno não é bem definido, sendo identificada como terreno baldio em alguns trechos, motivo que explica a demanda pela construção do Parque Linear pelo movimento local.

O entorno do córrego Cruzeiro do Sul é uma região onde estavam sendo construídos inúmeros conjuntos habitacionais. No período de implementação dos fóruns, as duas regiões separadas pela rodovia que corta o córrego estavam em diferentes estágios de atendimento pelos programas habitacionais. Na considerada “parte de cima”, mais alta, já tinham sido concluídas as obras habitacionais e também das margens do córrego, incluindo a construção de Parque Linear, com equipamentos públicos de lazer. Mas a outra parte, ainda estava em obras, inclusive com entulhos e maquinaria de construção civil, além de muitas habitações irregulares e em condições precárias. Essa região sofria com muitas enchentes na época, por estar localizada em área de várzea do rio Tietê.

Por fim, as condições habitacionais da região do córrego Itupu eram as mais incertas. Não apenas pelo fato de ser uma região com muitas ocupações irregulares e recentes, incluindo as áreas de córregos e mananciais, mas também porque essa situação deixava a população em constante preocupação com as possibilidades de despejo ou remoção. Algumas pessoas que participaram da única reunião do fórum chegaram a afirmar que estavam lá com o intuito de obter informações sobre as desapropriações que estavam acontecendo na região, pois essa era a preocupação mais urgente dos moradores. O córrego ainda não tinha passado pelas obras de despoluição, como já foi dito acima, e suas margens se encontravam em estado natural.

Interessante notar que os locais de reunião do fórum variaram entre escolas, parques e instituições religiosas. Esses locais geralmente tinham representantes nos fóruns, como o caso da escola pública utilizada pelo fórum do Cipoaba que era a mesma de origem do movimento, e no caso dos córregos Charles de Gaulle e Itupu, por representantes de instituições públicas que atuavam nos parques. Chama a atenção o fato do Ibiraporã ser o único dos fóruns que utilizou como um dos locais de reunião uma escola particular, a única instituição privada dos casos. Também se destaca o rodízio de locais de reuniões proposto pelos participantes do

fórum do Cruzeiro do Sul como forma de contemplar as várias lideranças, as duas áreas do entorno, bem como as duas religiões com líderes bastante atuantes.

O desenho institucional dos fóruns era bastante semelhante entre os cinco casos do projeto piloto. Além da Sabesp coordenar a implementação dos fóruns, ela também estabeleceu algumas regras atreladas ao financiamento dos projetos que deveriam ser elaborados por eles, próprias as normas de patrocínio da companhia. Entre essas regras estavam a exigência de uma instituição formalizada responsável pelo projeto, com CNPJ, e a proibição de compra de material permanente e contratação de funcionários. Essas duas regras acarretaram em definições tanto o tipo de ator interno ao fórum que seria designado para receber o financiamento do projeto, quanto ao tipo de ações que poderiam ser propostas.

Os fóruns funcionaram de maio a julho de 2010 e durante esses três meses foram decididos o modelo institucional e as regras para funcionamento do fórum, como podem ser vistos no quadro abaixo.

Quadro 5 - Desenho institucional

Características	Charles de Gaulle	Cipoaba	Cruzeiro do Sul	Ibiraporã	Itupu
Modelo institucional	Fórum específico	Incorporação do fórum ao movimento pré-existente	Fórum específico	Fórum específico	Fórum com dificuldades de implementação
Regras para funcionamento do fórum	Representação e votação	Consenso	Representação e votação	Representação e votação	Não se aplica

Fonte: Elaboração própria com base em Guarnieri et al. (2009 e 2010).

Os participantes criaram regimentos próprios bem como moldaram o formato dos fóruns, de acordo com as especificidades de cada local. Isso produziu uma variação entre formatos de deliberação e de modelo institucional adotados em cada região. Como primeiro caso, cito o caso do fórum do córrego Cipoaba. É digno de nota a atuação do Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba, que devido a existência de uma dinâmica prévia de articulação entre seus participantes, implicou na opção pelo método do consenso para a tomada de decisões, enquanto os demais definiram a representação e votação.

Nos relatórios de reuniões desse fórum elaborados pela equipe de consultoria do Cebrap, foi recorrente e marcante as referências ao movimento, tanto pela atenção em não afetar seu funcionamento anterior ao fórum e, possivelmente, descaracterizá-lo, quanto como forma de afirmar suas demandas e seu histórico de ações. De modo que muitas falas nessas

reuniões demonstram que os participantes tinham por intenção aproveitar a instituição do fórum como forma de instrumentalizar suas demandas, com o apoio da Sabesp. Por esse motivo é possível argumentar que o histórico de mobilização prévia da comunidade teve influência importante sobre a constituição da regra do consenso, mas também sobre o funcionamento geral do fórum. De modo que, pode-se analisar essa característica como uma intervenção dos atributos da comunidade, ou da organização da sociedade civil sobre o desenho institucional ou as regras de funcionamento, de acordo com as variáveis destacadas das literaturas de Instituições Participativas e de gestão de bens comuns.

Na região do córrego Cruzeiro do Sul existiam muitos outros fóruns com dinâmicas próprias na comunidade, mas nesse caso seus participantes decidiram pela criação de um fórum específico para não interferir nos já existentes. Contudo, chama a atenção o fato do córrego ser cortado por uma rodovia ao longo de sua extensão, dividindo a comunidade em duas áreas distintas. Na análise dos documentos gerados por esse fórum essa questão é constantemente marcada, valendo a citação de trecho de seu regimento:

Dadas as diferenças demográficas, define-se que este fórum seja composto por duas lideranças titulares moradoras da parte de cima do córrego e três lideranças titulares da parte de baixo do córrego.(...) Para referendar as decisões do fórum é necessária a presença de pelo menos um representante de cada uma das partes do córrego. (Regimento do fórum Cruzeiro do Sul).

Aqui temos a demonstração de como as especificidades locais, no caso envolvendo questões territoriais, tiveram influência sobre as regras de composição do regimento desse fórum. De fato, as características próprias do local de implementação do fórum mostraram efeito sobre o desenho institucional deste, considerando a definição da composição das lideranças representantes do fórum. Adiante será discutido o impacto que isso teve sobre o resultado final. Por ora vale mencionar que foi o único fórum no qual as regras e comportamento dos participantes incentivaram a elaboração de mais de um projeto.

Os fóruns dos córregos Charles de Gaulle e Ibiraporã não diferem entre si quanto as características do desenho institucional analisadas aqui: ambos foram criados como instituições específicas e decidiram pela representação e votação como método de tomada de decisões. Já o fórum do córrego Itupu enfrentou muitas dificuldades para sua implementação no mesmo período que os demais, devido as questões já anunciadas por seus participantes na seção anterior.

4.4. Projetos elaborados nos fóruns

Como já foi dito acima, o objetivo primeiro dos fóruns era a elaboração de projetos para preservar a limpeza dos córregos. Esses projetos foram executados em 2011, ano posterior ao funcionamento dos fóruns, devido ao trâmite burocrático na Sabesp para liberação do financiamento atrelado a eles.

Ainda que o conteúdo dos projetos tenha tido um núcleo comum de propostas educativas para os moradores das regiões, bem como a valorização de experiências locais de atuação na preservação, é interessante observar os pontos específicos de cada um deles como resultado das interações estabelecidas entre os atores presentes nos fóruns, bem como das regras institucionais e dos atributos territoriais.

Os dois casos que tiveram projetos elaborados, sem maiores distinções, foram os fóruns dos córregos Charles de Gaulle e Ibiraporã. O desenho institucional desses fóruns foi o mesmo e apesar de estarem em diferentes zonas da cidade, suas condições socioeconômicas eram as melhores do grupo. A composição geral das redes de liderança indicavam a necessidade de convocar novos atores para esses fóruns, no entanto, essas redes já identificaram as lideranças que se engajaram de fato com o fórum e com a elaboração e execução dos projetos. É interessante notar que apenas nesses dois casos algumas atividades dos fóruns bem como os projetos propostos envolveram preocupações acerca de questões de segurança e uso de câmeras de vigilância nas casas ou ruas, colocação de placas e lixeiras⁸⁴. Ainda que questões de fiscalização e denúncia das ações de poluição fossem discutidas em outros fóruns, esses dois foram os únicos que discutiram propostas formais nesse sentido.

No caso do córrego Cipoaba, o Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba compunha a rede de lideranças identificadas e, de fato, aderiu à proposta do fórum, reconhecendo uma oportunidade de união de esforços. É possível argumentar que as regras de funcionamento do fórum foram formuladas em consonância com a dinâmica pré-existente no movimento, se relacionando diretamente com os atributos da comunidade. De fato, a existência do movimento ligado ao córrego pode ter sido decisiva para contrabalançar a tendência desvantajosa do grande número de moradores na bacia do córrego Cipoaba.

O projeto elaborado por esse fórum tinha três objetivos: (a) capacitação dos jovens para a elaboração de canais de comunicação e divulgação sobre o projeto de revitalização existente desde 2004; (b) educação ambiental; (c) eventos para divulgação do trabalho e

⁸⁴ Ainda que fosse proibida a compra de material permanente pelas regras de financiamento da Sabesp, foram feitas discussões para inserir a compra das câmeras de vigilância nos projetos.

envolvimento da comunidade. A análise do projeto mostra que seu eixo era a divulgação e expansão de ações que estavam em andamento pelo movimento anterior, em especial a atuação junto aos professores, funcionários e alunos da escola que foi sede de suas reuniões.

O caso do fórum do córrego Cruzeiro do Sul, apresenta semelhanças com o anterior quanto à composição geral da rede de lideranças e as características socioeconômicas de sua população. No entanto, o modelo institucional escolhido foi diferente, com o estabelecimento de um fórum específico para evitar competição de temática com outros fóruns existentes na região. Também foi feito um revezamento entre os locais de reunião para poder atender as variadas lideranças e instituições interessadas em participar. Apesar da população dessa bacia ser também bastante numerosa e em condições socioeconômicas de vulnerabilidade social, o fator recorrentemente mencionado para a formulação das regras do fórum era a questão das “diferenças demográficas” dos dois lados do córrego dado pelo corte feito por uma rodovia em sua extensão. Esse atributo do ambiente físico teve influência tanto sobre o desenho institucional, quanto sobre as características dos atores sociais. Contudo, sua maior incidência pode ser observada sobre o resultado final dos fóruns: foi o único nos quais seus participantes decidiram fazer dois projetos.

Um dos projetos era de mobilização de público infantil e envolvia caminhadas pelo córrego, painel de conscientização ambiental na região e fotografias com exposição do olhar das crianças sobre o córrego. Chama a atenção o fato do projeto valorizar a articulação com outras questões da região, como a proposta de relacionamento com a cooperativa de reciclagem, e a relação com o Rio Tietê. O segundo projeto tinha como objetivo o plantio de plantas e árvores nas margens do córrego. Esse projeto foi conduzido de maneira individual por uma liderança e, mesmo sem se relacionar com a divulgação de educação ambiental, atuou na melhoria direta das condições do córrego, pelo esforço de recuperação das condições naturais das margens do córrego.

Por fim, o fórum do córrego Itupu não teve projeto elaborado, porque esse fórum enfrentou consideráveis dificuldades para ser implementado pelas razões já exploradas. Dentre as variáveis observadas e em comparação com os demais casos, podemos destacar o pequeno número de lideranças identificadas na região, bem como a pouca conexão entre elas, combinada com um número alto de moradores em uma região muito extensa. A maioria dos domicílios tinham condições socioeconômicas muito vulneráveis, mas além disso o fato de ser uma área de ocupação recente e instável – com possibilidades recorrentes de realocação

das moradias – teve como repercussão a dificuldade de mobilização para a participação nesse fórum.

4.5. Considerações gerais sobre a implementação dos fóruns de Governança Colaborativa

O primeiro apontamento sobre os fóruns diz respeito as possíveis avaliações de seu sucesso ou fracasso como estratégia de envolvimento das comunidades dos córregos selecionados. É possível afirmar que eles alcançaram ambos, a depender do parâmetro de observação escolhido.

Por um lado, dentro dos objetivos próprios da política de saneamento no interior do Programa Córrego Limpo, essa avaliação poderia considerar o sucesso dos fóruns pela elaboração e execução dos projetos, objetivo prático da criação deles. Nesse sentido, com a exceção do fórum do córrego Itupu que não conseguiu ser criado, todos os demais fóruns obtiveram sucesso desse ponto de vista.

Por outro lado, quanto a continuidade dos fóruns como estratégia de envolvimento da população no programa da Sabesp, seria verificado o fracasso desse modelo institucional por dois motivos.

Em primeiro lugar, porque havia a perspectiva por parte da Sabesp que uma vez os fóruns fossem criados a população se apropriaria dessas instâncias e daria continuidade às suas reuniões e elaboração de projetos em conjunto, instando também a participação do poder público. Ainda que os fóruns tenham surtido o reconhecimento das potencialidades estatais e sociais capazes de se mobilizar em torno da questão da despoluição dos córregos, a manutenção das instituições envolve um trabalho específico que depende de motivações e disponibilidade de recursos muito mais demandantes do que o simples interesse. No entanto, alguns atores interessados demonstraram continuar com ações individuais, desempenhando os papéis de lideranças, conforme tinha sido identificados: atuando em prol de suas comunidades e interpelando o poder público para que “se conscientize”, como na fala de Maria Ignez.

Além da não continuidade dos fóruns já criados, o segundo motivo de fracasso pode ser identificado pelo fato da Sabesp não ter dado continuidade na implementação deles em outras localidades. Após o projeto piloto se encerrar, a Sabesp fez avaliações que redefiniram o formato de envolvimento da população em seu programa. Adicionalmente, o advento da

“crise hídrica” e a mudança de postura da Prefeitura dentro do programa, configuraram fatores adicionais de redefinição. Isso será explorado no próximo capítulo.

Cap. 5 – Redefinições da participação social no Programa Córrego Limpo

“Dependendo do diagnóstico que você faz na região você tem que atuar de um jeito. Às vezes tem que usar rap, às vezes rock.”

– Alexandre Domingues, coordenador do monitoramento no córrego Água Preta

Neste capítulo serão discutidos os novos formatos que a participação social adquire no Programa Córrego Limpo.

Esses novos formatos foram elaborados após a avaliação feita pela Sabesp sobre a implementação dos fóruns de Governança Colaborativa, conforme vimos no capítulo anterior. Por esse motivo, a primeira seção do capítulo é dedicada a essa avaliação.

Além da avaliação da Sabesp, a chamada “crise hídrica” constitui nova conjuntura para a continuidade do programa e, conseqüentemente, tem impacto nas redefinições que são feitas. Esses impactos serão explorados na segunda seção.

As seções seguintes investigam a variedade de modelos que a Sabesp incorpora para continuar o envolvimento da população no programa Córrego Limpo: monitoramento de córregos, Conselhos Gestores de Habitação e zeladores de córregos. A última seção faz uma análise comparativa entre os formatos.

5.1. Avaliação da implementação dos fóruns de Governança Colaborativa

Após a implementação do projeto piloto de fóruns de Governança Colaborativa pela Sabesp, os burocratas de diversos escalões envolvidos no Programa Córrego Limpo expuseram, em entrevistas e conversas, análises que fizeram das condições de implementação dos fóruns e de ajustes que deveriam ser feitos nessa estratégia de envolvimento da população. Nesse sentido, a avaliação que eles fazem vai além de delinear apenas as condições de sucesso ou fracasso dos fóruns e apontam aspectos que observaram durante o processo de implementação e que trouxeram dificuldades no desempenho do seu trabalho, ou mesmo para o envolvimento da população.

É preciso dizer que a avaliação da Sabesp analisada nesta tese não foi feita a partir de um mecanismo consolidado de avaliação de políticas públicas, mas sim das análises realizadas pelos burocratas em suas entrevistas. No interior da estrutura institucional da

Sabesp foram organizadas reuniões de avaliação dos fóruns e consolidação dessa estratégia, que resultaram no “Manual da Governança Colaborativa da Sabesp” (2011), um material de referência para a reprodução da metodologia de construção dos fóruns em outras áreas de córrego. Contudo, o objetivo desse manual ainda era de reprodução da experiência e não explorava muitas dificuldades ou rearranjos a serem feitos durante o processo de implementação dos fóruns no projeto piloto. Por isso, as avaliações analisadas nesta tese foram levantadas nas entrevistas com os burocratas de diversos escalões da Sabesp.

Além das avaliações pessoais dos burocratas, aspectos observados no próprio relacionamento estabelecido com as comunidades, características dos contextos territoriais, bem como alguns fatores contextuais mais amplos (“crise hídrica” e mudança da relação entre Prefeitura e Sabesp) tiveram impacto na avaliação institucional e, consequentemente, nas redefinições feitas para a implementação das estratégias de envolvimento da população. Foram ponderadas questões de escala das bacias, considerando extensão territorial e tipo de atores envolvidos, o tempo para criação e funcionamento dos fóruns, descompasso de obras e também o trabalho adicional dos técnicos comunitários para a criação e manutenção dos fóruns. Abaixo esses aspectos serão apresentados, conforme a avaliação feita pelos envolvidos.

Com relação a escala de implementação dos fóruns de Governança Colaborativa, Paulo Massato observa que o modelo proposto pelo Cebrap se aplicava a grandes bacias, escala em que os atores e conflitos existentes são de ordem distinta das bacias de córregos do Programa Córrego Limpo.

Agora Governança Colaborativa, ela serve para grandes bacias eu acho, até a origem dela nos Estados Unidos é para grandes bacias, aonde o conflito pelo uso da água está muito claro. É uma metodologia que eu acho que precisa ser, entre aspas, bem entre aspas, simplificada porque a bacia é pequena e as lideranças não são tão stakeholders assim, vai. (...) Na bacia do Colorado junta o prefeito, junta o administrador da Companhia de Água e Esgoto, junta o representante dos agricultores, tá certo? São entidades de porte, né? Tem impacto. Quando você vai no Córrego Limpo, é o Padre Ticão, a mulher da farmácia, dilui essa representatividade e qual é a atribuição dela nesse projeto, tá certo? Quando tem um conflito pelo uso da água como é no Colorado, aliás eu participei de um debate com o representante de Recursos Hídricos de Las Vegas, é um grande especialista dos Estados Unidos lá, e ele falando: ‘olha, eu participo de um comitê, a gente discute e quebra o pau lá dentro’, mas aí os interesses estão muito bem caracterizados, e o conflito, portanto, está muito bem caracterizado. A água vai para irrigar a uva, ou o arroz, ou vai para o abastecimento público, ou vai para a geração de energia e quanto que se usa, quanto vai sobrar para provimento. Aqui não tem esse conflito todo, né? Então precisava dar uma adaptada, eu acho que precisava de uma adaptação, vamos ver se voltar um dia, volta, pode ser que a gente

consiga evoluir na Governança Colaborativa mais adequada para uma gestão de uma bacia urbana sem tanto conflito assim. É mais para o colaborativo, não para resolver as distensões entre os atores aí. (Paulo Massato, em entrevista concedida em 11 de agosto de 2015, grifos meus).

Nessa fala, o diretor Metropolitano da Sabesp assinala uma questão que foi recorrente entre os burocratas da Sabesp de vários escalões. Apesar do tamanho das bacias de córregos selecionadas para o Programa Córrego Limpo variarem entre elas, tanto em termos de extensão, quanto de população, ainda assim elas fazem parte de uma escala intra municipal, muito recorrentemente correspondendo a delimitação de alguns bairros contíguos e, vez ou outra, abarcando mais do que a área de atuação de uma subprefeitura. De modo que os interesses aí presentes são menos contrastantes que bacias maiores, que envolvem vários atores em disputa por seus usos e diferentes níveis administrativos e federativos – como os casos estudados por Imperial (2005) e também citado na fala do entrevistado. Em geral, os córregos do programa não envolvem usos conflitantes entre os atores sociais e estatais, variando no máximo entre a possibilidade de revitalização de suas águas e margens e a possibilidade de canalização – justamente pela falta de uso e atribuição de um significado negativo ao córrego.

Nesse sentido, a crítica de Paulo Massato aponta que o modelo de fóruns de Governança Colaborativa seria mais adequado para o estabelecimento de colaboração em bacias hidrográficas em que há mais disputa de interesses entre os atores pelos usos da água. Enquanto que no caso do programa da Sabesp, a constituição dos fóruns envolve uma complexidade de construção institucional que seria pouco produtora em termos de resolução desses conflitos e, por isso, deveria ser simplificada.

Por outro lado, com a constatação da pouca variação nos interesses e estratégias dos atores presentes nessas bacias, outras considerações de ordem prática foram importantes para a redefinição da abordagem do programa. Hélio Rubens, explica esse ponto no trecho de sua entrevista transcrito a seguir.

HR: Em determinado momento o programa começou fazendo uma abordagem diferente do que vinha fazendo no começo. No começo, você trabalhava com córregos de extensão relativamente pequena, muitas vezes sub-bacias de tamanhos maiores. No ano passado [2014], ou no final do ano retrasado, o programa resolveu fazer uma abordagem territorial, seguinte: tentar construir ações por bacias hidrográficas, aí numa amplitude maior. Cada bacia dessa, obviamente, tem inúmeras sub-bacias. Então começou a fazer isso com o córrego Mandaqui, no córrego Ipiranga, com essa visão mais abrangente.

MR: Porque se decidiu essa mudança de abordagem?

HR: Porque às vezes, do ponto de vista de economia de planejamento da obra é melhor você investir recursos que fossem mais visíveis em algum lugar do que ficar às vezes perdendo muito tempo em soluções menores. E o impacto muda de figura, o número de pessoas, num espaço humano muito maior. Então, nós também na questão da governança, nós a partir de determinado momento, também buscamos introduzir um pouco essa discussão, porque pouco a pouco, às vezes, em abordagens, às vezes um pouco diferentes. No caso do [bacia do córrego] Mandaqui, por exemplo, nós começamos um trabalho lá, com a ideia de despoluir o Mandaqui. Eu acho que isso, significaria do ponto de vista da mobilização das pessoas, com fórum, precisa de um de uma amplitude? Um número muito grande e que ao mesmo tempo você correria risco de perder a relação mais imediata das pessoas. Então, a gente tá no processo ainda, lógico que a gente diminuiu o ritmo de absolutamente tudo em função da crise, mas quando a gente começou a trabalhar no Mandaqui, nós começamos a trabalhar com duas sub-bacias, primeiro reunimos lideranças da região toda, começamos a ver quem se interessava por trabalhar no seu pedaço, sua sub-bacia e daí a ideia era montar processos de governança em sub-bacias e depois pensar em um modelo que eventualmente crescesse um processo de governança local, criar um fórum e então, que a gente pudesse discutir a bacia toda. (Hélio Rubens, entrevista concedida em 28 de abril de 2015, grifos meus).

O coordenador do Programa Córrego Limpo mostra que houve uma reconsideração a respeito do tamanho das bacias de córregos a serem abordadas pelas obras do programa e a relação disso com a Governança Colaborativa. No caso, optou-se por aumentar a área de operação das obras, atuando em grandes bacias de córregos e subdividindo as áreas, considerando os córregos afluentes menores. Como o entrevistado explica, essa mudança foi pensada em termos de otimização de recursos e planejamento com vistas a ter um impacto mais significativo.

Os casos das bacias dos córregos Mandaqui e Ipiranga, citados pelo entrevistado, eram as bacias mais populosas do programa, com estimativa de população de 280 e 235 mil, abarcando 81 e 74 mil domicílios cada uma, respectivamente⁸⁵. Conforme Hélio Rubens fala em sua entrevista, em 2014 houve essa mudança na abordagem do programa, e iniciou-se o trabalho do programa na bacia do córrego Mandaqui, em afluentes em sub-bacias menores, com a intenção de ir atuando em áreas menores até conseguir atingir toda a bacia. Segundo o entrevistado, essa mudança de abordagem tinha como intenção aumentar o impacto das obras e da visibilidade do programa.

Outra questão levantada pelos burocratas da Sabesp tem relação com o tempo de duração dos fóruns. A intenção da companhia era que os fóruns fossem fomentados pela Sabesp, que acompanharia sua criação e apoiaria o desenvolvimento dos projetos de

⁸⁵ Os dados são relativos ao Censo de 2000 adaptado para áreas de bacias, de acordo com o material produzido pela consultoria do Cebrap.

conscientização ambiental, que depois seriam realizados pelos participantes do fórum. A Sabesp apostava que após o acompanhamento inicial da criação dos fóruns, eles seriam apropriados pelas comunidades, que continuariam com suas reuniões e iniciativas de manter a despoluição dos córregos, mantendo a dinâmica dos fóruns, mesmo sem o apoio da Sabesp. De certo modo, essa aposta na apropriação da institucionalidade dos fóruns pela população era da mesma ordem da esperada apropriação voluntária dos córregos após as obras de despoluição realizadas pela companhia. No entanto, por mais que algumas lideranças e comunidades tenham aderido a ideia do projeto e, de certo modo, se apropriado de formas de cuidar do córrego, a institucionalidade dos fóruns não se manteve. Na prática, após a submissão dos projetos para o patrocínio da Sabesp, os fóruns se desfizeram. No ano seguinte à criação dos fóruns, quando os projetos foram executados, as organização e lideranças às quais foram atribuídos os projetos os desenvolveram e, eventualmente, alguns ex-participantes dos fóruns, mas sem a retomada de reuniões e atividades em conjunto para além do previsto nos projetos.

A fala de Marta Amélia, ex-coordenadora dos técnicos comunitários da ML exemplifica a tônica da avaliação de alguns burocratas da Sabesp.

Então, tinha que ter uma observação muito constante, sabe? Uma cobrança. Eu acho que a comunidade, ela, ela abraçou enquanto tava a Sabesp lá e bem, e bem efetiva, né? Mas no que a Sabesp vai pra outras etapas de outros córregos e espera que esse fórum anda sozinho, ele não anda. (Marta Amélia, ex-coordenadora dos técnicos comunitários na ML, entrevista concedida em 26 de março de 2015).

Como as etapas de criação e acompanhamento dos fóruns pela Sabesp duraram apenas três meses, muitos técnicos comunitários questionaram o curto tempo para realizar todas as atividades previstas, uma vez que dependiam da mobilização de interesses de atores sociais com agendas próprias. Mas além disso, a entrevistada aponta que a Sabesp também deveria ter permanecido mais tempo, pois só com a presença dela os fóruns continuariam.

De fato a questão do tempo de duração dos fóruns se relaciona a duas questões. A primeira, já apontada acima, no fato da Sabesp acreditar que a população se apropriaria dos fóruns e continuaria com sua dinâmica, uma expectativa comum de que a população tem sempre interesse em participar e se envolver nas políticas públicas. A segunda questão está diretamente relacionada às condições reais da criação de uma institucionalidade para promover a participação social e às capacidades institucionais requisitadas nesse empreendimento.

Como a fala de Paulo Massato acima já indica, os fóruns de Governança Colaborativa constituíam uma metodologia interessante, mas que deveria ser simplificada. Isso porque, uma vez observada pouca disputa de interesses sobre os usos do córrego, a criação dos fóruns demandava um investimento de trabalho por parte da Sabesp que a companhia tinha dificuldades de cumprir.

O coordenador do programa Córrego Limpo afirmou em inúmeras ocasiões, inclusive em sua entrevista, a dificuldade operacional de manter o acompanhamento da Governança Colaborativa devido ao restrito número de funcionários da companhia disponíveis para exercer essa atividade. Como alternativa, ele acredita que a população deveria exercer independentemente o controle social sobre os resultados da limpeza dos córregos e sua estratégia foi buscar apoio em parcerias com outras instituições que podem acompanhar os processos e instrumentalizar a população – como foi o caso do Cebrap e da Fundação SOS Mata Atlântica, citada neste trecho:

Agora, face a isso, como nós não temos pernas para acompanhar a rapidez da ação técnica, a gente tem que trabalhar nessa questão da governança, ações de controle independente, né? Controle social sobre os resultados e, uma outra questão que é manutenção do córrego, da qualidade que você conseguiu nesse processo. E aí entra não só o córrego, mas o entorno. Lá no [córrego] Buraco da Onça o pessoal assumiu a coisa de cobrar a Prefeitura pela limpeza, então a Prefeitura tem mantido limpo, planta uma árvore, não sei o quê, porque eles fazem eventos, muitos eventos lá. Uma vez por mês a comunidade faz, com essa parceria com a SOS [Fundação SOS Mata Atlântica], ela faz a manutenção, tem lá o kit dela (...). Então como é uma participação social sem fórum, mas é uma participação social no sentido de, daquilo que eu tava falando, você tem um controle público, social, independente, vamos dizer, das ações que nós estamos fazendo, um pouco isso. (Hélio Rubens, entrevista concedida em 28 de abril de 2015, grifos meus).

Assim, pode-se assinalar discrepância de compreensões sobre o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo. Alguns burocratas acreditavam que a Sabesp precisavam fomentar os fóruns, acompanhá-los para poder mantê-los por mais tempo até que as comunidades os assumissem, como Marta Amélia diz em sua entrevista. Já outros burocratas, como Hélio Rubens, defendiam que a população deveriam ter “ações de controle independente” e, como a Sabesp tem limitações na estrutura de funcionários disponíveis para incentivar isso, a saída seria através da parceria com outras instituições.

De fato, os técnicos comunitários, burocratas responsáveis pela implementação dos fóruns de Governança Colaborativa, tem muitas atribuições. E ainda que o trabalho deles de modo geral envolva o relacionamento próximo com as comunidades, a criação e

acompanhamento dos fóruns acumulava ainda mais demandas sobre eles. Ainda, o “Manual Governança Colaborativa” da Sabesp traz uma avaliação de que o curso oferecido pelo Cebrap para a formação dos técnicos comunitários para a implementação dos fóruns tinha sido insuficiente para que eles de fato dominassem a metodologia. De modo que os técnicos comunitários tiveram dúvidas e dificuldades para a prática da criação e acompanhamento dos fóruns.

Mais um dos pontos de avaliação da implementação dos fóruns tem base a observação dos técnicos comunitários de que as lideranças envolvidas deviam ter convivência próxima com o córrego.

Mais um dos pontos de avaliação da implementação dos fóruns tem base a observação dos técnicos comunitários de que as lideranças envolvidas deviam ter convivência próxima com o córrego. Segundo eles, isso seria um fator importante para a sensibilização e só assim haveria um acompanhamento constante por parte das lideranças das condições de poluição dos córregos.

Essas avaliações foram importantes para que a Sabesp repensasse e redefinisse novos formatos atuação da Governança Colaborativa no Programa Córrego Limpo. Adicionalmente a essas questões, após a avaliação das primeiras experiências dos fóruns, os projetos elaborados e implementados e a redefinição de abordagem do programa, o cenário de “crise hídrica” apresentou mais um fator de contingência para o programa, a saber, a redução do orçamento disponível para os projetos e mesmo para as obras de despoluição dos córregos. E, coordenador dos técnicos comunitários da MC mostra como a falta de financiamento para os projetos e obras do programa contribuíram para a desarticulação do fórum que ele acompanhou no córrego Cipoaba.

M: E essas reuniões continuaram?

E: Essas reuniões, ela foi perdendo força, né? Eles fazem ainda. Só que a gente parou de participar também, né? Faz mais de ano que a gente não participa das reuniões.

M: Mas foi perdendo força por quê?

E: Eu acho que é mais por falta de interesse do pessoal. Porque assim, algumas coisas que eles iam solicitando ia acontecendo, ou não iam acontecendo e, aí, o pessoal vai desanimando, né?(...) Pessoa, a própria liderança vai desanimando. Aí, foi parando, não sei como que tá hoje.

M: E nos outros córregos vocês não, nem fizeram fóruns?

E: Não, não fizemos.

M: Por que, assim?

E: A gente, uma que a gente não fez porque não tinha verba, né? Porque dependia da verba. Acho que era R\$16mil e só tinha pra um.

M: Pro projeto?

E: Pro projeto, né? Projeto. E tinha dificuldade também. Por exemplo, eles começavam, eles pediam pra gente ir, ir lá, a gente ia, contatava liderança, deixava tudo bonitinho e as obra não andava, né? E a gente ia pra lá só pra passar carão, né? Os cara, ‘pô, precisa. Vieram aqui, conversaram, falaram que as obras ia começar’. A gente ia lá, a obra, eles começavam, daqui a pouco abandonavam e não dava sequência.

M: E as lideranças cobravam?

E: E as lideranças cobrando, né? E aí, a gente foi, a gente foi desan..., foi deixando pra trás, deixando, deixando, acabamos não fazendo mais não. (E, coordenador dos técnicos comunitários MC, entrevista concedida em 20 de julho de 2015).

Mas se a Unidade de Negócios Centro simplesmente deixou de implementar os fóruns, outras Unidades de Negócios acompanharam mudanças nas estratégias de Governança Colaborativa. A entrevistada B, coordenadora dos técnicos comunitários da MN, resume em sua fala a transição entre as propostas de Governança Colaborativa dos fóruns em pequenas bacias de córregos, para o apoio de “pessoas chave” ou ONGs desenvolverem trabalhos próprios nas sub-bacias.

MA: É. A figura do fórum não tem mais, né? Que era aquela galera, lá, aquela população reunida, alguns representantes daquela comunidade fazendo o projeto e tudo o mais. Não tem. O que a gente tem hoje são pessoas chave, específicas, uma diretora de escola que manda os alunos pra fazer o monitoramento, né? Uma ONG como o Fênix [Projeto Fênix – Associação Social e Estudantil] que também vem, né? Pra fazer. E, assim, em todo lugar a gente tem alguém, que é uma pessoa chave daquela região, fazendo o trabalho com a gente do monitoramento naquele, naquele córrego. Mas não tenho aquele grupo de pessoas, aquela figura de corre..., de fórum que a gente tinha, a gente infelizmente não tem mais.

M: Você acha que não tem por, por causa da montagem de projeto ou?

MA: É, eu acho que assim.(...) É, porque, sabe o que acontece? Pra você ter um fórum, pra dizer, porque a ideia do fórum qual que era? Era desenvolver um projeto.(...) era escrever, né? O projeto, desenhar o projeto e fazer esse projeto acontecer. Ajudar pra acontecer. Só que pra isso você tinha que ter uma verba.(...) Então, a partir do momento que você não tem a verba, você vai desenvolver o projeto pra? E, então, a gente pegou e fez o quê? A gente tem uma pessoa chave que ajuda a gente numa atividade, né? Essa ONG que a gente fala do projeto Fênix é bacana porque eles têm um monte de ideia. Então, assim, por exemplo, dia das mães eles distribuíram rosas durante o monitoramento. Então, fez o monitoramento, fez a limpeza da praça e distribuiu rosas pra todas as mães que passavam pela praça naquele dia. Eles vão um pouco além. (...) Então, eles chamam as pessoas pra fazer essa brincadeira e junto com isso, eles fazem o monitoramento e o mutirão de limpeza. (...) Mas eles fazem isso com o dinheiro deles.

M: Vocês, qual que, como que vocês estão junto com eles, assim?

MA: Então, a gente tá acompanhando, assim, até colaboramos com algum material quando eles precisam que a gente pega e compra com nosso cartão corporativo.(...) Doações. A gente pede doação na empresa. “Ah, preciso de bombom”, aí a gente fala “a gente precisa de bombom. Aí, o pessoal traz caixa de bombom, a gente leva, né? Mas é mais nesse sentido, assim. Não tem negócio da Sabesp, de dinheiro, não.

M: Mas no monitoramento vai algum técnico? Vocês estão?

MA: Não, todo monitoramento tem. Todo monitoramento tem alguém. Ou vai a Rosângela, no meu caso, aqui. Vai o técnico comunitário da área e, às vezes, eu vou, quando eu tenho condição de ir. Mas o técnico tá sempre presente. (...)

M: Mas a SOS Mata Atlântica está contratada pra todas as unidades?

MA: Então, tá, mas assim.

M: Ou depende do, da negociação?

MA: Não, eu acho que tá pra todas. Só que, assim, não, não é fácil, entendeu? Não é fácil. A Governança Colaborativa mesmo, quando era só Governança sem SOS, chegou uma hora que estava só a Norte fazendo. Que a gente estava no Charles e tinha entrado no Biquinha. E nessa época eu já ouvia, ‘você é doida. Larga isso pra lá, porque é muita coisa só pro comunitário’. Falo, ‘oh, o pessoal da Norte gosta de fazer, a gente tá tocando, a gente tá indo’. Aí, quando travou o negócio da verba eu falei, ‘lascou, né? Aí eu vou ter que dar a mão à palmatória de que realmente não rola.’ (...) Aí, ‘ah, o negócio do SOS’. Falei, ‘opa’. Aí, a gente foi se agarrando ao que tinha pra continuar, pra continuar. Porque, assim, aqui na Norte todo mundo, não é que todo mundo acha, é, todo mundo tem isso como muito importante. Então, assim, mesmo que eu queira parar, eu não vou parar. Porque a gente já foi fazendo a coisa caminhar, caminhar, (...) A gente vai fazendo o que dá pra fazer, o que tem, o que pode. (B, entrevista concedida em 6 de julho de 2015, grifos meus).

No final do trecho destacado da entrevista, B explicita um ponto diferencial da Unidade de Negócios Norte, onde trabalha. Em outro momento da entrevista, ela contou que defende o trabalho dos técnicos comunitários em contato cotidiano com a população – como foi trabalhado no capítulo 3 – e aqui mostra que a MN incorporou a metodologia da Governança Colaborativa, mesmo quando outras Unidades de Negócios deixaram de usar essa estratégia. Como a entrevistada é coordenadora do Programa de Participação Comunitária e burocrata responsável pelos técnicos comunitários de sua unidade, ela dá suporte para o prosseguimento das atividades de Governança Colaborativa, seja via fóruns, seja através das novas modalidades. Vale mencionar que o fórum do córrego Charles de Gaulle foi um caso de destaque na implementação dos fóruns de Governança Colaborativa dentro da Sabesp.

Mais abaixo serão mostradas as novas formas de implementação da Governança Colaborativa e, ainda que não incorporem mais o formato institucional de fóruns, elas compreendem delimitações menores de área de abrangência, trabalhando as sub-bacias do córrego Mandaqui, bem como acompanhamento mais duradouro por parte da Sabesp com o apoio de outras instituições, aliviando a demanda da criação institucional para os técnicos comunitários. O próximo item irá trabalhar mais um fator que teve influência sobre a implementação da Governança Colaborativa no Programa Córrego Limpo: a “crise hídrica” e seu impacto financeiro para a companhia.

5.2. “Crise hídrica” e impacto institucional

Após a implementação do projeto piloto dos fóruns de Governança Colaborativa pela Sabesp e a avaliação desse processo, alguns ajustes estavam previstos para adequar a proposta às demais áreas de córregos participantes do programa. Contudo, em 2013 dois fatores afetaram a continuidade dos fóruns.

O primeiro desses fatores foi a não renovação do Termo de Compromisso entre Sabesp e PMSP, afetando a parceria que existia entre as duas instituições e com forte impacto sobre a continuidade do programa, conforme explorado no capítulo 3.

O segundo fator foi o impacto que a chamada “crise hídrica” teve na companhia, entre 2013 e 2015, e que teve impacto na continuidade do Programa Córrego Limpo e nas estratégias de envolvimento da população. Como já foi dito antes, a partir de 2011 o estado de São Paulo enfrentou um período de estiagem prolongada que juntamente com o modelo de gestão dos reservatórios de abastecimento de água pela Sabesp resultou em restrições para o fornecimento de água para a população. Muitas cidades atendidas pela Sabesp sofreram com racionamento e cortes no abastecimento de água e a capital também sentiu um forte impacto. Com o intuito de racionalizar o uso da pouca água disponível, a companhia ofereceu bônus para incentivar a economia do uso de água. Juntamente com a redução do consumo dada pela própria falta de água, isso teve um efeito de reduzir o orçamento da Sabesp, desencadeando uma crise financeira interna.

Em notícia de março de 2015, o secretário de Saneamento e Recursos Hídricos, Benedito Braga, afirmou que a Sabesp estava em “penúria hídrica e financeira”⁸⁶. Essa notícia anunciava a demissão de 600 funcionários da área operacional da companhia e greve dos funcionários⁸⁷. A notícia também criticava a Sabesp por fazer demissões irregulares e manter 60 assessores de diretoria com altos salários, por serem indicados políticos e filiados ao PSDB. Dentre esses assessores, foi citado Hélio Rubens, ex-prefeito de Itapeverica da

⁸⁶ “Sabesp demite 300 funcionários, 70% da área operacional, e já há ameaça de greve” (6 de março de 2015. Fonte: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/03/06/sabesp-demite-300-funcionarios-70-da-area-operacional-e-ja-ha-ameaca-de-greve.htm>, Consulta em: 6 de março de 2015).

⁸⁷ Nesse período alguns funcionários demitidos alegaram motivações políticas para seu desligamento da companhia. De acordo com eles, a Sabesp demitiu funcionários que estavam tornando públicos dados que colocavam em questão as informações passadas pela companhia para a imprensa sobre a “crise hídrica”, as medidas de racionamento e obras e ações que estavam sendo adotadas. Observações coletadas em Assembléia do Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgotos e Meio Ambiente - SINTAEMA, realizada em 18 de março de 2015 e notícias (“Alckmin demite ativista Marzeni e mais 500. Pela reintegração e fim das perseguições”, fonte: <http://cspconlutas.org.br/2015/03/alckmin-demite-ativista-marzeni-pereira-e-mais-500-trabalhadores-pela-reintegracao-e-fim-das-persegucoes/>, consulta em 8 de setembro de 2015).

Serra, coordenador do Programa Córrego Limpo na Superintendência de Planejamento Integrado – MPI⁸⁸.

As demissões geraram contestações junto à Justiça do Trabalho e a Sabesp acabou readmitindo parte dos funcionários⁸⁹. Além dessas controvérsias jurídicas, outros confrontos políticos e institucionais também foram desencadeados com a “crise hídrica”. Entre agosto de 2014 e junho de 2015 foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI na Câmara Municipal de São Paulo para investigar os contratos firmados entre a Sabesp e a Prefeitura Municipal de São Paulo. A chamada CPI da Sabesp teve como intuito verificar a operância dos princípios da Administração Pública, argumentando que dentre eles

o princípio que está sendo mais lesado é o princípio da eficiência, devido a inúmeros fatos e relatos de inobservância deste princípio, pois é do conhecimento de todos que a população de São Paulo pleiteia soluções para falta de água e esgoto, principalmente para as pessoas de baixa renda, que convivem com esgoto a céu aberto, muitas vezes jogado em córregos. (Câmara Municipal de São Paulo, Relatório Final da CPI da Sabesp, junho de 2015, p. 11).

Essa CPI realizou sessões semanais na câmara e audiências públicas em outros locais do município e foram convidados/intimados inúmeros quadros da Sabesp, incluindo a presidência da companhia em três reuniões⁹⁰.

Após a constituição dessa CPI na câmara de vereadores também houve uma tentativa de abertura de CPI no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP. Contudo, após a audiência pública para requerer sua constituição, em fevereiro de 2015, essa iniciativa não foi aprovada.

Além dessas contendas da Sabesp com os poderes legislativos, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente – GAEMA, abriu aproximadamente 50 inquéritos de investigação da Sabesp, entre 2012 e 2015. Nos dias 20 e 21 de agosto de 2015, o GAEMA encabeçou, junto com outras instituições, a realização de uma audiência pública para “obter dados, subsídios, informações,

⁸⁸ Segundo uma entrevistada, após essa crítica pública Hélio Rubens teria sido demitido, mas foi readmitido na sequência.

⁸⁹ “Sabesp suspende futuras demissões em negociação contra greve em SP” (16 de março de 2015, Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/03/sabesp-suspende-futuras-demissoes-em-negociacao-contra-greve-em-sp.html>, consulta em: 30 de abril de 2015); “Justiça suspende 100 demissões da Sabesp e veta greve em SP” (17 de março de 2015, Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/03/justica-do-trabalho-suspende-100-demissoes-da-sabesp-e-veta-estado-de-greve-em-sao-paulo.html>, consulta em: 30 de abril de 15).

⁹⁰ A presidenta da companhia, Dilma Pena, compareceu por duas vezes em 2014 e com a mudança de presidente em 2015, Jerson Kelman compareceu na terceira vez.

sugestões, críticas ou propostas para instruir os inquéritos civis (...) relacionados à Crise Hídrica” (EDITAL DE AUDIÊNCIA PÚBLICA: CRISE HÍDRICA DO ESTADO DE SÃO PAULO⁹¹). Nos dois dias de audiência foram ouvidos cerca de 80 depoimentos e protocolados vários documentos, além da recepção de denúncias por meios digitais.

Com todos esses acontecimentos, a Sabesp passou a estar constantemente em evidência na mídia e a ser requisitada para prestar esclarecimentos em várias instâncias. Internamente, isso causou um redirecionamento das ações da companhia para lidar com a “crise hídrica” e suas consequências e os burocratas responsáveis por implementar as estratégias de Governança Colaborativa nas áreas de córregos foram alocados para o atendimento a outras prioridades. A seguir, algumas falas de entrevistados que elucidam esse ponto⁹². A primeira de Hélio Rubens, coordenador do Programa Córrego Limpo:

HR:Então, a gente tá no processo ainda, lógico que a gente diminuiu o ritmo de absolutamente tudo em função da crise. (...)

MR: E a crise teve algum impacto sobre esses trabalhos?

HR: Teve impacto, porque as pessoas foram chamadas para responder muitas demandas imediatas, então hoje, quando vê alguma coisa assim prioritária, a gente, às vezes, consegue mobilizar as pessoas, as pessoas estão envolvidas. (Hélio Rubens, entrevista concedida em 28 de abril de 2015).

A segunda de E, coordenador dos comunitários da MC:

M: O programa continua ou não continua?

T: Ele continua num processo muito lento, né? Porque a gente tá vivendo esse período de crise, né? O foco tá voltado mesmo pra, pras demandas de falta d’água, de desabastecimento, obras que estão sendo concluída e o Córrego Limpo ficou meio que, acho que ele tá, tá em segundo, terceiro plano, né?(...) Porque tem os investimento que eles tão fazendo. Parece-me que na Leste (*Unidade de Negócio Leste*) tava acontecendo alguma coisa, mas pouquíssimo também. Depois dessa crise ninguém ouviu falar mais nada da relação Córrego Limpo. (E, entrevista concedida em 20 de julho de 2015).

Por fim, B, coordenadora dos comunitários da MN, confirma essa narrativa e mostra as alternativas que foram buscadas por sua equipe para continuar o trabalho de Governança Colaborativa:

⁹¹ http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens_newsletter/edital%20audi%C3%Aancia%20p%C3%ABlica_2015_08.pdf, consulta em 3 de agosto de 2015.

⁹² Além das falas dos entrevistados, notícia também registra essa mudança de prioridades: “Sabesp prioriza interligação e deixa obra para tratar esgoto em 2º plano”, 30/07/2015 (fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/07/sabesp-prioriza-interligacao-e-deixa-obra-para-tratar-esgoto-em-2-plano.html>, consulta em 19 de agosto de 2015).

E aí quando chegou no começo desse ano, o trabalho foi, diz que não ia mais ter liberação [*de verba*] nenhuma porque, aí foi por conta de crise, de contenção de verba e tudo o mais, de crise hídrica e tudo o mais e aí, não tinha mais dinheiro. Então, se a gente fosse fazer era pra fazer com mão de obra própria. Então, qual era nossa opção? Ver que materiais eles iam precisar e comprar com nosso cartão corporativo pras atividades externas. Mas não era suficiente pro tanto que eles queriam fazer e aí, emperrou. E, então, que que a gente fez? A D continuou lá no trabalho que ela estava fazendo do Niksa, que é aquele projeto Niksa com a escola, né? Que ela já estava trabalhando lá e era isso. No Biquinha e Novo Mundo. Então, ficou assim. Dentro disso, veio a questão do nosso diretor, o Paulo Massato fazer uma parceria com o [*a Fundação*] SOS Mata Atlântica pra fazer o monitoramento, monitoramento da qualidade da água. Então, é o trabalho que a gente tem feito, que a gente tá chamando de Governança Colaborativa, porque é uma Governança diferente, não é a metodologia que a gente aprendeu lá [*no Cebrap*], mas é uma forma de trabalhar com a comunidade. A gente faz a mesma coisa, só que de um jeito, de outro jeito. Então, a gente faz. Chama a comunidade, a gente envolve a comunidade, faz mutirão de limpeza nos córregos, faz atividades de educação ambiental, faz o monitoramento da qualidade da água. (B, entrevista concedida em 6 de julho de 2015, grifos meus).

No começo dessa fala, B está tratando da liberação de verbas para o financiamento de um projeto que tinha sido elaborado junto com uma ONG para a manutenção da limpeza dos córregos Biquinha e Novo Mundo⁹³. Esse projeto foi elaborado após a técnica comunitária responsável pelo relacionamento com a comunidade na área desses córregos ter seguido todas as etapas para a implementação da Governança Colaborativa, incluindo o levantamento de rede de lideranças e a partir dela, identificar uma ONG para desenvolver o trabalho, após tentativas de implementação do fórum⁹⁴. No entanto, como o financiamento estaria suspenso devido a “crise hídrica”, a técnica comunitária responsável por esses córregos parte para uma iniciativa individual e desenvolve um projeto de educação ambiental com escolas da região. Uma outra alternativa, dessa vez, institucional é buscada pelo diretor metropolitano, Paulo Massato, ao estabelecer uma parceria com a Fundação SOS Mata Atlântica que faz monitoramento de cursos d’água.

Uma outra opção, não citada nessa fala, mas que será explorada a seguir, foi o aproveitamento pela Sabesp dos espaços dos Conselhos Gestores de Habitação junto ao Projeto Renova SP, relacionado à política de habitação do município e com a nova postura da Prefeitura com relação ao Programa Córrego Limpo. Por fim, também passou a existir a figura dos zeladores de córrego, lideranças comunitárias que estabelecem um contato com

⁹³ Os córregos Biquinha e Novo Mundo se localizam em áreas contíguas, por esse motivo, geralmente suas bacias são trabalhadas juntas pela Sabesp no que tange à sua abordagem com a população.

⁹⁴ Vale destacar que essa foi a única técnica comunitária que tentou reproduzir a metodologia dos fóruns de Governança Colaborativa. Também cumpre dizer que o levantamento da rede de lideranças e constituição dos sociogramas foram apreendidos pela Sabesp como uma parte da própria Governança Colaborativa, conforme foi identificado nas entrevistas e no próprio “Manual de Governança Colaborativa” (2011).

técnicos comunitários da Sabesp e, assim, passam a zelar pelos córregos, informando a Sabesp de quaisquer alterações nas condições de poluição deles.

Todos esses formatos de envolver a população na despoluição dos córregos no interior do Programa Córrego Limpo são compreendidos como novas formas de fazer a Governança Colaborativa, que como foi mostrado no capítulo 2, passou a ser o nome genérico dado as estratégias de envolvimento da população. Tanto técnicos comunitários, quanto gestores de médio escalão, como os coordenadores do programa, demonstraram ter se apropriado da metodologia e, após fazer suas avaliações individuais e também institucionais, fizeram adaptações que julgaram necessárias. Essas adaptações respondem tanto a ajustes para melhor adequação para os diferentes contextos de implementação, após o experimento piloto, quanto as novas condições desta. Nos próximos itens serão apresentadas essas novas formas de Governança Colaborativa dentro do Programa Córrego Limpo.

5.3. Monitoramento de Córregos

Como já anunciado em falas reproduzidas acima, a Sabesp estabeleceu uma parceria com a Fundação SOS Mata Atlântica para envolver a população no monitoramento da qualidade das águas dos córregos e divulgação de educação ambiental para preservar os córregos despoluídos pelo Programa Córrego Limpo. Essa parceria foi firmada, pois, de acordo com Hélio Rubens, coordenador do programa, o trabalho de monitoramento de córregos da Fundação SOS Mata Atlântica é próximo ao da Governança Colaborativa, uma vez que chama a comunidade para constituir um grupo de participação através da metodologia de controle de despoluição que pode ser usada pela própria comunidade, fazendo medições paralelas as que a própria Sabesp realiza nos córregos. Assim, desde 2013 foi estabelecido um contrato de parceria com duração entre 2 e 3 anos entre a Fundação SOS Mata Atlântica e a Sabesp, para o monitoramento de 80 córregos, em aproximadamente 200 pontos, conjungando os programas de cada instituição: Programa Córrego Limpo e Projeto Observando Rios.

Segundo Gustavo Veronesi, coordenador do Programa Observando os Rios da Fundação SOS Mata Atlântica, já existiram cerca de 400 grupos de monitoramento desse programa na grande bacia do Alto Tietê, que abrange todas as bacias de córrego do município e Região Metropolitana de São Paulo. Desde 2013 houve melhora das condições de poluição dos cursos d'água com a parceria da Fundação SOS Mata Atlântica com o Programa Córrego Limpo da Sabesp, pois, segundo ele, “combina a participação do governo mais a sociedade”.

O monitoramento é feito seguindo um kit desenvolvido pelo Programa Rede das Águas, que avalia 16 parâmetros, como níveis de oxigênio, fósforo, PH e aspecto visual, que são classificados de acordo com cinco escalas de pontuação, de péssimo a ótimo. O método usado é colorimétrico e utiliza parâmetros de percepção, motivo pelo qual a análise deve ser feita por grupos que observam, discutem e entram em consenso sobre os valores a serem atribuídos para cada um dos parâmetros observados. Essas medidas são facilitadas de modo que qualquer pessoa possa fazer a medição, sem necessidade de uma formação especial ou de conhecimento de técnicas físico-químicas avançadas. Assim, o intuito é que qualquer pessoa, com poucas informações, esteja apta a fazer o monitoramento, e, com o uso de parâmetros de percepção simples, aproximar o método do cotidiano da população e da relação que ela estabelece com os cursos d'água⁹⁵. Ainda assim, de acordo com um técnico comunitário da Sabesp, o monitoramento realizado pela ONG é melhor que o da própria companhia, pois se apoia em mais parâmetros, enquanto a Sabesp só utiliza a demanda bioquímica de oxigênio – DBO.

Os grupos de monitoramento em geral são formados espontaneamente pela população, seja por estudantes de uma escola, seja moradores da região do curso d'água, ou pela mobilização de uma igreja, ONG ou liderança local, e recebem material e capacitação da Fundação SOS Mata Atlântica. A partir da parceria estabelecida entre as duas instituições, a Sabesp passou a indicar lideranças que ela já tinha identificado para a formação dos grupos de monitoramento.

Mas ao contrário dos fóruns de Governança Colaborativa que tinha como prerrogativa a existência de uma instituição regularizada, com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, para que a Sabesp pudesse fazer a transferência de recursos na execução do projeto, a Fundação SOS Mata Atlântica não requer essa institucionalização.

Não tem institucionalização, não tem CNPJ, a única coisa que a gente faz, a gente cria a figura de um líder, uma pessoa que fica como nosso contato direto, que se responsabiliza pelo kit que a gente fornece gratuitamente, porque ao fornecer esse kit, tem um custo financeiro envolvido. (...) Então o grupo tem como missão analisar e

⁹⁵ Segundo Gustavo Veronesi, o Conselho Nacional do Meio Ambiente estabeleceu um padrão com 80 parâmetros para avaliar a qualidade das águas, mas como a metodologia da Fundação SOS Mata Atlântica se preocupa especialmente com o despejo de esgoto e lixo nos rios e em facilitar o envolvimento da população, reduziu-se a quantidade desses parâmetros: são 6 parâmetros físico-químicos básicos e 8 parâmetros de percepção. Segundo ele, os parâmetros de percepção são os mais interessantes, pois “não precisa de nada para medir, precisa ter o corpo humano, então vai visualizar se tem lixo, se tem cheiro, se tem peixe, se tem material sedimentável na água, se tem cor na água, a transparência dela, se tem larvas ali, se tem espuma, então são indicadores que o corpo humano mede”.

cadastrar, é a coisa mínima, é o mínimo que a gente quer que eles façam. A gente não quer que eles fiquem nisso. Então sempre estimula para que eles desenvolvam ações locais para que possam trazer algum tipo de melhoria. (...) A gente tenta evitar muitas amarras para conseguir maior participação possível e maior leque de, de, de variedade, de diversidade de pessoas para poder atuar nessa história, porque a água diz respeito a todo mundo. (Gustavo Veronesi, entrevista concedida em 22 de julho de 2015, grifos meus).

Assim, toda a metodologia do projeto Observando Rios visa facilitar o envolvimento da população e também a independência de qualquer instituição, pois uma vez formado o grupo e fornecido o material para o monitoramento, a relação com a Fundação SOS Mata Atlântica é bastante pontual.

Esses grupos são responsáveis por fazer a análise da água uma vez por mês, sempre no mesmo ponto de monitoramento, de modo a construir uma série histórica dos dados analisados. Após isso, os grupos enviam as informações pela internet para a Fundação SOS Mata Atlântica que faz a compilação e análises comparativas entre os próprios dados de cada ponto e entre os de outras localidades.

Em geral, a Fundação SOS Mata Atlântica incentiva que esses grupos relacionem as atividades de monitoramento dos cursos d'água com outras atividades de conscientização ambiental para dar maior visibilidade às condições de poluição e dos cuidados que devem ser tomados. Ainda que esse incentivo não envolva patrocínio direto às ações desses grupos, a ONG oferece informações, apoio institucional e organiza eventos que possibilitam a troca de ideias entre os grupos e outras instituições.

De acordo com o coordenador do Programa Observando os Rios, as ações locais desenvolvidas pelos grupos de monitoramento variam muito. Ele cita como exemplos, no caso de um grupo escolar, geralmente o trabalho desenvolvido é de cunho educacional; em casos que o córrego não é visível ou está canalizado, as atividades geralmente visam chamar a atenção para a existência do córrego; em locais em que o córrego está despoluído, com margens bem cuidadas, grupos de jovens costumam fazer atividades de lazer. Assim, ele identifica que essa variação depende tanto do perfil do grupo, quanto das características físicas do ambiente em que ele está inserido.

Além do monitoramento em si, o desenvolvimento de atividades paralelas, com vistas a envolver a população e disseminar informações sobre as condições dos córregos, fez com que a Sabesp identificasse no Programa Observando os Rios uma oportunidade continuar o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo. Adicionalmente, o monitoramento de córregos pela Fundação SOS Mata Atlântica tinha como vantagem as facilidades de

implementação dadas por uma metodologia que fomenta a independência dos grupos, respeitando as variações de perfil dos atores locais, bem como das especificidades territoriais.

Ainda que a Fundação SOS Mata Atlântica não disponha de equipe para acompanhar o monitoramento dos córregos – o que condiz com o incentivo da autonomia dos grupos – a partir da parceria com a Sabesp, os técnicos comunitários da companhia passam a estar presente junto com as comunidades em suas atividades. Assim, a Sabesp continua a fazer a Governança Colaborativa, “mas de outro jeito”, como disse B.

Tanto os técnicos comunitários da Unidade de Negócios Norte, quanto o próprio coordenador do Programa Córrego Limpo, indicaram a observação do monitoramento de dois córregos como os casos com os quais eles tem maior proximidade: os córregos Água Preta e Buraco da Onça. Os dois córregos são relativamente próximos um ao outro na região Norte da cidade (sub-prefeitura de Santana-Tucuruvi) e ambos são parte da bacia do córrego Mandaqui, que passou a ter proeminência com a nova abordagem do Programa Córrego Limpo.

No caso do córrego Água Preta, o monitoramento é feito num ponto em que ele passa pela Praça Reinaldo Proetti, conhecida como Praça do Skate. O grupo de monitoramento é formado por amigos que se conhecem do bairro, sendo que a liderança responsável é Alexandre Domingos, fundador de uma cooperativa de reciclagem chamada Cooper Ação Transformar. Além dele, fazem parte do grupo dois irmãos e no dia de acompanhamento do monitoramento, também estava presente um amigo deles, professor de geografia do interior de São Paulo que tem intenção de levar o projeto de monitoramento para sua cidade. A descrição desse grupo de monitoramento no website do Programa Observando os Rios é de “um grupo de moradores do distrito Mandaqui” que lidam “com os seguimentos da educação ambiental, reciclagem e inclusão social de moradores de rua”⁹⁶. Essa página ainda registra a data de formação do grupo em agosto de 2014. Assim, o grupo é formado por jovens amigos que moram no bairro próximo ao córrego. Segundo Alexandre Domingos, o córrego Água Preta já foi despoluído pela Sabesp e o monitoramento é feito para verificar se a água está em boas condições. Quando notam qualquer alteração, ela é informada à Sabesp.

Como dito acima, o monitoramento é realizado mensalmente. No caso desse córrego sempre no terceiro domingo do mês e invariavelmente é acompanhado por algum evento, em especial shows de bandas locais. Como a praça é bastante utilizada para a prática de esportes e encontros de lazer pela comunidade, a promoção de eventos com shows foi a forma

⁹⁶ Fonte: <http://sosobstiete.znc.com.br/grupos/PSP91/>, consulta em maio de 2016.

encontrada para chamar a atenção para o monitoramento e as condições do córrego. Contudo, como a cooperativa de reciclagem está em processo de organização legal, Alexandre diz que nem sempre tem apoio para a instalação de gerador necessário para fornecer energia elétrica para os equipamentos, o que inviabiliza algumas de suas programações.

A motivação de Alexandre é fazer o monitoramento para ter visibilidade para outros projetos de seu interesse, como estratégia de marketing e para arrecadação de financiamento para as atividades de reciclagem de sua ONG. Ele citou Jair e o Projeto Fênix em várias de nossas conversas.

Jair, diretor presidente da ONG Projeto Fênix – Associação Social e Estudantil, é o responsável pelo monitoramento do córrego Buraco da Onça, desde novembro de 2013⁹⁷. Ele também citou o monitoramento feito por Alexandre Domingos. Contudo, o monitoramento nesse córrego é bastante diferente do descrito anteriormente. A ONG de Jair tem atuação há muitos anos na região e no dia do monitoramento geralmente faz uma limpeza na praça por onde passa o córrego, junto com alguma atividade com os jovens e crianças que frequentam a ONG. Além dos moradores da região envolvidos em trabalhos na ONG, havia uma técnica comunitária da Sabesp, que tem acompanhado o monitoramento.

Segundo Jair, ele achava que era pouco só fazer os testes com a água e por esse motivo resolveu fazer mais algumas atividades junto com o monitoramento. Disse que quando começou o trabalho de monitoramento do córrego com a Sabesp, achou que iria conseguir alcançar bons resultados em 5 anos, mas afirmou já ter mudado a praça em apenas dois anos, considerando que hoje tem menos lixo e entulho.

No dia da observação de campo, a limpeza da praça recolheu entre 12 e 20 sacos com lixo e foi acompanhada pela distribuição de um brinde para os homens que estavam na praça e que poderiam ser pais ou avós⁹⁸. Apesar do brinde não identificar a ONG, no momento de sua distribuição os jovens abordavam as pessoas explicando sobre o trabalho voluntário que fazem de limpeza da praça, identificados com uma camiseta da ONG. Um dos participantes disse que queria dar bronca nas pessoas que estavam sujando a praça enquanto eles estavam limpando. Jair fez uma proposta “mais pacífica”, em suas palavras, de abordar essas pessoas e conversar sobre a ação que estavam fazendo durante a entrega das canetas.

⁹⁷ De acordo com o website do Programa Observando os Rios, a data da formalização do grupo é fevereiro de 2014 (fonte <http://sosobstiete.znc.com.br/grupos/PSP80/>, consulta em maio de 2016).

⁹⁸ O acompanhamento do monitoramento foi realizado no dia 16 de agosto de 2015 e tinha como tema o dia dos pais, comemorado no domingo precedente.

Após o monitoramento, todos seguiram para uma reunião de avaliação na ONG. Primeiro Jair questionou se eles achavam que a água do córrego e a praça estavam mais sujos e porque. A constatação era que sim, estava mais suja e os motivos elencados foram o período de férias escolares, momento de maior intensidade de uso da praça; também a seca, que deixava o córrego com menos água para diluir a sujeira, apesar de não chover e levar lixo para o córrego; mas também indicaram que tem havido despejo irregular de esgoto. A técnica comunitária da Sabesp, não foi para a reunião de avaliação na ONG, mas ainda durante o monitoramento afirmou que acompanha todas as vezes e que o córrego estava mais sujo por falta de chuva e disse para o grupo que eles deveriam pedir para a Prefeitura fazer a limpeza do córrego.

Após esse diagnóstico foi feita a discussão de qual seria o tema do próximo monitoramento e uma das sugestões foi Educação Ambiental. Também foi discutida a agenda do grupo, com eventos organizados pela Fundação SOS Mata Atlântica.

Tanto no monitoramento do córrego Água Preta, quanto no córrego Buraco da Onça, pessoas que estavam fazendo outras atividades nas respectivas praças vieram perguntar sobre as atividades e sobre formas de participar. No caso do córrego Água Preta, um conhecido do grupo veio tirar dúvidas sobre uma área de manancial em Santos, onde ele tinha passado uns dias e queria sugestões de como solucionar problemas de poluição ou esgoto irregular. No caso do córrego Buraco da Onça, um rapaz que estava jogando basquete na quadra veio pedir informações sobre o trabalho de limpeza da praça e sobre como poderia participar e foi orientado a procurar a página da ONG no facebook. Nos dois casos é possível observar que o momento do monitoramento e as atividades que ele envolve também servem para divulgação do trabalho de despoluição dos córregos e mesmo das próprias lideranças e instituições envolvidas.

Em ambos os casos de monitoramento de córregos, a participação da Sabesp nas atividades é de suporte institucional, principalmente através da parceria com a Fundação SOS Mata Atlântica que oferece materiais e treinamento para uma pessoa que fica responsável pelo kit de monitoramento. O acompanhamento da Sabesp pelos técnicos comunitários é também um aspecto de suporte institucional, mas no que foi observado, o monitoramento dos córregos pode acontecer independente da presença desse técnico, como foi no caso do córrego Água Preta.

Nesse sentido, de fato a Sabesp implementou uma alternativa de Governança Colaborativa com menos custos institucionais do que os presentes na constituição de fóruns

específicos para tratar a questão da despoluição de seus córregos. E isso foi possível graças ao compartilhamento do trabalho com a experiência da Fundação SOS Mata Atlântica em seu projeto Observando Rios. Ainda, essa mudança permitiu que a Sabesp implementasse um acompanhamento mais duradouro dos córregos e acompanhou a estratégia de focar em bacias de córregos menores, Água Preta e Buraco da Onça, no interior de uma bacia de córrego maior, do córrego Mandaqui.

De fato, toda a metodologia da Fundação SOS Mata Atlântica tem como objetivo facilitar a participação da população, seja pelo uso de parâmetros simplificados de monitoramento, seja pela ausência de critérios formais para seleção e formação dos grupos. Ainda, o incentivo para a realização de atividades paralelas conta com o compartilhamento de experiências entre uma grande diversidade de grupos, facilitando que cada um identifique atividades mais adequadas ao seu perfil. De modo que o conhecimento acumulado da Fundação SOS Mata Atlântica, além de seu apoio institucional, também auxilia que as comunidades e lideranças se envolvam no monitoramento dos córregos de maneira mais aderente aos seus perfis e interesses, facilitando a continuidade da prática.

5.4. Nova abordagem da Política Municipal de Habitação – Programa Renova SP

Como dito no capítulo 3, a partir de 2013 inicia-se a implantação de nova abordagem da política de habitação no município de São Paulo que cria Conselhos Gestores, com preferência para locais com a atuação do Programa Córrego Limpo.

O Novo Plano Municipal de Habitação de São Paulo definiu Planos de Ação Regionais – PARs que estabeleceram Perímetros de Ação Integrada – PAIs prioritários em cada região da cidade. Esses PAIs utilizam as bacias hidrográficas como unidade de planejamento e gestão do território, a partir da constatação de que os limites político-administrativos das subprefeituras não eram suficientes como unidade de atuação, uma vez que muitas sub-bacias hidrográficas extrapolavam esses limites. Essa nova abordagem tem como intenção

a integração entre as ações de urbanização dos assentamentos precários e a implantação de redes de abastecimento e, principalmente, de esgotamento sanitário (incluindo a implantação das redes dos coletores tronco, necessárias a universalização do tratamento do esgoto no município até 2024), conforme meta estabelecida no Plano Municipal de Saneamento. O resultado dessas ações integradas não é só para a promoção da melhoria da qualidade de vida dos moradores de assentamentos, mas também da qualidade das águas de córregos e rios da cidade (COSTA, 2014, p. 95).

Para a implementação do Plano Municipal de Habitação, em 2011 foi realizado o concurso Renova SP – Propostas de Requalificação Urbana e Habitações de Interesse Social para Urbanização de Assentamentos Precários no Município de São Paulo⁹⁹. Esse concurso tinha como objetivo selecionar projetos de urbanização que seguissem os paradigmas que vinham sendo estabelecidos pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.

Um dos critérios de constituição dos PAIs e de priorização das ações é o atendimento dos assentamentos precários que fazem parte das áreas selecionadas pelo Programa Córrego Limpo. O Projeto Renova SP constituiu Conselhos Gestores de Habitação em cada um dos Perímetros de Ação Integrada – PAIs, formado por conselheiros representantes da comunidade e outros representantes de órgãos públicos, dentre eles a Sabesp.

Em entrevista com um engenheiro que acompanha esses conselhos, ele explica que a relação da Sabesp com eles é de “carona”:

M: E esses conselhos gestores que você falou que [você] faz parte, são tudo de programas habitacionais ou tem outros tipos?

H: A maioria envolve a parceria entre a Sabesp e a Prefeitura de programas habitacionais, na realidade seria uma forma de trabalho, esse trabalho, é um Programa de Ação Integrada, que ele não só envolve a unidade habitacional, mas como a despoluição da bacia, onde ele vai ser implantado. Ou seja, tem uma ação conjunta de despoluição de córrego, implantação de rede coletora, ligações e regularização de moradias em áreas de risco.

M: Mas essa parte de, tem a ver com o Programa Córrego Limpo? É combinado ou...

H: Não, não é combinado. Na realidade, a gente pega uma carona e embute isso aí e também, vamos dizer, trabalha para que isso seja uma parte do córrego despoluído. Ou seja, onde existe um córrego, a gente faz a parceria, pra quê? Pra que não haja, aquele, aquele, vamos dizer, aglomerado de pessoas que moram numa área de risco, sem nenhum tipo de infraestrutura. (H, entrevista concedida no dia 25 de julho de 2015, grifos meus).

Como os conselhos fazem parte da política de habitação municipal, seu desenho e objetivos são formulados enquanto política municipal. Contudo, por partilharem as diretrizes de desenvolvimento urbano integrado, que agrega a construção de infra-estrutura com a construção de moradias, a Sabesp tem assento nesses conselhos. Mas, mesmo assim, os burocratas da Sabesp afirmam que a participação nesses conselhos é de aproveitar essa instância.

⁹⁹ Do total de 248 PAIs definidos no Plano Municipal de Habitação, 22 foram objeto dos projetos de intervenção urbanística que concorreram ao Concurso Renova SP. Os vencedores do concurso ganharam um contrato para elaboração de Plano Urbanístico, Estudo Preliminar, Projeto Básico, Projeto Executivo e Projeto Legal a serem implantados nas áreas para as quais tinham elaborados os projetos (Costa, 2014).

Essa estratégia dos burocratas da Sabesp de "pegar carona" nos espaços organizados pela política habitacional da PMSP para fazerem valer a realização dos objetivos particulares da companhia que representam pode ser entendida por dois fatores. Primeiramente, pelo emaranhamento entre as duas políticas, de saneamento e habitacional, que inclusive constitui a base da parceria entre Sabesp e PMSP que dá origem ao Programa Córrego Limpo. No entanto, devido as mudanças da Prefeitura com relação ao programa, o segundo fator é a busca da Sabesp por formas de alcançar seus objetivos, aproveitando as opções oferecidas pela Prefeitura.

Contudo, apesar dos burocratas da Sabesp entendem que entram como um ator a parte do processo nesses Conselhos Gestores, seus técnicos comunitários reconhecem que a participação nessas instâncias, bem como o próprio projeto Renova SP como um todo, trazem elementos que facilitam o trabalho com as comunidades para a manutenção da limpeza dos córregos. De fato, uma técnica comunitária entrevistada diz que acha o trabalho muito parecido com o dos fóruns de Governança Colaborativa, mas até melhor:

D: Assim, pediram um representante já indicando o meu nome e aí a Sabesp indicou o meu nome para trabalhar lá no Conselho de Habitação. Como era muito parecido, na época, eu falei assim 'Olha [nome da encarregada, entrevistada B], eu vou continuar de certa forma o governança, porque é um governança, mas agora não pertence mais a gente. É uma governança que vai ficar na mão da habitação'. Porque eu entro com a educação ambiental, a habitação entra com o resto e a gente trabalha junto que é até melhor, porque vai ser multi secretarias, né?(...)

M: E o que que você acha, você falou que acha parecido esse modelo de governança lá da habitação, o que você vê de semelhança e de diferença entre os dois? Da proposta que vocês tinham no Charles de Gaulle.

D: Porque assim, quando a gente fala de governança é a população tomar conta desse sentimento de pertencimento da área. E o da habitação é igual. Porque a gente vai ter representantes também que vão transmitir as informações lá, para o restante da comunidade e vão tomar decisões junto com os outros conselheiros. Então, é uma governança também, colaborativa, porque ninguém ganha nada. De certa forma, eles ganham conhecimento, né? E informação em primeiro lugar, mas não ganha dinheiro, né? Faz a gestão da área, gestão pública, que é políticas públicas sem ganhar dinheiro. E é a mesma metodologia. Só que o da habitação vinha com mais pujança, porque vem mexer com no nosso problema principal que é a habitação ali naquela região, deficitária.

(...) Então, um projeto de seis meses, eu fiz o meu de oito, né? Foram dois ciclos. Traz mudança? Traz. Mas você tem que estar constantemente batendo naquela tecla. Não só Sabesp, porque o [fóruns de] Governança Colaborativa, uma deficiência dele é que fica só Sabesp. A Prefeitura vai em alguns e não tem essa participação, que foi o que eu vi de positivo no Renova [Projeto Renova SP], que tem lei, tem decreto, e aí todas as secretarias tem que tá juntas. E aí você pensa de maneira diferente, cada um atuando na sua área, no seu segmento e isso traz um resultado diferente. O problema é que esbarrou na verba e não saiu do projeto, não saiu do papel, mas é, eu acho assim, entre Governança Colaborativa, que eu tive experiência dos dois, e o Renova,

o Renova, ele é muito melhor, na minha opinião. Porque ele vai entrar na causa, que é a habitação, nessas áreas, na área que eu fui em específico, o problema maior é a habitação, excesso de habitações irregulares, não posso dizer, quanto ao Charles de Gaulle, que é uma área nobre, de repente, não é, a Governança Colaborativa seja melhor para eles. Então, cada área é um peso, uma medida diferente. Na minha questão lá, Biquinha, que são com índices de vulnerabilidade entre 4, 5, 6, ali o problema é habitacional. Resolvendo o problema habitacional você consegue fazer a roda girar e conseguir resolver os outros problemas. Mas enquanto não conseguir resolver a questão do habitação, que cada dia cresce desordenadamente, a gente não consegue falar de impacto ambiental, de educação ambiental. Porque eles estão tentando sobrevivência, na pirâmide de Maslow eles estão na sobrevivência, e a gente tá falando da questão ambiental que está mais acima. (D, técnica comunitária da MN, entrevista concedida em 3 de julho de 2015, grifos meus).

Nesse trecho, a entrevistada explicita sua compreensão do que seria a estratégia de Governança Colaborativa e sua avaliação de que sem a política de habitação as ações da Sabesp ficam limitadas. Também evidencia a negociação que faz com a gestora encarregada para continuar a implementar a Governança Colaborativa. Nesse sentido, cabe destacar o perfil individual dessa técnica comunitária, que foi a única que relatou ter reproduzido a metodologia da Governança Colaborativa, tal como apreendida pela Sabesp – incluindo também o levantamento da rede de lideranças e construção de sociogramas – e com o corte de recursos da companhia, ter desenvolvimento um projeto de educação ambiental em escolas, como primeira alternativa que ela busca para dar continuidade.

Essa técnica também indica os diferenciais do projeto Renova SP em relação aos fóruns de Governança Colaborativa, que contribuem para ser um projeto melhor, em sua opinião. O primeiro desses fatores é que o projeto Renova SP está amparado em legislação própria, inclusive com a nomeação dos conselheiros participantes em diário oficial, constituindo um instrumento importante de atribuição de responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos. O segundo fator é que diferente dos fóruns de Governança Colaborativa que eram promovidos e fomentados pela Sabesp, o projeto Renova SP envolve mais atores estatais, como a Prefeitura e suas secretarias. E como suas responsabilidades estão definidas em leis e decretos, constituem maior constrangimento institucional e a atuação depende menos das motivações pessoais dos atores que as representam.

Outro fator que a entrevistada elenca é que a política de habitação atua na causa do problema da poluição do córrego, que seriam as moradias irregulares, com lançamentos ilegais de esgoto. E, por fim, a entrevistada indica que as diferentes áreas de córregos possuem diferentes problemas, que requerem estratégias distintas de atuação.

Contudo, a entrevistada também aponta o problema que essa iniciativa teve: a falta de verba. Essa técnica comunitária estava acompanhando o Conselho Gestor do PAI 1 – Jardim Japão, que abarca dois córregos do Programa Córrego Limpo, Biquinha e Novo Mundo. Os dois são córregos de uma mesma bacia e são pequenos e interligados em área de habitações irregulares, com casas e comércio construídos sobre os córregos. A região é muito pobre e tem forte influência do Primeiro Comando da Capital – PCC, motivos que D aponta como parte das causas das dificuldades de implementação dos fóruns de Governança Colaborativa. Contudo, apesar de observar essas dificuldades para a criação dos fóruns, as reuniões do Conselho Gestor estavam acontecendo e obtendo progressos importantes e já encaminhava para a remoção de moradias e realocação da população, quando a verba prevista para o projeto acabou.

Só que agora esse ano acabou a verba, acabou a verba, morreu a verba, sumiu a verba.(...) Isso, as obras de habitação, realocação, Parque Linear. Que tinha toda uma estrutura apresentada de como ficaria a comunidade, com Céu [*Centro Educacional Unificado*], área de lazer, tudo planejado e a partir do momento que a Edna [*representante da SEHAB*] falou ‘olha gente, esse ano tá complicado, a verba tá suspensa’, o povo falou assim ‘tchau’. Começou a ‘então não quero mais vim para só fazer blá blá blá’. Então, toda vez que você fala ‘não tem verba’, ou ‘a gente tá empacado na verba’ por algum motivo, uma força maior, a população perde o interesse. E aí, você viu lá que a reunião perdeu força¹⁰⁰. Estava indo muito bem até então a reunião, tratando, a última reunião, penúltima reunião antes dessa agora, que eu fui, era para falar da, já da realocação dos moradores, já começar a retirar e aí mexer na comunidade do Charco, Maria Quedes e São João. Iam ser as três primeiras, porque eram mais fáceis de começar e aí eles iam levar até outro projeto pro Cingapura, que chama os três Rs, não de reciclagem, Revitalização, Reurbanização... Revitalização, Reurbanização e Recuperação de débitos. (D, técnica comunitária da MN, entrevista concedida em 3 de julho de 2015).

Ao todo são 12 conselheiros eleitos pela comunidade, além de conselheiras representantes de órgãos públicos. Desses órgãos fazem parte desse conselho assistentes sociais da SEHAB e da Diagonal Urbana Consultoria¹⁰¹, uma arquiteta da SEHAB, uma assistente social do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS da região e a técnica comunitária da Sabesp. De acordo com elas, uma das explicações para o baixo comparecimento dos conselheiros seria a falta de obras, isto é, as lideranças estão interessadas em obras que não estão sendo feitas na região, então a reunião fica esvaziada. Elas também comentaram em tom de brincadeira, que por regra, os conselheiros que

¹⁰⁰ As reuniões que foram acompanhadas por esta pesquisa foram realizadas após o anúncio do corte de verbas pela SEHAB. A seguir é explorado o funcionamento dessas reuniões dado esse novo contexto.

¹⁰¹ Contratada pela SEHAB para dar apoio com o trabalho de assistência social.

faltassem em duas reuniões seriam destituídos, mas que se elas fossem levar essa regra a sério, todos já teriam sido destituídos e o conselho acabaria. Mas como as ações do projeto precisam ser aprovadas pelo conselho, é importante a existência dele para o andamento do projeto. Por esse motivo, elas optaram por não destituir nenhum conselheiro.

As reuniões desse conselho são mensais e na reunião de abril de 2015 as representantes da SEHAB anunciaram que as obras estavam temporariamente em suspenso devido a falta de orçamento da Prefeitura. Mesmo assim, as reuniões deveriam continuar, pois o calendário e as atividades estavam expressas em Diário Oficial do município. Contudo, se as conselheiras que representam os órgãos públicos envolvidos tinham o compromisso de continuar a reunião, os conselheiros representantes da comunidade não viram motivos para seguir com elas. De fato, a ausência de resultados intermediários e previsão pouco clara mesmo sobre o futuro das discussões realizadas no conselho foram fatores importantes para a desmotivação da comunidade que participava – em acordo com o que diz a literatura (ABERS e KECK, 2013).

As três reuniões desse conselho que foram acompanhadas foram as seguintes do anúncio da falta de verba, portanto, com quórum muito restrito, formado em sua maioria pelas representantes do poder público. Como a pauta das obras estava suspensa, as reuniões foram reformuladas para que em cada encontro um dos participantes trouxessem informações de seu trabalho na comunidade. E isso servia tanto para as representantes das instituições públicas que apresentaram dados relativos a sua atuação pessoal e também de sua instituição na região, quanto para os representantes das comunidades, que apresentavam sua trajetória de liderança comunitária.

Em especial no que diz respeito as apresentações das burocratas de nível de rua sobre seu trabalho e respectivas instituições, as reuniões se mostraram como um espaço proveitoso para trocas de informações entre burocratas que atuam na mesma área, mas em instituições distintas. Além de uma certa “propaganda” de suas instituições, com a exposição de programas desenvolvidos, projetos e políticas.

Isso também pareceu demonstrar uma certa relação de demanda entre instituições, atores e atrizes de implementação. Foi evidente a quantidade de informações trocadas entre os funcionários implementadores de diferentes instituições que atuam no mesmo território. De fato, pode-se dizer que mesmo que as reuniões tenham sido esvaziadas de lideranças e moradores locais, inclusive os conselheiros designados, não deixaram de ser reuniões de Governança Colaborativa. Isso porque as atrizes de implementação das políticas que fazem

parte do Projeto Renova SP pareceram encontrar um espaço de debate e troca de informações entre agências/instituições estatais e não estatais – caso da Diagonal.

Deste modo, o caso do Conselho Gestor de Habitação indica que a proposta inicial de criação de fóruns de Governança Colaborativa pela Sabesp, ainda que não tenha acontecido tal como prevista no projeto inicial, apresentou uma variação importante comandada pela Prefeitura, junto com sua política de habitação. Segundo a técnica comunitária da Sabesp, a adaptação seria ainda mais satisfatória que a proposta inicial, por contar com força de decreto, com definições legais e atribuições claras entre as burocratas representantes das diferentes instituições envolvidas. Contudo, sem a realização das obras de reurbanização é difícil avaliar como a comunidade irá se relacionar com o córrego e sua despoluição.

Nesse caso, assim como no monitoramento de córregos, a Sabesp também implementa sua estratégia de Governança Colaborativa em parceria com outra instituição. No caso, a Prefeitura e secretarias que fazem parte de sua administração. Pelo menos em termos de proposta, a área de abrangência seria maior, com recortes territoriais menores de atuação pontual e o acompanhamento mais duradouro, tanto por parte da Sabesp, quanto por parte das demais instituições públicas.

5.5. Zeladores de córregos

Os chamados zeladores de córregos são contatos que os técnicos comunitários da Sabesp tem com uma pessoa da comunidade que fica responsável por fazer um acompanhamento frequente no córrego, isto é, observar suas condições e notando alterações perceptíveis de sua coloração, cheiro e descartes irregulares de lixo e entulho nas margens, entrar em contato com a Sabesp para que ela tome as providências necessárias. Por vezes, mesmo ocupações irregulares podem ser reportadas por essa liderança, para que a Sabesp tenha conhecimento e encaminhe a informação.

Por se tratar de estratégia de nível individual entre lideranças nas áreas dos córregos e os técnicos comunitários, a caracterização dos chamados zeladores de córregos é muito variada no que diz respeito a seu perfil pessoal. A preferência é que esses zeladores morem próximo ao córrego ou que convivam em seu entorno, de modo que cotidianamente eles possam observar qualquer alteração e informar à Sabesp.

Um dos encarregados dos técnicos comunitários na MS, F, caracteriza a figura do zelador como um dos formatos de Governança Colaborativa. Em suas palavras:

É uma micro Governança Colaborativa, nós temos sempre alguém lá. Primeiro da parte da Sabesp temos semanalmente no nosso carro um micro laboratório que sai circulando todos os córregos que já foram despoluídos (...). Então hoje ficou resumido essa questão dos cuidados dos córregos com essas ações de zeladoria dos córregos, né? Chama-se zeladoria dos córregos. (...) Na verdade é a Sabesp que zela juntamente com a comunidade, com as pessoas que estão ali. Só que não tem o fórum, não tem essa coisa de, não cumpre essa coisa de sistemática, da parte da comunidade, ou seja, não tem um fórum, tem uma prestação de contas. Se precisar de alguma coisa, tem uma reunião, eles vem falar com a gente, caso não, toca normal, entendeu? (F, entrevista concedida em 21 de julho de 2015).

No entendimento desse entrevistado, essa interação de zeladoria estabelecida com as lideranças seria uma forma de “micro Governança Colaborativa” porque combina uma divisão de responsabilidades entre a Sabesp e a comunidade, que conjuntamente zelam pela manutenção da limpeza do córrego.

Segundo o entrevistado, uma vez estabelecido um elo “micro localizado” é possível fazer uma manutenção perene dos córregos. Assim, a partir do cadastro das lideranças das localidades, os técnicos comunitários mantêm uma relação de proximidade com essas pessoas que seriam responsáveis por “responder por tudo”. Na sua concepção, essa liderança representaria os interesses da comunidade e simplificaria a relação da Sabesp com essa comunidade, com mais objetividade.

De fato, esse modelo responderia às dificuldades institucionais da criação e manutenção dos fóruns de Governança Colaborativa, simplificando o relacionamento entre Sabesp e comunidade. Chama a atenção que esse caso foi relatado justamente pelo encarregado dos técnicos comunitários na Unidade de Negócios Sul da Sabesp, a única que não conseguiu constituir o fórum, no córrego Itupu.

Contudo, isso não quer dizer que esse modelo não seja aplicado em outras UNs, pelo contrário, esse relacionamento é bastante difundido entre as Unidades de Negócio. Alguns desses zeladores foram constituídos através da identificação de lideranças pelos próprios técnicos comunitários da Sabesp nas relações estabelecidas no seu trabalho cotidiano com as comunidades. Algumas lideranças que participaram os fóruns de Governança Colaborativa continuam sendo o contato da Sabesp nas áreas de córregos, desempenhando funções de zeladores, como é o caso de Maria Ignez e Maria Cecília no córrego Charles de Gaulle e Agnaldo e Domichelica no córrego Ibiraporã.

Dentre as modalidades de envolvimento da população no programa Córrego Limpo, esse é, sem dúvida, a menos demandante, pois não há necessidade de constituição de nenhum

tipo de grupo nas comunidades. Também é o único em que a Sabesp é independente, realizando esse trabalho sem estabelecer nenhum tipo de parceria com outras instituições.

5.6. Análise comparativa entre os formatos da participação social

Como todo processo de implementação de políticas públicas, as estratégias de envolvimento da população pelo Programa Córrego Limpo sofrem contingências quando são colocadas em práticas.

No caso estudado, as interações estatais e socioestatais estabelecidas ao longo do processo produzem redefinições do desenho original que diferenciam os formatos da implementação em muitos aspectos. A começar pela variabilidade deles. Antes do processo de implementação da participação social estudado constituir um continuum de interações e redefinições, ele pode ser compreendido a partir de um recorte em dois momentos. Um primeiro, com a constituição dos fóruns de Governança Colaborativa e um momento posterior em que há uma variedade de arranjos coexistindo ao mesmo tempo e, por vezes, no mesmo espaço institucional das Unidades de Negócio da Sabesp e suas respectivas áreas de atuação.

Dados os diferentes modelos assumidos pela participação social no interior do Programa Córrego Limpo, serão feitos alguns apontamentos sobre suas semelhanças e distinções.

Dentre as características que perpassam as diferentes experiências a principal é instituir formas de incentivo para que a população participe do programa Córrego Limpo. Ainda que a Sabesp expresse certa crença na apropriação voluntária dos cuidados com os córregos pela população, ela não abandona o papel de fomentadora dessa relação.

Outra característica comum aos diferentes formatos é o estabelecimento de parceria ou combinação de projetos com outras instituições, seja a Prefeitura, seja o Cebrap ou a Fundação SOS Mata Atlântica. Sendo que no último caso, o monitoramento de córregos também conta com a constituição de parcerias com organizações locais, mais ou menos institucionalizadas, tanto através de ONGs, quanto grupos menos formais. Apenas a zeladoria de córregos não requer parceria com nenhuma instituição, por constituir uma forma menos demandante em termos institucionais, se apoiando apenas no trabalho dos técnicos comunitários.

Um problema que afeta todos os formatos são questões relacionadas à disponibilidade financeira das instituições. No caso dos fóruns, a falta de verba disponível para o

financiamento dos projetos, coloca uma primeira dúvida sobre o formato dos fóruns. Com o contexto da “crise hídrica” e consequente crise financeira da Sabesp, além do corte desse financiamento, outros recursos institucionais são voltados para o atendimento de demandas emergenciais relacionadas com a crise. Junto com isso, a diminuição do quadro de funcionários também acarreta menor disponibilidade por parte dos técnicos comunitários para a criação e manutenção da institucionalidade dos fóruns – além de outras avaliações feitas pela companhia, conforme exploradas no início deste capítulo.

No caso do monitoramento de córregos, o único financiamento por parte da Sabesp é o contrato com a Fundação SOS Mata Atlântica e nesse quesito não houve apontamentos. Contudo, no monitoramento nas localidades, uma das lideranças entrevistadas afirmou ter dificuldades de conseguir financiamento para a execução das atividades paralelas que planeja, devido ao fato de não ter sua ONG institucionalizada.

Contudo, o maior impacto que a falta de financiamento provoca é sobre as obras habitacionais, o que pode ser observado em dois casos. O primeiro se relaciona a um efeito mais amplo de disponibilidade orçamentária para a política habitacional de modo geral, o que resulta em ações insuficientes para lidar com o déficit habitacional em São Paulo. Dentre as consequências para os formatos de participação social do Programa Córrego Limpo, esse aspecto geral influencia a disposição dos atores sociais em participar do fórum do córrego Itupu, dadas as dúvidas sobre as possibilidades de remoções de suas moradias e a prevalência desse assunto sobre os cuidados com o córrego. O segundo caso, diz respeito às obras programadas pelo Projeto Renova SP, que quando são interrompidas por dificuldades orçamentárias da Prefeitura, tem como efeito o esvaziamento do Conselho Gestor na área dos córregos Biquinha e Novo Mundo.

E quais são as distinções entre os formatos implementados? Quanto aos fóruns de Governança Colaborativa, eles se destoam por se basear na proposta de constituição de uma institucionalidade própria entre atores de atuação local nas áreas de córregos. De modo que sua configuração é a que mais exige investimento pelos atores envolvidos. Por parte da Sabesp, o formato implicava a viabilização financeira dos projetos elaborados nos fóruns, além da disponibilidade dos próprios funcionários envolvidos na criação e manutenção dos fóruns. E o envolvimento dos técnicos comunitários nessas atividades dependiam não só do interesse pessoal deles, mas também das negociações com seus superiores sobre o significado de sua atuação com as comunidades. E isso se tornou mais custoso após o término do

contrato da Sabesp com o Cebrap, quando a companhia continuaria com essa estratégia por si mesma e os incentivos institucionais diminuam.

Assim, o diferencial da tentativa de continuidade dos fóruns se relaciona com os perfis pessoais dos diferentes burocratas, bem como suas referências institucionais, relacionais e das áreas territoriais de atuação. Já foi destacada a única técnica comunitária que relatou ter seguido com a metodologia da Governança Colaborativa nos córregos Biquinha e Novo Mundo. Essa burocrata mostra ter empenho pessoal em trabalhar com as estratégias de envolvimento com a comunidade, tanto que elabora e executa um projeto próprio de educação ambiental em escolas, que é apresentado a um total de 500 alunos ao longo de 2014 e início de 2015. Ela ganha a segunda colocação em um prêmio da companhia, o que pode configurar um incentivo institucional da Sabesp para a burocrata.

Mas além disso, cabe dizer que essa técnica comunitária está alocada em uma Unidade de Negócios na qual é encorajado o relacionamento com a comunidade como principal atribuição do trabalho dos técnicos comunitários, como foi assinalada por B, encarregada desses burocratas – cujos trechos de entrevistas foram explorados no capítulo 2. De modo que a atribuição de funções “mais comunitárias” aos técnicos dessa UN deve-se ao incentivo ao estabelecimento de relacionamento próximo e cotidiano com as comunidades defendido pela encarregada desses burocratas e que perfaz o perfil institucional dessa UN. Tanto que outros técnicos comunitários dessa mesma Unidade de Negócio mostraram destaque em suas atuações no relacionamento com a comunidade, sendo recorrentemente citados pelos burocratas de médio e alto escalão como os casos de referência no desempenho das estratégias de Governança Colaborativa: o caso do técnico que fez parte da criação do fórum e a que acompanha o monitoramento de córregos. Desse modo, parece existir uma convergência de perfis pessoais e de interesses compartilhados entre a encarregada e os técnicos comunitários que compõem uma equipe comprometida com a participação social no Programa Córrego Limpo e mesmo além desse programa.

No caso do fórum do córrego Cipoaba, devido a presença de um movimento estabelecido nesse córrego, os técnicos comunitários dessa UN não identificaram motivos para continuar com os fóruns, uma vez que a comunidade do projeto piloto já tinha uma dinâmica pré-estabelecida. A partir dessa experiência e com as redefinições do programa, essa UN não relatou tentativa de manter os fóruns.

O principal diferencial do monitoramento de córregos são as diretrizes do Programa Observando os Rios da Fundação SOS Mata Atlântica. A ideia básica de simplificar os

procedimentos para aumentar a participação e o incentivo de atividades paralelas ao monitoramento, são fomentadas com a ampla experiência da ONG com esse projeto. Essas diretrizes tem se mostrado bastante consistentes ao longo do tempo, completando mais de dois anos de parceria entre a Sabesp e a Fundação SOS Mata Atlântica.

Já os Conselhos Gestores dos Perímetros Integrados de Atuação – PAIs, relacionados à política de habitação do município, se destacam por possuírem importantes instrumentos de atribuição de responsabilidades entre os atores envolvidos. Adicionalmente, a vinculação com a política habitacional solucionaria o descompasso de obras entre Sabesp e Prefeitura. Contudo, com o corte do financiamento das obras, o conselho observado teve suas reuniões esvaziadas.

Por fim, a zeladoria dos córregos, como já foi dito, é o formato mais simples de manter a população envolvida no cuidado com os córregos. Nesse caso, a interação se baseia no relacionamento direto entre o técnico comunitário e lideranças pontualmente, sem a constituição de um grupo ou atividades de mobilização. Nessa feição de participação, o técnico comunitário atua efetivamente como o mediador da relação entre Sabesp e comunidade, recebendo e repassando demandas e informações entre os dois lados. Da mesma forma, a liderança a quem é atribuída a função de zeladoria cria responsabilidades com a Sabesp, ao mesmo tempo que representa os interesses da comunidade junto à companhia.

Conclusões

Pensar a implementação de uma política pública participativa como “coisa da pele” não consiste em atribuir significados intangíveis ou inexplicáveis para esse processo. Pelo contrário. A intenção de destacar o processo de implementação de uma política pública é ressaltar, para além do imponderável das condições efetivas de sua implementação, a importância e implicações que as interações entre os diversos atores envolvidos trazem a essa política. Como a encarregada dos técnicos comunitários da Sabesp explica, o contato cotidiano do burocrata de nível de rua com a população implica uma relação próxima de ir, ouvir, conversar, trazer, levar, tentar resolver, olhar no olho, enfim, mediar a relação entre a instituição e o público da política.

O contato entre os atores que participam da política se associa com a discricionariedade dos burocratas de nível de rua e também com a sustentação que eles dão para o processo de implementação da política. Pois ao fazer a intermediação entre Sabesp e população, esses burocratas levam informações dos dois lados e essa interação é movida pelos atores presentes no processo de implementação. E como as referências pessoais, relacionais, institucionais e territoriais são definidoras das decisões de implementação que são tomadas, de fato a implementação tem um caráter de “coisa da pele”, pois somente cada ator específico possui essa combinação de referências que lhe permite seguir um ou outro caminho no processo de implementação.

O reconhecimento dos córregos como filhos que necessitam de cuidados sempre, não só pelo Estado, mas também pela população, perpassa a compreensão da Sabesp sobre a necessidade de apropriação dos córregos pelos diversos atores.

O técnico comunitário como “interface entre a comunidade e a Sabesp”, na fala de uma dessas atrizes, é o principal ator de implementação do Programa Córrego Limpo. Ainda que definições institucionais determinem os trajetos pelos quais a política avança, é especialmente na figura do técnico comunitário que a relação com as comunidades dos córregos integrantes do programa se estabelece com a companhia e nessa interação são percebidos o caminho percorrido pela política. Entender a configuração institucional da Sabesp e o local que esses burocratas ocupam nessa estrutura de implementação é o que permite compreender como a companhia de fato aborda a participação social em seu programa, tanto nas intenções de que a população se aproprie da limpeza dos córregos por si mesma, quanto nas estratégias desenvolvidas para envolvê-la, dentro das possibilidades de implementação de Governança Colaborativa.

A análise do primeiro desenho de Governança Colaborativa implementado dentro do Programa Córrego Limpo, mostra a importância tanto de se pensar a população, quanto o território que ela ocupa. Isso porque as políticas públicas em geral tem uma dimensão territorial na sua aplicação e as características desse contexto implicam em variações no próprio processo de implementação.

Por fim, adaptações foram imperiosas para o programa, considerando as mudanças dadas pelas relações institucionais entre Sabesp e Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como a “crise hídrica” e suas consequências econômicas para a Sabesp. Adicionalmente, a companhia valeu-se de avaliação interna sobre o projeto piloto para repensar suas abordagens e com isso adaptar suas estratégias e estabelecer novas parcerias institucionais. Por isso a fala de um líder comunitário foi concisa em mostrar que “dependendo do diagnóstico que você faz na região você tem que atuar de um jeito”, resumindo inclusive o pressuposto da implementação como uma fase de redefinição da política em vários níveis.

Os estudos sobre implementação afirmam que o processo de colocar a política em ação inclui avaliações sobre o desenho da política, consequentemente, redefinindo o papel a ser desempenhado por atores e as relações estabelecidas entre eles, em novos formatos. Como principal decorrência, esse processo coloca em questão propriamente quais são os pontos que importam na agenda da política pública.

Conforme foi discutido no segundo capítulo, a Sabesp acredita no envolvimento da população em seu programa de duas formas: por uma adesão voluntária e como resposta a incentivos institucionais. Essa crença é justificada pelo tipo específico de bem objeto de sua política, um recurso ambiental, que tem como característica afetar uma diversidade de atores, tanto sociais, quanto estatais. De modo que a gestão desse bem requer a participação de todos esses atores. A variedade de formatos que a Sabesp aplica em seu programa demonstra que que essa participação pode ser múltipla.

Contudo, tanto a adesão voluntária aos cuidados com os córregos, quanto a adesão às estratégias institucionais, mostram ser apostas da companhia em interesses que estariam difundidos na sociedade, apenas aguardando serem mobilizados para se transformarem em ações. Isso quer dizer que, da mesma forma que a Sabesp acredita que a limpeza dos córregos tem um efeito “imediato” sobre a população, que ao ver os córregos limpos deixaria de poluí-los, a companhia também julga que a criação e manutenção dos fóruns de Governança Colaborativa seria adotada pela população.

Essa aposta não é exclusiva da Sabesp, mas bastante disseminada pelos atores que elaboram políticas públicas participativas e também alguns estudiosos desse tipo de política. Para parte dessa literatura, “instituições participativas teriam o condão de transformar interesses individuais em interesses coletivos ou gerais” (MOURA, 2011, p. 96).

O argumento aqui não é que sejam apostas descabidas, mas que se apoiam no potencial compartilhamento de interesses entre atores distintos como se fosse garantido. De fato, o desenho de políticas públicas se caracteriza por delimitar estratégias de alcance de objetivos que traduzem interesses específicos. Mas se esses interesses são realizados e de que forma só pode ser observado na ação prática das políticas.

E uma vez que as políticas que envolvem participação social tem como característica a interação entre diversos tipos de atores, a abordagem de interações socioestatais revela lições importantes para pensar o processo de implementação dessas políticas. Ao considerar que “sociedade civil e Estado são sempre mutuamente constitutivos” (DAGNINO, 2011, p. 124, grifo meu) essa literatura define que os dois tipos de atores se constituem nas relações que estabelecem entre si. Mas pode-se argumentar que essa proposição também pode iluminar a construção de políticas públicas participativas de forma conjunta entre os atores. Isto é, pensar que a política não é constituída previamente a partir do desenho elaborado por um ator estatal e oferecido aos atores sociais. Mas sim que a política se define a partir do diálogo entre os interesses dos atores e as condições de realização desses interesses, durante o processo de implementação.

Considerando a interação entre Sabesp e população no interior do Programa Córrego Limpo, a pesquisa identificou algumas expectativas de um ator em relação ao outro. Da parte da Sabesp, a expectativa é que a população desenvolva consciência ambiental, tomando atitudes de cuidado com os córregos e deixando de poluí-los, de modo que as comunidades se apropriem dos córregos locais. Essa apropriação é entendida como o desempenho de ações de controle social, especialmente no que tange à cobrança das instituições públicas que desempenhem o papel esperado por elas. E nesse sentido, a pesquisa traz evidências de que esse controle social é direcionado muitas vezes para a Prefeitura.

De sua parte, a população também espera “consciência” por parte do poder público para que cumpra com suas obrigações, como a limpeza das margens dos córregos, a coleta de lixo e as obras de saneamento básico – como anunciada na fala de uma liderança comunitária participante dos fóruns. Também tem expectativas de que seu córrego seja despoluído.

Mais do que o compartilhamento de interesses entre esses atores, as demandas entre eles são acordadas através de estratégias de negociação e convencimento. Um caso claro dessas estratégias é a inclusão de córregos no Programa Córrego Limpo a partir das demandas das comunidades. Apesar da política estabelecer comitês com níveis próprios de decisão e seleção sobre os córregos, esses comitês não se fecham para a ação dos atores sociais. A inclusão do córrego Ibiraporã, por exemplo, deixa claro como os atores sociais apreendem os códigos da política e oferecem uma interpretação própria que os beneficia, convencendo a Sabesp a incorporar um córrego que destoa do conceito geral de atendimento. Ainda, com a interação que os atores sociais estabelecem com a Sabesp nesse caso e no caso do córrego Cipoaba, eles garantem além da inclusão dos córregos de seu interesse no programa, a seleção para o projeto piloto de implementação dos fóruns.

Assim, considerando que os interesses dos atores nem sempre são compatíveis, a expectativa de adesão da população aos fóruns foi correspondida em parte, uma vez que se verificou participação na maioria dos fóruns. Contudo, além do fórum do córrego Itupu ter tido dificuldades e, por fim, não ser constituído, os fóruns não se mantêm após o curto período de acompanhamento pela Sabesp e Cebrap.

Entretanto, se a aposta na manutenção da institucionalidade dos fóruns não se verificou, outros formatos de Governança Colaborativa foram negociados e mantidos com a população. A principal vantagem desses formatos em relação aos fóruns é justamente a “simplicidade”, observada pelo fato de não necessitarem da criação e manutenção de uma institucionalidade própria. O monitoramento de córregos abarca uma metodologia cuja principal característica é facilitar a participação, com poucas “amarras”. A zeladoria de córregos dispensa qualquer organização de grupo ou atividades, baseando-se apenas no contato direto individual entre o técnico comunitário da Sabesp e a liderança local. E ainda que os Conselhos Gestores de Habitação constituam um formato institucional, a Sabesp não tem responsabilidade sobre sua criação e manutenção, pelo contrário, “pega carona” na política da Prefeitura.

Desse modo, nem todos os formatos da participação social no Programa Córrego Limpo baseiam-se na criação de instituições próprias para promover essa participação. A não ser no sentido de que as estruturas de implementação constituem instituições, por estabelecerem padrões de relações estáveis entre os atores envolvidos no programa, na definição de Peters (2014).

Assim, com a incorporação do estudo do processo de implementação da participação social em políticas públicas participativas, a presente investigação fornece três principais contribuições para a literatura que trabalha com o tema.

A primeira é que a criação de uma instituição que promova a participação, como é o caso dos fóruns de Governança Colaborativa, por si só não garante a participação social nem a própria continuidade dessa institucionalidade. Como já foi discutido acima, formatos “mais simples” para a Sabesp demonstraram relativa continuidade e aceitação por parte dos atores locais envolvidos, ao menos de modo equiparável à participação social promovida pelos fóruns.

A segunda contribuição deste estudo dialoga com a incorporação de mecanismos de participação individual dentre as instituições participativas, como as ouvidorias, pesquisa de opinião e outros “dispositivos que permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos” (CORTES, 2011, p. 138). A bibliografia tem reconhecido a existência de canais de diálogo entre população e Estado como formas de participação social para além da criação de institucionalidades específicas. Contudo, o acompanhamento do processo de implementação da participação social pela Sabesp permite afirmar que além da participação poder assumir formas distintas em diferentes instituições, as políticas públicas participativas podem variar ao longo do seu próprio processo de implementação, incluindo formatos mais ou menos institucionalizados e mais ou menos individualizados.

Complementar a essa observação, mesmo que nem todos os formatos fundamentem-se na criação de instituições próprias para promover o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo, ainda assim, eles podem ser entendidos como formas de institucionalizar a participação social nesse programa. Isso porque o conjunto desses formatos reflete esforços institucionais por parte da companhia em empreender e incorporar a participação social que vem sendo realizados desde 2009. E só foi possível reconhecer as variações como parte do mesmo esforço institucional ao percebê-las como componentes de um mesmo processo de implementação da política pública participativa pela Sabesp. Desse modo, a participação social sem institucionalidade própria não deixa de ser uma participação social institucionalizada.

Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca Neaera (org.). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.
- _____. “Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde”. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa e LOTTA, Gabriela Spanguero. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.
- ABERS, Rebecca N.; FORMIGA-JOHNSON, Rosa M.; FRANK, Beate; KECK, Margaret E. & LEMOS, Maria C. “Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil”. *Ambiente & Sociedade*. Campinas, vol. XII, n. 1, jan-junh. 2009.
- ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margaret E. *Practical Authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford University Press, 2013.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. “Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo”. Texto aprovado para apresentação no 35o Encontro Anual da ANPOCS, Outubro de 2011.
- AESABESP. *Revista Saneas*. Ano IX - Nº 30 - Julho/Agosto/Setembro 2008. Fonte: <http://www.aesabesp.org.br/arquivos/saneas/saneas30.pdf>, consulta em 3 de maio de 2016.
- ALBUQUERQUE, António. A poluição difusa: origens, efeitos e medidas de control. Encontro Técnico sobre Poluição Difusa: desafios para o futuro. IPQ, Caparica, 2013. Disponível em: http://www1.ipq.pt/PT/IPQ/historico_eventos/Documents/poluicao%20difusa/AAlbuquerque.pdf
- ARRETCHE, Marta. “Política Nacional de Saneamento: a Reestruturação das Companhias Estaduais”. In: Temas Especiais – Infra-Estrutura. Perspectivas de Reorganização. IPEA, Brasília, 1999.
- _____. Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

- AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, June 2008.
- BARRETT, Susan M. “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies”. *Public Administration*, Vol. 82 Nº 2, 2004 (249-262).
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. “A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos MARE*, nº1, 1997.
- BRITTO, Ana Lucia. “Gestão de Serviços de Saneamento em Áreas Metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental”. Anais do II Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS, 2004.
- CAMARGO, Rosangela Paes Béber Trballi; SIMÕES, Neuza Maria. “Desenvolvimento Organizacional como instrumento de implementação de estratégia empresarial – estrutura organizacional, políticas institucionais, comitês funcionais – (Caso Sabesp). “Anais do 21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Associação Brasileira de Engenharia Ambiental e Sanitária – ABES, Trabalhos técnicos, 2001. Disponível em fonte: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/brasil21/xi-011.pdf>, consulta em 23 de abril de 2016.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. “Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal”. In: *6º Encontro da ABCP*. Campinas, UNICAMP, 2008.
- CARDOSO, Ruth. “Os Movimentos Sociais na América Latina”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 2(5): 27-37. 1987.
- CARLOS, Euzeneia; SILVA, Marta Zorzal. “Associativismo, participação e políticas públicas”. *Política & Sociedade*, n.9, 2005.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa e LOTTA, Gabriela Spanguero. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.
- CEM. CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. TerraView Política Social versão 4.2.2. São Paulo: CEM, 2014. Disponível em: www.centrodametropole.org.br
- COELHO, Vera S. P.; FERRAZ, Alexandre; FANTI, Fabíola; RIBEIRO, Meire. Mobilização e participação: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

- COELHO, Vera Schattan P. e FAVARETO, Arilson. “Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social”. In: GURZA LAVALLE, Adrian (org.). *Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Editora Unesp: Cebrap: CEM, 2012.
- CORTES, Soraya Vargas. “As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros”. In: Pires, Roberto Rocha C. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- COSTA, Elaine Cristina da. O Plano Municipal de Habitação da cidade de São Paulo (2005 – 2012) e a metodologia de intervenção nos assentamentos precários: perímetros de ação integrada Cabuú de Baixo 05e Cabuçu de Cima 08. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014.
- CUNHA, Alexandre dos Santos. Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional e Desafios Federativos. IPEA, Texto para Discussão 1565. Rio de Janeiro, janeiro de 2011.
- DAGNINO, Evelina (orgs). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- DOWBOR, Monika. “A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)”. Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2012.
- ESPAÇO DAS ÁGUAS, FUNDAÇÃO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DA ENERGIA E SANEAMENTO, COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – Sabesp. *Dossiê Institucional Empresas de Saneamento em São Paulo*. Fundação Patrimônio Histórico da Energia e Saneamento, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, 2008. fonte: http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/2_dossie_institucional_empresas_de_saneamento.pdf, consulta em 23 de abril de 2016.
- GAILMARD, Sean. “Accountability and Principal-Agent Models”. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E., SCHILLEMANS, Thomas (eds.). *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2014.
- GURZA LAVALLE, Adrian e BARONE, Leonardo. "Conselhos, Associações e Desigualdade". In Marta Arretche. *Trajetórias da desigualdade --O quanto Brasil mudou nos últimos 50 anos*. Ed UNESP, 2015, pp. 51-77.

- GURZA LAVALLE, Adrian e ISUNZA VERA, Ernesto. “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”. In: *Lua Nova*, São Paulo, 84: 95-139, 2011.
- GURZA LAVALLE, Adrian e SZWAKO, José. “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 157-187.
- HARDIN, Garret. The tragedy of commons. *Science*, s.l., n.162, p. 1243-1248, 1868.
- HANNEMAN, Robert A. e RIDDLE, Mark. Introduction to social network methods. Riverside, CA: University of California, Riverside. Online in: http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/C8_Embedding.html, 2005.
- HILL, Michael and HUPE, Peter. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2002.
- IFFLY, Catherine. *Transformar a metrópole – Igreja católica, territórios e mobilizações sociais no Brasil, 1970-2000*. São Paulo: Editora UNESP, 2010
- IMPERIAL, Mark T. "Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs". *Administration & Society*, 2005.
- ISUNZA VERA, Ernesto & GURZA LAVALLE, Adrian. “Arquitetura da participação e controle democráticos no Brasil e no México”. *Novos Estudos Cebrap*, 92, março, 2012.
- JACOBI, Pedro Roberto; FRACALANZA, Ana Paula; SILVA-SÁNCHEZ, Solange. “Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo”. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 61-81, maio 2015
- JOHN, Peter. “Why study urban politics?”. In: DAVIES, Jonathan and IMBROSCIO, David (org.) “Theories of Urban Politics”. Londres: Sage, 2011.
- KISER, Lary L. and OSTROM, Elinor. The Three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. In: MCGINNIS, Michael (eds). *Polycentric games and institutions: readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. The University of Michigan Press, 2000.
- LE GALÈS, Patrick. “Urban Governance in Europe: What is Governed?”. In: Gary Bridge; Sophie Watson (org.); *The new Blackwell Companion to the City*. 2011.
- LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage, 1980.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no*

- Programa Saúde da Família. Tese de Doutorado em Ciência Política, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010.
- _____. *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. Editora Fiocruz, 2015.
- MARQUES, Eduardo. “Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda”. In: *Brazilian Political Science Review*, 7 (3), págs. 8-35. 2013.
- MASSONE, Gilmar. Programa Córrego Limpo. Metodologia para despoluição de córregos. Apresentação no X Encontro Nacional de Águas Urbanas – ENAU da Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH, 16 a 18 de setembro de 2014 (fonte: http://www.abrh.org.br/xenau/apresentacoes/6/17_09_18h12m_gilmar.pdf, consulta em 16 de abril de 2016).
- MENICUCCI, Telma. “A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política”. In: Gilberto Hockman; Marta Arretche; Eduardo Marques. (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, v. , p. 303-326, 2007.
- MORGADO, Marcelo. “Empresa Sustentável: Retrospecto dos Avanços na Gestão da Perspectiva da Responsabilidade Social”. In: OLIVEIRA, Gesner (orgs.) *Transformação cultural em grandes corporações: Sustentabilidade, Regulação e Foco no Cliente – O Caso Sabesp*. São Paulo: Publicação Sabesp, 2011.
- MOURA, Taliana Whately. *Lei Seca e Segurança Pública: Problemas e Alternativas de Ação Coletiva*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.
- OLIVEIRA, Gesner (orgs.) *Transformação cultural em grandes corporações: Sustentabilidade, Regulação e Foco no Cliente – O Caso Sabesp*. São Paulo: Publicação Sabesp, 2011.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- OSTROM, Elinor. “Institutional Rational Choice: an assessment of the institutional development and analysis”. In: SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of Policy Process: theoretical lenses on public policy*. Bolder, Colorado: Westview Press, 1999.
- _____. Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspectives* 14: 137–158. 2000.

- _____. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- _____. “A Polycentric Approach for Coping with Climate Change”. *Policy Research*, Working Paper 5095, 2009.
- _____. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York. Cambridge University Press, 2011 [1990].
- PACHECO, Regina. “Prefácio”. In: OLIVEIRA, Gesner (orgs.) *Transformação cultural em grandes corporações: Sustentabilidade, Regulação e Foco no Cliente – O Caso Sabesp*. São Paulo: Publicação Sabesp, 2011.
- PETERS, Guy. “Implementation structures as institutions”. *Public Policy and Administration* 0(0) 1–14, 2014.
- PIERRE, Jon. *The Politics of Urban Governance*. Londres: Palgrave MacMillan, 2011.
- PIRES, Roberto Rocha (orgs). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v. 7, 2011.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo*. 2010. fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/index.php?p=21595>, consulta em abril de 2016.
- RAMIRES JÚNIOR, Sérgio Paulo; NEVES, Silvia Soares das; RUIZ, Mauro Silva; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo; CERÂNTOLA, Adriana Ponce Coelho. Governança colaborativa aplicada à gestão de conflitos socioambientais na despoluição de córregos na cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. v. 11, n. 1, p. 113-134, jan-abr/2015, Taubaté, SP, Brasil.
- RODRIGUES, Maira. “A efetividade da participação em fóruns de governança colaborativa da Sabesp: uma proposta teórico-metodológica comparativa”. *Interseções [Rio de Janeiro]* v. 17 n. 1, p. 79-108, jun. 2015.
- _____. “Collective Action in Forums of Collaborative Governance in Sabesp’s Clean Stream Program, Programa Córrego Limpo, in São Paulo, Brazil.” Texto apresentado no Workshop on the Ostrom Workshop (WOW5) conference, jun. 2014. Disponível em: https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9391/paper%20WOW5_English_MR_correccion.pdf?sequence=4
- ROMÃO, Wagner de Melo. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010.

- _____. “Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil”. *Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP*, v.6, n.2, p. 35-58, jul/dez. 2015.
- SABESP. *Manual Governança Colaborativa*. Diretoria Metropolitana - M, 2011.
- _____. *Relatório de Sustentabilidade 2015*. Publicações Sabesp, 2015. Fonte: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/sociedade_meioamb/RS_2015_28032016.pdf, consulta em: 23 de abril de 2016.
- SAETREN, Harald. “Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant”. *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, No. 4, 2005
- _____. “Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment”. *Public Policy and Administration*, Vol. 29(2) 84–105, 2014.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo. “A privatização do saneamento”. *São Paulo em Perspectiva*. 15(1) 2001.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. *Revista Renova SP*. Edição n. 3, setembro-outubro de 2011.
- SERAFIM, Lizandra. “Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)”. *Doutorado em Ciências Sociais*. Unicamp, 2013.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de & AVRITZER, Leonardo. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SOUTO, Anna Luiza Salles e PAZ, Rosangela Dias Oliveira. “Novas Lentes Sobre a Participação”. *Revista Pólis* n. 52, 2012.
- STOKER, Gerry. “Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal*, vol. 50, issue 155, 1998.
- TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”. In: DAGNINO, Evelina (orgs). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Marcelo. *A sustentabilidade na RMSP através do saneamento básico: Sabesp um estudo de caso*. Dissertação em História Social, FFLCH – USP. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010.

VITAL, Bárbara; NOGUEIRA, Bianca G.; MINGIONE, Cario M.; NEILSON, John P. H.; PION, Sara M. Programa Córrego Limpo. Manuscrito apresentado na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – USP. Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental, 2012.

WACQUANT, Loïc. *Corpo e Alma Notas Etnográficas de um Aprendiz de Boxe*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

Websites consultados

ATA do CADES Ata da 150ª Reunião Plenária Ordinária Dia: 19/06/2013 (fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/ata%20150%20ro%20corrigida.pdf, consulta em 9 de setembro de 2015)

BRASIL. Decreto-lei no. 949, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0949.htm. Acessado em outubro de 2010.

_____. Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acessado em outubro de 2010.

BRASIL. Decreto-lei no. 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código das Águas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm. Acessado em 7 de maio de 2016.

Fundação SOS Mata Atlântica

<https://www.sosma.org.br/projeto/rede-das-aguas/>

<https://www.sosma.org.br/projeto/rede-das-aguas/educacao-ambiental/observando-os-rios/>

<https://www.sosma.org.br/projeto/rede-das-aguas/analise-da-qualidade-da-agua-2015/>

consulta em 20 de novembro de 2015.

Relatórios e outros documentos da consultoria do Cebrap à Sabesp citados

GUARNIERI, Fernando; MESQUITA, Lara e RODRIGUES, Maira. *Relatório analítico apresentando os resultados da primeira etapa do trabalho de prestação de serviços técnicos especializados para capacitação dos técnicos da MC para a implementação das estratégias de governança colaborativa*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2010 a.

_____. *Relatório analítico apresentando os resultados da segunda etapa do trabalho de prestação de serviços técnicos especializados para capacitação dos técnicos da MC para a implementação das estratégias de governança colaborativa*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2010b.

_____. *Relatório Final do Projeto Piloto: Identificação de Lideranças e Estratégias de Organização e Articulação com a Comunidade do Programa Córrego Limpo*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2009a.

_____. *Relatório Síntese do Projeto Piloto: Estratégias de Organização e Articulação com a Comunidade do Programa Córrego Limpo*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2009b.

ANEXOS

Entrevistados – Atores sociais

Nome	Instituição	Tipo de instituição	Tipo de ator	Córrego	UN da Sabesp de referência
Maria Assunta	E. E. Isaac Schraiber	Escola	liderança	Cipoaba	MC
Sônia	Centro de Recuperação e Educação Nutricional – CREN	ONG	liderança	Cruzeiro do Sul	ML
Patrícia	Centro de Recuperação e Educação Nutricional – CREN	ONG	liderança	Cruzeiro do Sul	ML
Ignez	Centro de Convivência e Cooperativa – CECCO	Conselho	liderança	Charles de Gaulle	MN
Cecília	Centro de Convivência e Cooperativa – CECCO	Conselho	liderança	Charles de Gaulle	MN
Jair	Projeto Fênix – Associação Social e Estudantil	ONG	liderança	Buraco da Onça	MN
Alexandre	Cooper Ação Transformar	ONG em formação	liderança	Água Preta	MN
Domichelica	Associação de Moradores da Rua Ibiraporã – AMRI	Associação de moradores	liderança	Ibiraporã	MO
Agnaldo	Associação de Moradores da Rua Ibiraporã – AMRI	Associação de moradores	liderança	Ibiraporã	MO
Gustavo Veronesi	SOS Mata Atlântica	ONG	consultor	NA	NA

NA = Não se aplica

Entrevistados – Sabesp

Identificação	Cargo	Córrego	UN
Gesner Oliveira*	ex-presidente	NA	ex-M
Paulo Massato	diretor metropolitano	NA	M
Hélio Rubens	coordenador do Programa Córrego Limpo	NA	MP
José Carlos	analista financeiro	NA	FF
Marta Amélia	ex-encarregada dos técnicos comunitários, atualmente Assessoria de Comunicação	Cruzeiro do Sul	ex-ML, agora PC
A	encarregada dos técnicos comunitários	Cruzeiro do Sul	ML
Camili	analista de gestão - coordenador das obras do Programa Córrego Limpo na MN	NA	MN
B	encarregada dos técnicos comunitários	NA	MN
C	técnico comunitário	Charles de Gaulle	MN
D	técnica comunitaria	Biquinha e Novo Mundo	MN
E	encarregado dos técnicos comunitários	Cipoaba	MC
F	encarregado dos técnicos comunitários	Itupu	MS
G	técnico comunitário	Ibiraporã	MO
H	engenheiro de obras	NA	MO

NA = Não se aplica

* Gesner Oliveira atualmente é sócio-executivo da GO Associados

Legenda

Sigla	Unidades de Negócio/setor
FF	Departamento Financeiro
M	Metropolitana
MC	Centro
ML	Leste
MN	Norte
MO	Oeste
MP	Superintendência de Planejamento
MS	Sul
PC	Comunicação da Presidência

Resultados da percepção da população na sua relação com os córregos

Em *survey* realizado durante a consultoria do Cebrap à Sabesp, em 2009, mapeou-se a relação que as pessoas estabeleciam com os córregos, bem como que tipo de solução elas ansiavam para os problemas causados por esses córregos¹⁰². Esse *survey* foi aplicado a 269 pessoas distribuídas entre as cinco áreas de córrego do projeto piloto. O critério de seleção dos entrevistados foi o fato de residirem na região e que conhecessem o córrego. Cerca de 90% das pessoas abordadas conheciam o córrego de sua região. Dentre elas, apenas 20,8% sabiam seu nome corretamente, enquanto a maioria (79,2%) não sabiam. Essa tendência não variou mesmo quando a resposta foi controlada pela distância da residência dos entrevistados do córrego, nem quando agrupada dentre as cinco bacias selecionadas, reforçando que o nome do córrego é de pouco conhecimento geral. O mais comum era que os entrevistados se referissem ao córrego apenas como “rio”, “riozinho” ou, sintomaticamente, como “esgoto” (Guarnieri, Mesquita e Rodrigues, 2009b).

A designação do córrego como esgoto não é mero acaso, pois coincide com a percepção de que o córrego está poluído pela maioria dos entrevistados (69,7%). Contudo, houve variação nessa resposta entre os locais onde o córrego não tinha passado por obras de despoluição previstas pelo Programa Córrego Limpo. Nas áreas desses córregos, a percepção de que ele estava poluído foi maioria (87%) dentre os entrevistados. Já nas áreas que tinham passado por intervenção na época de aplicação do *survey*, a saber, os córregos Cruzeiro do Sul e Charles de Gaulle, apenas 50% ainda o consideravam poluído.

Os entrevistados também foram questionados sobre o que eles achavam que deveria ser feito para despoluir ou manter o córrego despoluído e as respostas variaram, como no caso acima. Entre o grupo de entrevistados de áreas onde não foram realizadas obras de despoluição, predominou a ideia de que é preciso cobrir o córrego (através de canalização). Enquanto que os entrevistados de áreas que já haviam passado por obras, a maior parte considerou que era preciso conscientizar a população. Podemos ver no gráfico abaixo, como a questão foi respondida.

¹⁰² Esse parágrafo e seguintes recuperam formulação desenvolvida em artigo apresentado em congresso (Rodrigues, 2014).

Gráfico A. 1. Pergunta: O que poderia ser feito para despoluir o córrego?

Fonte: CEBRAP Pesquisa "Estratégias de organização e articulação com a comunidade do programa córrego limpo" (Guarnieri et al., 2009b, p. 19).

A limpeza do leito e margens do córrego, bem como a implantação de rede de esgoto também aparecem como soluções. Mas é importante notar que a opção pela canalização se contrasta com a opção de conscientização dos moradores a depender da incidência ou não das obras do programa Córrego Limpo.

Como os córregos selecionados são cursos d'água em área urbana, os moradores foram questionados sobre o uso que era feito deles e de suas margens. Metade dos entrevistados afirmaram que os córregos não tinham utilidade, devido a condições desfavoráveis que apresentavam, como mau cheiro, presença de lixo e esgoto.

A outra metade dos entrevistados assinalaram que os córregos e margens tinham uso pela população. Dentre esses, mais de 70% identificaram alguma atividade positiva, como pode ser visto na tabela abaixo. Contudo, 15,6% reconheceu que o uso do córrego é para o descarte de lixo e/ou esgoto.

Tabela A.1. Como o córrego e suas margens são utilizados pela população?

	N	%
Área de lazer para a população local	73	54,1
Cultivo de hortaliças, frutas, verduras e árvores	23	17,0
Jogar lixo/esgoto	21	15,6
Outros	17	12,6
Não Sabe	1	0,7
Total	135	100,0

Fonte: CEBRAP Pesquisa "Estratégias de organização e articulação com a comunidade do programa córrego limpo" (Guarnieri et al., 2009b, p. 21).

A maior parte de entrevistados que apontaram o uso dos córregos e suas margens para atividades de lazer fazem parte das áreas que já tinham passado pela intervenção do Programa Córrego Limpo na época do *survey*. Essa informação segue o padrão já observado nos dados anteriores, de associação entre uma percepção positiva sobre o córrego em áreas onde o programa já atuou. Vale ressaltar que nos dois córregos que faziam parte desse caso na época, os córregos Charles de Gaulle e Cruzeiro do Sul, foram feitos investimentos em infraestrutura para lazer em suas margens.

Tabela A. 2. Como o córrego e suas margens são utilizados pela população?

Nome do córrego	Área de lazer para a população local	Cultivo de hortaliças, frutas, verduras e árvores	Jogar lixo/esgoto	Outros	Não Sabe	Total
Charles De Gaulle	89,3	7,1	3,6	0,0	0,0	100,0
Cruzeiro do Sul	88,6	0,0	2,9	8,6	0,0	100,0
Ibiraporã	16,7	61,1	11,1	11,1	0,0	100,0
Cipoaba	18,8	25,0	34,4	18,8	3,1	100,0
Itupu	36,4	9,1	27,3	27,3	0,0	100,0
Total	54,1	17,0	15,6	12,6	0,7	100,0

Fonte: CEBRAP Pesquisa "Estratégias de organização e articulação com a comunidade do programa córrego limpo" (Guarnieri et al., 2009b, p. 21).

Como um dos principais problemas destacados pelos entrevistados foi a poluição, um conjunto de perguntas foi feita para investigar sobre um dos motivos dessa poluição, que é o

descarte de entulho ou lixo. Sabe-se que uma parte importante da poluição desses córregos deve-se ao despejo irregular de esgoto, mas outra parte também deve-se ao descarte de diversos materiais. Por esse motivo, os entrevistados foram questionados sobre a existência de lixo e entulho nas margens ou leito do córrego. As duas primeiras opções de respostas na tabela 3 somam 60% de respostas indicando a presença de lixo e/ou entulho.

Tabela A.3.O(a) senhor(a) sabe me informar se há lixo ou entulho jogado?

	N	%
Sim, há lixo e há entulho	110	41,0
Sim, há lixo	51	19,0
Não há nada	51	19,0
Não sabe	51	19,0
Sim, há entulho	4	1,5
Não respondeu	1	0,4
Total	268	100,0

Fonte: CEBRAP Pesquisa "Estratégias de organização e articulação com a comunidade do programa córrego limpo" (Guarnieri et al., 2009b, p. 25).

O gráfico A.2. mostra a distribuição das respostas entre os córregos. Pode-se destacar que mais uma vez, nas regiões onde houveram intervenções do Programa Córrego Limpo houve aumento da percepção da limpeza dos córregos pelos moradores. Pode-se apontar 35% de respostas negativas sobre a presença de lixo ou entulho no córrego Cruzeiro do Sul e 27,5% no Charles de Gaulle, enquanto a média de respostas negativas foi de 16% nos outros córregos.

Gráfico A.2. O(a) senhor(a) sabe me informar se há lixo ou entulho jogado?

Fonte: CEBRAP Pesquisa "Estratégias de organização e articulação com a comunidade do programa córrego limpo" (Guarnieri et al., 2009b, p. 26).

Como pode-se ver acima, a percepção e o uso dos córregos revelou um padrão dual entre os entrevistados. Se parte deles associa os córregos e suas margens a usos positivos como recreação e cultivo de plantas e hortas, outros entrevistados apenas veem o córrego como um local poluído e onde se despejam uma variedade de lixos e entulhos. Essa dualidade de percepções é definida especialmente pela intervenção de obras de despoluição previstas no Programa Córrego Limpo.

E as posições opostas dos entrevistados com relação à percepção do córrego, se relacionam também a soluções de despoluição também opostas. Isto é, um grupo de entrevistados acredita na conscientização ambiental e no trabalho de despoluição como forma de tornar o córrego um recurso ambiental passível de uso e agradável. Enquanto outro grupo aposta na sua cobertura, através de obras de canalização, sem valorizar o córrego enquanto recurso ambiental.

Notícias sobre os técnicos comunitários da Sabesp

[A Sabesp](#) | [Abastecimento Água](#) | [Esgotamento sanitário](#) | [Projetos Especiais](#) | [Infográficos e animações](#) | [Cadastre-se](#)

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS

[Água](#)
[Esgoto](#)
[Meio Ambiente](#)
[Comunicados](#)
[Comunidades](#)
[Banco de Áudios](#)
[Podcast](#)

FOTO DA SEMANA

Governo inaugura Estação do Conhecimento, em Pinheiros

HISTÓRICO DE NOTÍCIAS

[Clique aqui e veja as notícias anteriores](#)

NOTÍCIAS

Agentes comunitários reúnem-se na Sabesp

Eles

desempenham hoje um papel fundamental na estrutura da Sabesp. São a ponta de contato da empresa com as comunidades de toda a Região Metropolitana de São Paulo e também os municípios do Interior e Litoral, especialmente as comunidades de baixa renda. São responsáveis pelo convencimento dos cidadãos sobre a importância, por exemplo, de conectarem seus imóveis às redes de esgotos já instaladas.

Para trocar experiências, debater questões delicadas, propor metas para um futuro próximo, a Sabesp promoveu o Primeiro Encontro de Técnicos Comunitários. Organizado por Amália Stringhini, assessora de Comunicação e Relacionamento da Presidência com a Comunidade, o encontro aconteceu no auditório Tauzer Quinderé da Costa Carvalho, em Pinheiros, e teve uma programação ampla: palestras, debates, almoço no Grêmio e visita ao showroom.

O presidente Gesner de Oliveira lembrou que os agentes comunitários são a própria imagem da Sabesp junto a inúmeros consumidores e, portanto, a empresa está com sua atenção voltada para o seu aprimoramento profissional.

As palestras abordaram o sistema tarifário, as novas diretrizes da Arsesp, os canais de atendimento disponíveis para o cliente e a legislação que regula o setor. Carlos Alberto Molina, gerente do Departamento Econômico Financeiro da Unidade de Negócio Norte, mostrou a importância do trabalho dos agentes para a sustentabilidade econômica da Sabesp. Molina ressaltou que a Sabesp precisa dar foco na questão da baixa renda, e criar regras flexíveis para negociação de débito na comunidade.

Já Maria Aparecida Margarido, gestora de responsabilidade sócio-ambiental da Superintendência de Recursos Humanos, destacou as inúmeras atividades ligadas ao exercício da profissão de agente comunitário dentro da Sabesp e os avanços conquistados nos últimos anos, tendo como foco se aproximar mais das comunidades.

BUSCAR NOTÍCIAS

Todas ▼

Por Data:
de / /
dd mm aaaa
ate / /
dd mm aaaa

OK

Ciclo do saneamento

Etapas do Tratamento

Simulador de Consumo

Ela lembrou, por exemplo, que a Sabesp destina 0,2% de sua receita líquida para investimentos em projetos sociais e de sustentabilidade. Isso representa em 2009 algo como 13 milhões de reais, que vão beneficiar diretamente 2 milhões e trezentas mil pessoas.

Maria Aparecida enfatizou a importância de se ter uma linguagem comum, um alinhamento entre as equipes e, para isso, está em fase final de implantação, pela equipe de Comunicação, um blog que será uma espécie de moradia comum de todos os agentes comunitários da Sabesp.

Agentes em ação

Edson Cardoso, gestor de recursos humanos da Metropolitana, explicou o que afeta os agentes comunitários. Eles não apenas mostram a importância de se fazer a conexão com a rede de esgotos, ajudam no combate às perdas, orientam os moradores da periferia na montagem de mutirões para instalação de infra-estrutura de saneamento, ajudam a controlar o consumo de água nas ligações de baixa renda e mostram a importância de se eliminar as ligações clandestinas, entre outros.

Técnico comunitário há mais de quatro anos, João Batista dos Santos participou do último mutirão na Ilha das Cobras, onde ajudou a comunidade na realização de serviços de religação de água, troca de encanamentos entre outros. Vindo de Flórida Paulista, interior de São Paulo, Marcos Roberto Ramos Pereira, é gerente operacional, mas trabalha como agente Sabesp.

Ele atua como o personagem capitão Saneamento para divertir e ao mesmo tempo ensinar as crianças sobre educação ambiental e uso correto da água.

Todos os agentes receberam material de apoio composto por um caderno de impressos para flip chart, com informações institucionais, projetos estruturantes e saneamento.

Fotos: Gabriel Goes

Sabesp 2.0 [Facebook](#) [Twitter](#) [Delicious](#) [You Tube](#)
[Flickr](#) [Podcast](#)

fonte:

[http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=AgenciaNoticias
&pub=T&db=&docid=85EF5DD6BD70AA0D8325761900618CBE](http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=AgenciaNoticias&pub=T&db=&docid=85EF5DD6BD70AA0D8325761900618CBE)

consulta em 27 de abril de 2016

Notícias

Sabesp promove o Programa de Participação Comunitária

10/12/2012 às 12:00

As ações diárias em busca da universalização no saneamento básico e melhorias nos serviços, visando o bem-estar e a satisfação do cliente, sempre são tratadas com bastante rigor pela Sabesp. Pensando nisso, a Companhia desenvolve, desde 1995, o PPC, Programa de Participação Comunitária, que é um intenso trabalho de relacionamento e aproximação entre as equipes técnicas com diversos membros das comunidades.

Com 39 municípios beneficiados em toda a Região Metropolitana de São Paulo, além de diversos bairros da capital, o objetivo da iniciativa é identificar, analisar e compreender as necessidades da comunidade, por meio de visitas externas, reuniões, palestras, participação em eventos, entre outras atividades, buscando soluções para o atendimento de regiões com problemas de saneamento.

Para isso, é fundamental a presença do Agente Educador da Sabesp com as partes interessadas, como a comunidade e órgãos do poder público, promovendo a ligação entre as cobranças da sociedade e os serviços que a Sabesp oferece.

Reconhecendo a importância desse projeto, José Julio Pereira Fernandes, superintendente da Unidade Norte da Sabesp, afirma que os clientes são parte fundamental no sucesso da empresa: "Ninguém entende melhor a necessidade do que o próprio cliente. Por isso, a melhoria dos últimos anos é resultado do trabalho em conjunto".

Junto com o superintendente, Marcia Alice Alves, uma das representantes do projeto, também se mostra satisfeita com o Programa de Participação Comunitária ao explicar que a iniciativa apoia públicos socialmente afastados: "A Sabesp, por meio da atividade do comunitário, dá às pessoas a condição de cidadão. É um público carente e que normalmente é excluído de reuniões e eventos".

Além disso, por meio das palavras de membros das organizações sociais parceiras, Marcia Alice afirma também que a Sabesp é a única empresa pública que dá a condição aos mais carentes de manifestarem seus problemas: "Sempre ouço das lideranças que a Sabesp é a única que dispõe desta atividade e que tem coragem de dar a 'cara a tapa', abrindo suas portas para a comunidade se expor, falar...", alega a representante.

Os esforços desses profissionais, juntamente com a comunidade, são importantes para melhorar o saneamento básico no estado, pois, além de mostrar como tratar seus usuários, mesclam a eficiência dos profissionais da Sabesp na execução dos serviços com o conhecimento e a confiança dos membros da comunidade e das organizações.

fonte: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalle.aspx?secaoId=65&id=4934>

consulta em 27 de abril de 2016

Notícias

Encontro com as comunidades

01/12/2010 às 10:00

Cerca de 270 pessoas participaram do encontro com a comunidade realizado pela Sabesp no Centro de Educação Unificado (CEU) Jaçanã. O objetivo foi prestar contas e apresentar serviços e melhorias na área de atuação da Unidade de Negócio Norte com a participação de lideranças comunitárias, ONG's, associações e entidades da região.

"As obras que estão em andamento proporcionarão melhorias na qualidade do atendimento de nossos serviços", declarou José Júlio, superintendente da Sabesp.

Também foram apresentados os próximos passos para ampliar os serviços de coleta e tratamento de esgotos, dentre eles a terceira etapa do Projeto Tietê, que envolve a construção de coletores-tronco, estações de esgotos, estações elevatórias e ampliação das redes de esgoto; e a continuidade do Programa Córrego Limpo, em parceria com a Prefeitura de São Paulo.

Nanci Delbin, gerente do Departamento Comercial e Marketing Norte, apresentou as ações de Responsabilidade Socioambiental, destacando o Projeto de Recuperação Ambiental da Vila Machado, Programa de Participação Comunitária (que inclui o apoio da Sabesp a eventos comunitários, reuniões com as lideranças e visitas às comunidades, entre outros), curso gratuito de Pesquisa de Vazamento, Agência Móvel e Voluntariado e seus projetos (Ensinando a Pescar, Higienização Bucal, Campanha do Agasalho e os 8 Objetivos do Milênio).

Na sequência, a assessora da Presidência, Amália Candido Stringhini, falou sobre o Programa Agente da Gente: "O programa promove a aproximação da Sabesp com a sociedade, em especial com a comunidade de baixa renda". Para Amália, as lideranças comunitárias são multiplicadores das ações da Sabesp. "Não adianta executarmos obras de água e esgoto, sem ter o apoio de vocês para cuidar disso", disse. Por fim, a assessora falou sobre o papel do técnico comunitário neste trabalho de conscientização. Segundo ela, os técnicos devem promover os projetos da Sabesp, como o Córrego Limpo, o Programa de Reciclagem de Óleo, o Abraço Verde e as ecomobilizações.

O presidente da Sabesp, Gesner Oliveira, também marcou presença no evento. "Fiquei impressionado com o encontro e com os trabalhos apresentados. A Sabesp só consegue fazer um bom trabalho por conta deste diálogo com vocês", declarou.

Espaço Aberto

Durante espaço aberto às comunidades, os líderes subiram ao palco e fizeram seus agradecimentos e reivindicações. Otacílio José Silva, da Associação Bairro Jardim Jaraguá e Parque Anhanguera, parabenizou a Regional de Pirlubá. "Somos muito bem atendidos e não há preferência.

Somos tratados igualmente. A Sabesp é a única empresa que presta atenção na gente", declarou Otacílio. Esta também foi a opinião de Alvenita, do CDHU da Brasilândia: "Quero reforçar as palavras do Otacílio, porque as nossas reuniões são maravilhosas. Nós temos problemas? Temos. Mas estamos vendo essas obras lindas do Jaraguá e do Jardim Damasceno, que vão melhorar a nossa vida."

A comunidade de Bragança Paulista também foi representada por Jair da Silva, do Recanto Maranata. Jair disse que se sentia orgulhoso de estar no encontro. "Na minha cidade, a Sabesp está prestando excelentes serviços para a população bragantina. Quería que os outros órgãos reconhecessem esse trabalho. O José Júlio disse que vocês tiveram 80% de satisfação dos clientes, mas com certeza é 100%. A Sabesp não é só água e esgoto, é uma escola para nossos filhos", disse Jair.

fonte: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=66&id=1276>

consulta em 27 de abril de 2016

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS

[Água](#)
[Esgoto](#)
[Meio Ambiente](#)
[Comunicados](#)
[Comunidades](#)
[Banco de Áudios](#)
[Podcast](#)

FOTO DA SEMANA

Governo inaugura Estação do Conhecimento, em Pinheiros

HISTÓRICO DE NOTÍCIAS

[Clique aqui e veja as notícias anteriores](#)

COMUNIDADES

Presença nas comunidades

O Parque Central da União de Vila Nova, no Jardim Pantanal, zona leste de São Paulo, abriga o projeto AES Eletropaulo na Comunidade até o final do mês de abril. A Sabesp participa através do programa Agente da gente – Sabesp na comunidade com uma unidade móvel em que os frequentadores podem assistir a filmes e aprender como utilizar de modo consciente a água no dia a dia em suas residências.

O projeto é destinado a crianças de escolas públicas da região, com idade a partir de 8 anos e também recebe moradores da comunidade aos sábados. No espaço da Sabesp é oferecido a todo visitante, um copo de água. Todos esses copos de água são reciclados, há uma associação de moradores no bairro que tem um viveiro e utilizam os copinhos para o plantio de 5 mil sementes de várias espécies de árvores, que serão plantadas na região.

No parque as crianças passam por tendas em que tem a oportunidade de aprender de maneira interativa e participativa. O projeto funciona de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h30 e os mais de 20 monitores recebem quatro grupos de 100 crianças por dia e o transporte da escola até o parque é fornecido pelo projeto. Aos sábados o horário de funcionamento do projeto é até às 14h.

Nas atividades dentro das tendas, que são seis, as crianças assistem a vídeos multimídia interativos; há também o espaço das bicicletas, em que há quatro geradores e as crianças devem pedalar para a luz de uma vila acender; no espaço das compras elas podem aprender sobre o relacionamento entre pessoa e energia no momento em que se escolhe um aparelho para comprar, por exemplo. Há o espaço que conta a história da energia, com maquetes que mostram a relação homem e energia desde os primórdios até os dias atuais; no espaço do certo e errado, as crianças verificam através de hábitos de consumo várias imagens para ver se usam corretamente a energia e a água e por fim há o espaço das calculadoras onde eles fazem cálculos de quanto se

BUSCAR NOTÍCIAS

Todas ▼

Por Data:
 de / /
 dd mm aaaa

ate / /
 dd mm aaaa

OK

Ciclo do saneamento

Etapas do Tratamento

Simulador de Consumo

economizaria de energia e água se cada criança presente diminuir um minuto na hora do banho, em uma semana, um mês e um ano.

Para o coordenador do projeto no local, Paulo Katsuyuki Takahashi, "as crianças tornam-se multiplicadores, pois muitas vezes conseguem convencer seus

famíliares de que vale a pena mudar alguns hábitos e que com isso eles fazem grande diferença".

As crianças costumam retornar no sábado com sua família para mostrar tudo o que aprenderam no passeio com a escola, "muitos pais ficam curiosos em saber onde o filho aprendeu tanta coisa que não param de falar em casa e isso os torna multiplicadores de bons hábitos com a água e a energia", complementa Paulo.

Segundo os técnicos comunitários da Sabesp José Carlos da Silva e Orlando Ferrari Junior a "receptividade é muito boa tanto da comunidade quanto das crianças e dos educadores. É possível perceber na dinâmica o entendimento das crianças sobre o uso racional da água e tudo aliado ao trabalho que é realizado na escola".

Sobre a parceria Sabesp e AES Eletropaulo, Paulo salienta que "o fato de ter uma equipe que fala sobre a água deu ao projeto outra qualidade e credibilidade, já que falamos tanto em meio ambiente".

Sabesp 2.0
Flickr Podcast

Facebook Twitter Delicious You Tube

fonte:

[http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=AgenciaNoticias
&pub=T&db=&docid=E93C182CF8791439832576FF0067CC47](http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=AgenciaNoticias&pub=T&db=&docid=E93C182CF8791439832576FF0067CC47)

consulta em 27 de abril de 2016