



**UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
EA – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PDGS – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

VITÓRIA PESSOA DE VILHENA MORAES

**PLANEJAMENTO EM SANEAMENTO RURAL: o desafio da
participação comunitária no Vale do Capão, Palmeiras, BA**

Salvador - BA
2014

VITÓRIA PESSOA DE VILHENA MORAES

**PLANEJAMENTO EM SANEAMENTO RURAL: o desafio da
participação comunitária no Vale do Capão, Palmeiras, BA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Profa. Dra. Claudiani Waiandt
(Doutora em Administração pela UFBA)

Salvador - BA
2014

Escola de Administração - UFBA

M827 Moraes, Vitória Pessoa de Vilhena Moraes.

Planejamento em saneamento rural: o desafio da participação comunitária no Vale do Capão, Palmeiras, BA / Vitória Pessoa de Vilhena Moraes. – 2014.
122 f.

Orientadora: Profa. Dra. Claudiani Waiandt.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Políticas públicas – Participação do cidadão - Capão, Vale (BA).
2. Saneamento rural – Participação do cidadão – Capão, Vale (BA).
3. Planejamento municipal – Palmeiras (BA). 4. Proteção ambiental - Capão, Vale (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.794

VITÓRIA PESSOA DE VILHENA MORAES

**PLANEJAMENTO EM SANEAMENTO RURAL: o desafio da
participação comunitária no Vale do Capão, Palmeiras, BA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes
Doutor em Saúde Ambiental (University of London-UK)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Paulo Wenderson Teixeira Moraes
Doutor em Psicologia (Bahia)
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

Prof. ^a Gabriela Vieira de Toledo Lisboa Ataíde
Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (BAHIA)

Salvador, BA, 20 de outubro de 2014.

À comunidade do Vale do Capão.

AGRADECIMENTOS

Chego neste momento com a sensação de que pouco sei, compartilhada com a impressão de estar sempre aprendendo, não apenas com os livros, mas, principalmente, com o ambiente e as pessoas que me rodeiam. Gostaria de reservar e dedicar este espaço para fazer jus às pessoas que sempre me apoiaram.

Em primeiro lugar, coloco minha família querida: minha mãe Gláucia, meu pai Paulo, minha irmã Natália, meu cunhado Adriano e especialmente o bebezinho, neste momento com 16 semanas, que se desenvolve na barriga da minha irmã, e que ainda não sabemos se virá a ser meu sobrinho ou minha sobrinha. Apesar de toda distância física que nos separa, me sinto imensamente próxima e eternamente grata por tê-los ao meu lado. Tudo o que faço aqui na Bahia penso em vocês aí em São Paulo.

Agradeço enormemente à minha grande amiga Maria Medrado Nascimento, e por extensão ao Daniel e à Rosa, que às vezes pego emprestado como família. As conversas que temos, minha cara amiga, me fazem crescer demais, e ampliar meu limitado horizonte utilitarista, racional e economicista. Trabalhar e refletir com você neste percurso foram fundamentais para esta dissertação.

Agradeço as valiosas contribuições de Cristine Zonzon, que com sua leitura rápida e sagaz me permitiu aparar algumas, das muitas, arestas deste trabalho.

Não posso esquecer todos os amigos do Mestrado, especialmente a Cinthia Sento Sé, com quem dividi muitas dificuldades e alegrias durante dois anos, nas idas constantes a Salvador.

Agradeço à Profa. Dra. Claudiani Waiandt pela orientação, tranquilidade e pelo fato de ter sido sempre muito solícita quando a procurei, e à FAPESB, por me ter apoiado em parte desta trajetória. Agradeço também ao apoiador do Projeto Sustentabilidade em Ação: a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, e ao Fundo Estadual de Meio Ambiente, especialmente na pessoa de Tatiany Oliveira, que sei lutar muito para que iniciativas como esta sejam valorizadas e executadas.

Finalmente, mas no mesmo plano de importância, coloco toda a comunidade do Vale do Capão, que foi a maior mestre que eu poderia ter. O aprendizado que a vivência na comunidade agradável e gentilmente me proporcionou nestes quase cinco anos não pode ser substituído por nenhum livro ou pós-graduação. Dentro deste grupo, agradeço enormemente à APEA-CA, que abriu espaço para a execução do Projeto; ao Danillo, à Si, à Nilde e a toda família Rocha por todo apoio e carinho. Não posso deixar de agradecer também ao pessoal do

Instituto Chapada (Cybele Amado, Fernanda Novais, Claudia Vieira, Jana Carneiro, Vanessa Formaggio...) onde tudo começou.

“Eu me sentiria mais do que triste, desolado e sem achar sentido para a minha presença no mundo, se fortes e indestrutíveis razões me convencessem de que a existência humana se dá no domínio da determinação. Domínio em que dificilmente se poderia falar de opções, de decisão, de liberdade, de ética. (...) O mundo não é. O mundo está sendo”.

(Paulo Freire)

MORAES, V. P. V. **PLANEJAMENTO EM SANEAMENTO RURAL: o desafio da participação comunitária no Vale do Capão, Palmeiras, BA.** (Dissertação) Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. 123 f. Salvador, BA, 2014.

RESUMO

O Vale do Capão, distrito rural do município de Palmeiras - BA, vem passando na última década por um processo acelerado de crescimento, em que os impactos negativos da falta de saneamento vêm sendo sentidos tanto pela população quanto pelo meio ambiente, do qual a principal atividade econômica da localidade, o ecoturismo, depende. Buscando contribuir com o problema, desenvolveu-se de forma participativa um Plano de Saneamento Básico, fundamentado nas Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, e que procurou integrar as diferentes vozes que compõe a diversificada comunidade do Vale, sempre com um enfoque ecológico que é característico do local. Neste contexto, o objetivo deste trabalho foi analisar este processo, em especial no que tange à participação comunitária e suas limitações e desafios, decorrentes da complexidade social que está posta na comunidade. Para tal, realizou-se uma pesquisa com (1) revisão bibliográfica sobre o tema, (2) dados gerados dentro do contexto da elaboração do Plano, inclusive observações da autora e (3) entrevistas realizadas com moradores da comunidade. Verificou-se que a forma como se deu o desenvolvimento econômico nos anos recentes alterou profundamente as relações pessoais na localidade, enfraquecendo a participação comunitária.

Palavras-chave: políticas públicas, saneamento rural, participação, gestão de recursos naturais comuns, Vale do Capão.

Moraes, V. P. V. **RURAL SANITATION PLANNING: the challenge of community participation in Capão Valley, Palmeiras - BA** (dissertation) Master in social management and development, School of Administration from the Federal University of Bahia. 123 f. Salvador, BA, 2014.

ABSTRACT

Vale do Capão, a rural district of Palmeiras - BA, Brazil, has been going through an accelerated growth process in the last decade, in which the negative impacts of poor sanitation are being felt by both the population and the environment, which depends the main economic activity of this region (ecotourism). Seeking to contribute to the problem, a participative Basic Sanitation Plan was built, based on the National Sanitation Policy. The participative process sought to integrate the different voices that make up the diverse community of Capão, always with an ecological approach that is characteristic of this site. In this context, the aim of this study was to analyze this process, particularly with regard to community participation and its limitations and challenges arising from the community's social complexity. To this end, we carried out a survey using (1) literature review on the topic, (2) data generated within the context of the Plan, including observations of the author and (3) interviews with community residents. It was found that the economic development faced in recent years has profoundly altered the form of personal relationships in the locality, weakening community participation.

Keywords: public policy, rural sanitation, participation, common pool resources, Vale do Capão.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo linear dos sistemas convencionais	15
Figura 2: Fluxo circular e fechado em um sistema de EcoSan.....	17
Figura 3: Representação em quatro fases do ciclo básico da investigação-ação.....	48
Figura 4: Detalhe da Zona de Amortecimento do PNCD.....	59
Figura 5: Mapa do Vale do Capão com as 6 subdivisões propostas pelo Projeto.	70
Figura 6: Proteção improvisada para vazamento de água (rompimento de tubulação) na estrada que vai até o Bomba.....	72
Figura 7: Tubulação aparente próximo ao Rufino Rocha.....	72
Figura 8: Girau desorganizado e com diversos tipos de lixo na entrada da Vila.	74
Figura 9: Reunião do Projeto com as associações do Vale.	76
Figura 10: 1ª reunião com a comunidade	76
Figura 11: Reunião geral de apresentação do diagnóstico.	78
Figura 12: Grupo Focal da Vila.....	78
Figura 13: Grupo Focal da Vila.....	78
Figura 14: Grupo Focal dos Campos, construção do mapa falado.....	78
Figura 15: Grupo Focal do Riacho do Ouro, construção do mapa falado.....	79
Figura 16: Reunião de apresentação da proposta do Plano de Saneamento Básico.....	79
Figura 17: Detalhe de placa “sou contra gente de fora”, na Rua dos Gatos, Vale do Capão. ..	96
Figura 18: Resumo dos motivos para descrença nos movimentos comunitários	100
Figura 19: Detalhe de 3 ramais sobre a rede central do Bomba, na região do “seu João”	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelos de formulação e análise de políticas públicas.....	9
Quadro 2: Fatores que impactam no desenho da solução em EcoSan.....	19
Quadro 3: Principais pontos de dissenso entre os municipalistas e os estadualistas e pontos aprovados na Lei Nacional de Saneamento Básico de 2007	25
Quadro 4: Tipologia da participação	34
Quadro 5: Princípios de formato de CPRs desenhados a partir de casos de sucesso.	41
Quadro 6: Problemas na aplicação de metodologias participativas	45
Quadro 7: Perfil dos entrevistados e data das entrevistas.....	51
Quadro 8: Metas Intermediárias do Projeto Sustentabilidade em Ação.....	66
Quadro 9: Datas, locais e total de pessoas das reuniões realizadas.....	80
Quadro 10: Quadro resumo das consequências da rápida mudança ocorrida no Vale do Capão.	88
Quadro 11: Quadro-resumo perfis nativo vs. “de fora”	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACOMTUV	Associação Comercial de Turismo Sustentável do Vale do Capão
ACV-VC	Associação de Condutores de Visitantes do Vale do Capão
ANA	Agência Nacional de Águas
APEA-CA	Associação de Pais, Educadores e Agricultores de Caeté-Açú
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
CERB	Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia
CESBs	Companhias Estaduais de Água e Esgoto
CPRs	Common Pool Resources
DAE	Departamento de Água e Esgoto de São Caetano do Sul
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
FERFA	Fundo Estadual Para o Meio Ambiente
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FSESP	Fundação Serviços de Saúde Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICEP	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
INEMA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PBMC	Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNCD	Parque Nacional da Chapada Diamantina
PRA	Participatory Rural Appraisal
Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A
SEMA	Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado da Bahia
Sisnasa	Sistema Nacional de Saneamento
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Superior Tribunal Federal
UC	Unidade de Conservação
UHE	Usina Hidrelétrica
USF	Unidade de Saúde da Família
ZA	Zona de Amortecimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E SANEAMENTO BÁSICO.....	6
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGEM CONCEITUAL.....	6
2.2	SANEAMENTO BÁSICO E AMBIENTAL: A ABORDAGEM CONVENCIONAL	11
2.3	SANEAMENTO ECOLÓGICO: OUTRA FILOSOFIA	13
2.4	AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO – LEI Nº 11.445/2007.....	20
3	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	27
3.1	PARTICIPAÇÃO: BREVE HISTÓRICO	28
3.2	PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS	33
3.3	O COMMON POOL RESOURCE, DE ELIONOR OSTROM.....	36
3.4	PARTICIPAÇÃO: A NOVA TIRANIA?.....	42
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
4.1	A POSIÇÃO DA PESQUISADORA EM CAMPO	46
4.2	A METODOLOGIA DA PESQUISA-AÇÃO.....	47
4.3	COLETA E ANÁLISE DE INFORMAÇÕES.....	51
5	O PROJETO SUSTENTABILIDADE EM AÇÃO	53
5.1	TRAJETÓRIA DO TERRITÓRIO: O VALE DO CAPÃO	53
5.2	HISTÓRICO DAS DISCUSSÕES SOBRE SANEAMENTO NO VALE DO CAPÃO	62
5.3	JUSTIFICATIVA DO PROJETO.....	66
5.4	METODOLOGIA DO DIAGNÓSTICO	67
5.5	RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL.....	69
6	A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROJETO SUSTENTABILIDADE EM AÇÃO	74
6.1	OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO PROJETO.....	75
6.2	QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO	81
6.3	A PARTICIPAÇÃO DENTRO DOS CONTEXTOS TEÓRICOS APRESENTADOS	100
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
	REFERÊNCIAS	107
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	110

1 INTRODUÇÃO

A comunidade do Vale do Capão, ou distrito de Caeté-Açú, na Chapada Diamantina, Palmeiras - BA, é uma localidade ímpar, tanto pelo seu desenho geográfico – com rios e cachoeiras que atraem visitantes do mundo todo – quanto pela sua configuração social – abrigando diversas culturas. Nos últimos 35 anos, o Vale tem passado por mudanças profundas, saindo de uma situação de isolamento – sem água encanada, sem energia elétrica, sem estrada para carro – para uma Vila cheia de atividades culturais, recursos financeiros e conexões com o mundo todo. A população, que na década de oitenta se restringia a cerca de mil pessoas, cresceu para cerca de duas mil nos dias de hoje, de pelo menos 16 nacionalidades diferentes¹.

As mudanças significativas por que o Vale passou trouxeram consigo uma série de consequências, tanto positivas quanto negativas, às quais a população e o meio ambiente pouco a pouco vão se acomodando. A comunidade rural, antes inserida em uma economia de subsistência com pouca circulação monetária, habituada a uma integração mais estreita com a natureza e com relações sociais primárias, não apenas cresceu em tamanho e número de habitantes, mas passou a integrar também hábitos e costumes mais “urbanos”, impessoalizados, cuja relação com o meio ambiente passa a ser pautada no consumo e utilização menos sustentável dos recursos naturais. Dentro deste processo, houve um aumento considerável no número de residências e pessoas que passaram a utilizar os serviços de saneamento básico sem ordenação ou planejamento, o que tem levado a conflitos pelo uso dos recursos e degradação do meio ambiente.

Apesar de a comunidade historicamente ter se engajado em esforços para resolução destes conflitos, em especial no que se refere ao abastecimento de água, com uma tradição de gestão comunitária muito desenvolvida, a pressão exercida pelo aumento

¹ Dado levantado pelo Projeto Sustentabilidade em Ação, a ser apresentado posteriormente nesta dissertação.

populacional, além da quase completa ausência do Poder Público nesse sentido² e dos impactos da seca vivida nos anos de 2012 e 2013, acentuaram ainda mais a necessidade de se tomarem medidas mais abrangentes em relação ao saneamento básico.

Ao mesmo tempo, o saneamento básico é um componente fundamental na busca da diminuição das desigualdades sociais, promoção da saúde e da qualidade de vida, e que está indissociavelmente e intimamente relacionado à gestão do meio ambiente. A universalização do acesso ao saneamento básico, por outro lado, não é um problema enfrentado apenas no Vale do Capão, e tem recebido destaque nos últimos anos, em especial dentro do crescente debate mundial sobre a crise ambiental.

No Brasil, ainda há muito por fazer. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizada em 2012, apenas em relação ao esgotamento sanitário, cerca de 54,82% da população têm acesso a rede coletora de esgoto, sendo que mesmo que o esgoto seja coletado, apenas 69,4%³ dele recebe tratamento, enquanto o restante é despejado diretamente em rios, mares e solos. Na Bahia, a situação é ainda pior: 47,97% da população conta com rede coletora de esgoto, o que representa um déficit de cerca de 7 milhões e 400 mil baianos sem este serviço.

O esforço de universalização do saneamento básico passa também pelo debate ambiental, especialmente em casos como o ora analisado, em que o meio ambiente é um componente extremamente presente no cotidiano da comunidade. O sistema convencional de esgotamento sanitário, baseado no vaso com descarga por água, rede coletora e em estações centralizadas de tratamento do esgoto, não é considerado uma alternativa ecológica, além de não ter se mostrado capaz de fazer frente ao enorme desafio colocado. De fato, a universalização do esgotamento sanitário baseado nos sistemas convencionais de coleta e tratamento de esgoto pode piorar ainda mais a situação ambiental, uma vez que tais sistemas utilizam água limpa, recurso cada vez menos abundante, no transporte de dejetos, não retornam ao solo valiosos nutrientes presentes nas excretas humanas, e ainda apresentam dificuldades na remoção efetiva de poluentes e patógenos (GTZ, 2002; LANGERGRABER; MUELLEGGGER, 2005; UNESCO/IHP, 2006; WERNE; FALL e outros, 2003). Assim, se por um lado o saneamento básico proporciona os conhecidos benefícios para saúde e até para a

² De fato, com exceção da manutenção de um poço que atende a cerca de 10% das residências do local e a coleta de lixo em algumas localidades do Vale, não há intervenção dos poderes públicos nas questões de saneamento básico.

³ Dado de tratamento de esgoto: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

economia, o esgotamento sanitário, tal como o adotamos na atualidade, também representa sérios riscos à sustentabilidade ambiental e, paradoxalmente, à saúde.

A apropriação de conceitos mais ecológicos, com uma mudança de paradigma em relação às excretas, no entanto, parece não ter sido absorvida pela legislação brasileira. De fato, a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, não trata diretamente dessa mudança tecnológica para uma abordagem mais ecológica. No entanto, mesmo não adotando uma visão mais ecológica do saneamento básico, tal lei representou um grande avanço no tema no País, especialmente no que se refere ao controle social.

Tendo em vista os cenários apresentados, nos anos de 2013 e 2014 foi levado a cabo no Vale do Capão um projeto cujo objetivo final foi a construção de um plano de saneamento básico para a comunidade, pautado em princípios ecológicos e de participação comunitária. O projeto, intitulado “Sustentabilidade em Ação: articulando educação ambiental e políticas públicas em saneamento”, foi executado por associadas da Associação de Pais, Educadores e Agricultores de Caeté-Açú (APEA-CA) e buscou envolver toda a comunidade em atividades de educação ambiental e reflexão sobre a questão do saneamento básico no Vale.

A experiência resultante ao longo desses quase três anos de projeto (desde a sua concepção e elaboração até a execução, etapas nas quais a autora foi uma das protagonistas) e a pesquisa realizada sugerem que a participação comunitária é uma construção social que leva tempo e requer espaços além dos formalmente instituídos. Assim ficou a pergunta: como se deu a participação da comunidade do Vale do Capão nas atividades para a construção do Plano de Saneamento da comunidade? Quais as principais barreiras para esta participação?

Dessa forma, a presente dissertação tem por objetivo examinar a participação comunitária no processo de construção do Plano de Saneamento do Vale do Capão. Para responder este objetivo foram desenhados os seguintes objetivos específicos:

- Descrever as etapas do projeto “Sustentabilidade em Ação: articulando educação ambiental e políticas públicas em saneamento”,
- Verificar a participação da comunidade nas atividades para a definição e desenvolvimento de um sistema de saneamento básico;
- Analisar o quanto a participação comunitária favorece o processo de elaboração e implantação de um sistema de saneamento básico;
- Comparar os níveis da participação entre os membros nativos da comunidade e aqueles

“de fora”;

- Pesquisar os fatores internos e externos que contribuem para que a participação comunitária seja efetiva.

Para alcançar estes objetivos foi realizada uma pesquisa qualitativa por meio da pesquisa-ação. Para embasar a análise, foi utilizado o levantamento de dados realizados no âmbito do Projeto, constituído, dentre outras fontes, de uma pesquisa de casa-em-casa sobre saneamento básico, a análise do diário-de-bordo de mantido pela autora durante todo o processo e entrevistas semi-estruturadas com moradores do Vale.

Além desta introdução, a dissertação é composta de mais seis capítulos. O primeiro capítulo é dedicado ao tema das políticas públicas e saneamento básico, em que, primeiramente, se faz uma abordagem conceitual sobre as políticas públicas em geral, e sua evolução nos últimos anos. Em seguida, segue-se uma análise sobre os conceitos de saneamento básico, de saneamento ambiental, utilizado com mais intensidade recentemente no intuito de expandir o conceito anterior, e de Saneamento Ecológico (EcoSan), que propõe uma abordagem mais ecológica de todo ciclo do saneamento. Por fim, é apresentada a Lei nº 11.445/2007 e a trajetória política empreendida até a sua promulgação.

O Capítulo 3 é dedicado ao tema da participação social, desde um breve histórico de sua evolução até sua conceitualização, passando também brevemente pelas contribuições sobre a gestão de bens comuns, de Elinor Ostrom. Por último, há uma seção dedicada às críticas da participação como uma ferramenta “esvaziada”, apropriada. O capítulo 4 é dedicado à explanação dos procedimentos metodológicos nos quais esta dissertação foi pautada. Em seguida, no capítulo 5, é apresentado o Projeto Sustentabilidade em Ação, desde a trajetória do Vale do Capão, do histórico das discussões sobre saneamento básico na localidade, até uma breve explicitação de alguns dos resultados do diagnóstico socioambiental levado a cabo dentro do contexto do Projeto.

O capítulo 6 é composto pela análise da participação social que se desenvolveu em todo o período do Projeto, e buscando identificar os espaços de participação neste contexto, a qualificação da participação e como esta participação se enquadra nos modelos teóricos apresentados.

Por fim, no capítulo 7, é feita uma breve conclusão sobre os resultados encontrados.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SANEAMENTO BÁSICO

Antes de proceder ao objeto desta dissertação, faz-se necessário definir o escopo dos conceitos “políticas públicas” e “saneamento básico”, além de outros a eles relacionados, já que o tema a ser desenvolvido está intimamente relacionado a estes termos. Nas próximas seções, se buscará brevemente sintetizar o estado-da-arte das discussões sobre estes conceitos, que em ambos os casos vêm se desenvolvendo de maneira mais intensa nas últimas décadas. Também será apresentado o Saneamento Ecológico, uma abordagem do manejo de excretas humanas que propõe uma maior integração entre o homem e a natureza. Esta fundamentação fornecerá um melhor entendimento dos termos que orientaram a análise da temática problematizada, proporcionando instrumentos analíticos para a apreensão da realidade de saneamento no Vale do Capão e as atividades empreendidas no contexto do Projeto Sustentabilidade em Ação.

Por fim, apresenta-se as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, instituídas pela Lei no. 11.445/2007, que, como será esclarecido, representou um importante marco regulatório para a área de saneamento básico no País.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGEM CONCEITUAL

De acordo com Souza (2006), o debate acerca das políticas públicas ganhou um novo impulso nas últimas décadas em virtude de alguns fatores. Em primeiro lugar, houve um incremento na adoção de políticas restritivas de gasto por diversos países, em especial os ditos em desenvolvimento. Em segundo lugar, o modelo keynesiano do pós-guerra, que influenciou grande parte das economias capitalistas nas décadas de 1960 e 1970, e que preconizava ideias de intervencionismo estatal com uso de instrumentos de política fiscal e monetária para mitigar os efeitos perversos dos ciclos econômicos (SANTONI, 2010), foi sendo substituído

por novas visões sobre o papel dos governos, com a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção estatal nas políticas sociais e econômicas. Por último, mas não menos importante, foi a constatação de que na maioria dos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizada, em especial os da América Latina, não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006).

Dessa forma, o debate sobre o desenho das políticas públicas, as regras que regem suas decisões, elaboração, implementação e avaliação, a forma como influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões referentes a elas – as políticas públicas – ganhou maior visibilidade.

De acordo com Souza (2006, p.24),

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Tais definições enfatizam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, levando seus críticos a argumentar que deixam de lado a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Além disso, estas definições ignoram o aspecto conflituoso dos governos e os limites que cercam suas decisões, ignorando também as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais (SOUZA, 2006).

De fato, a questão da diversidade e da territorialização das políticas públicas tem sido levantada por diversos autores, sob o argumento de que “o desenvolvimento local só se efetiva se baseado em padrões característicos de cada local e que essa localização é a única maneira de garantir a cidadania” (SOUZA, 2006, p. 27). Souza (2006) cita Ribeiro (1991), para quem as categorias culturais locais não devem ser tomadas como impedimento ao crescimento econômico, mas como parte central de sua sustentabilidade, e Diegues (1992), para quem “a própria definição do conceito de desenvolvimento deve ser feita com base nos

valores culturais locais e que são essas particularidades que, levadas em conta em processos de desenvolvimento, possibilitam o advento de sociedades sustentáveis” (SOUZA, 2006, p. 27)

Lotta (2006) citando Koga, também realiza uma crítica às definições mais racionalistas, argumentando que elas tendem a uma normalidade, homogeneizando características locais, que não recebem diferenciação na efetivação das políticas públicas. No entanto, “a vida da população se dá em condições concretas, espacializadas, peculiares, nas quais o território e suas condições são essenciais” (LOTTA, 2006, p. 28), devendo necessariamente a política pública, pensada a partir do território, revisitar a história, o cotidiano e o universo cultural da população que ali vive.

Ainda de acordo com Koga (2003) citado por Lotta, (2006),

Trazer esta vertente territorial traz novos elementos para o debate da ética e da cidadania nas políticas públicas e no enfrentamento da exclusão social. Implica considerar a dimensão cultural das populações, suas particularidades locais, os lugares onde vivem, os seus anseios e não somente suas necessidades. Nesse sentido, assumir a dimensão cultural das políticas públicas significa, por sua vez, considerar o território onde as pessoas vivem e se relacionam (KOGA, 2003, p.28 apud LOTTA, 2006, p. 28).

Nessa mesma linha, Frey (2000) defende que a abordagem das políticas públicas deve ser feita de forma diferenciada de acordo com a realidade econômica de cada país. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a existência de instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais exigem uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares destas sociedades (FREY, 2000).

Tal aspecto de consideração e valorização territorial é de suma importância no caso ora analisado, do Projeto Sustentabilidade em Ação. A comunidade do Vale do Capão, como será apresentado adiante, desenvolveu ao longo dos anos uma cultura e contextos particulares, criando condições bastante diferenciadas do universo de comunidades brasileiras com características semelhantes.

Como visto, assim como em diversas temáticas das Ciências Sociais, o termo “políticas públicas” encerra diversas visões, refletindo o embate em torno de ideias, propostas, interesses e atores na arena política na busca por influenciar as estruturas decisórias (SANTONI, 2010), passando das mais racionais e instrumentalistas àquelas que encerram uma visão mais social das localidades em que estão inseridas. Apesar de optar por abordagens

diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006).

Souza (2006, p.6), então, conclui:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Dada esta complexidade da delimitação conceitual, diversos autores têm procurado elaborar referenciais analíticos capazes de captar as dimensões que envolvem as políticas públicas, resultando em uma vasta gama de abordagens e modelos explicativos desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos (SOUZA, 2006). Estas abordagens variam de acordo com a orientação ideológica de cada autor, do objetivo da pesquisa e das características da política estudada, sendo que diversas construções teóricas e modelos analíticos poderiam servir como base conceitual para o estudo da política pública de saneamento. O Quadro 1 sistematiza sucintamente alguns destes modelos.

Quadro 1: Modelos de formulação e análise de políticas públicas

O tipo da política pública	Por meio da máxima “a política pública faz a política”, Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu uma tipologia sobre política pública em que cada tipo delas vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas.
Incrementalismo	A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Baseados em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.
O ciclo da política pública	Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

O modelo “ <i>garbage can</i> ”	O modelo <i>garbage can</i> ou “lata de lixo” foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (<i>policy makers</i>) têm no momento. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas.
Coalizão de defesa	O modelo da coalizão de defesa (<i>advocacy coalition</i>), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), discorda da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo <i>garbage can</i> por sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo estes autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Contrariando o modelo do <i>garbage can</i> , Sabatier e Jenkins-Smith defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos modelos anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.
Arenas sociais	Política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os <i>policy makers</i> do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) <i>feedback</i> , ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores, em geral constituídos em redes sociais, constituem a <i>policy community</i> , comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas.

Fonte: SOUZA (2006, p. 28-37).

Apesar da diversidade das ideias apresentadas no Quadro 1, acredita-se que as políticas públicas são “caracterizadas por um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma realidade por meio da definição de objetivos, estratégias de ação e alocação de recursos” (SARAVIA, 2006 apud SANTONI, 2010), ou seja, como o resultado da atividade política na alocação de recursos públicos para a sociedade.

2.2 SANEAMENTO BÁSICO E AMBIENTAL: A ABORDAGEM CONVENCIONAL

Apesar de parecer relativamente simples, o conceito de saneamento vem sendo socialmente construído ao longo da história, de acordo com as condições de cada época, resultando em um conceito amplo, podendo abranger ou não determinados serviços e visões.

“Saneamento”, de acordo com o dicionário português Priberam⁴, é o “ato ou efeito de sanear; reparação; limpeza; cura; sistema de canalizações e esgotos que permite o rápido escoamento de águas, imundícies, etc.; expurgo, expulsão”. “Sanear”, por sua vez, seria “tornar higiênico; salubrificicar; remediar; tornar habitável”. O Dicionário Michaelis⁵ acrescenta: “aplicação de medidas para melhorar as condições higiênicas de um local ou de uma região, especialmente pela drenagem, tornando-os próprios para serem habitados; aplanagem de dificuldades”. Saneamento, portanto, está relacionado a um conjunto de medidas higiênicas, “de limpeza”, que dão o sentido de tornar habitável certa região.

A legislação federal brasileira define o saneamento básico mais detalhadamente, de acordo com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. De acordo com esta Lei, o saneamento básico é um

conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007, p. 2).

Dessa forma, o saneamento básico, para fins legais no âmbito federal, é entendido como o conjunto de quatro componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais. No entanto, na Constituição do Estado da Bahia, em seu capítulo IX, “Do Saneamento Básico”, artigo 227, além destes quatro elementos acrescentam-se ainda outros. Na Constituição Baiana:

⁴ Disponível em <http://www.priberam.pt/DLPO/>.

⁵ Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/>.

serviços de saneamento básico, (são) entendidos fundamentalmente como de saúde pública, compreendendo abastecimento d'água no melhor índice de potabilidade e adequada fluoretação, coleta e disposição adequada dos esgotos e do lixo, drenagem urbana de águas pluviais, controle de vetores transmissores de doenças e atividades relevantes para a promoção da qualidade de vida (BAHIA, 1989).

Devido à ampla e relevante discussão que os temas ambientais têm desempenhado recentemente em todo o mundo, o termo saneamento básico vem sendo acompanhado, senão substituído, por “saneamento ambiental”, o que tem causado algumas dúvidas e incorreções. De fato, o saneamento ambiental veio ampliar o conceito de saneamento básico, abrangendo aspectos que vão além deste, englobando o abastecimento de água potável, a coleta, o tratamento e a disposição final dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos, os demais serviços de limpeza urbana, a drenagem urbana, o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, a disciplina da ocupação e de uso da terra e obras especializadas para proteção e melhoria das condições de vida (IBGE, 2011). Dentro deste conceito mais amplo, então, é que se encaixaria o conceito de “saneamento básico”, mais restrito aos serviços apontados anteriormente.

Conforme destacam Santos, Silva Júnior e Ribeiro (2007), a partir destas definições, “percebe-se que o termo pode considerar dimensões que normalmente vão além daquelas ideias predominantes no senso comum, marcadas basicamente pela associação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário” (SANTOS; SILVA JÚNIOR; RIBEIRO, 2007, p. 2). Acrescentam-se na discussão ideias relacionadas à promoção da saúde e da qualidade de vida, fato que torna o termo vago e passível de inúmeras interpretações. Isso porque “o termo qualidade de vida abrange muitos significados, que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades que a ele se reportam em variadas épocas, espaços e histórias diferentes, sendo, portanto, uma construção social com a marca da relatividade cultural” (MINAYO, 2000 apud. SANTOS; SILVA JÚNIOR; RIBEIRO, 2007, p. 3).

Vale ressaltar ainda em que âmbito das políticas públicas brasileiras o saneamento é “enquadrado”. Já que trata de temas relacionados à saúde pública, deveria estar sob domínio do Ministério da Saúde? Ou então, devido à sua intrínseca relação com o meio ambiente – água, solo, contaminação de flora e fauna – deveria estar enquadrado sob as diretrizes do Meio Ambiente? Na realidade, no Brasil as políticas públicas de infraestrutura de saneamento estão sob as diretrizes do Ministério das Cidades, na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. É interessante ressaltar que, como aponta Borja, apud Santos, “as ações de saneamento básico em países desenvolvidos são classificadas como de infraestrutura das cidades, visto que os mesmos já conseguiram alcançar condições sanitárias satisfatórias, não sendo relevante

nas suas respectivas ‘agendas’ políticas” (SANTOS; SILVA JÚNIOR; RIBEIRO, 2007, p. 3), o que não ocorre no Brasil. Para a autora, “nos países ditos em desenvolvimento, que, em sua maioria, possuem serviços de saneamento deficientes, este serviço (ou direito) deveria ser enquadrado com integrante da política de saúde pública” (SANTOS; SILVA JÚNIOR; RIBEIRO, 2007, p. 3), mais próxima de uma política social, e não de infraestrutura. Uma vez sob a égide do Ministério das Cidades, o saneamento básico no Brasil é de titularidade dos municípios, ainda que normalmente sejam realizadas pelo Estado (SANTOS, SILVA JÚNIOR e RIBEIRO, 2007).

Na Bahia, esta desvinculação do saneamento básico como uma política social também é evidente, já que o direcionamento das políticas de saneamento básico segue as diretrizes impostas por instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), cuja visão se alinha à ideia do saneamento básico como infraestrutura, e, portanto, “devendo seguir uma lógica de implementação marcada por grandes intervenções, normalmente delegada à iniciativa privada e conduzida nos moldes de gestão empresarial” (BORJA, 2004, p. 68 apud SANTOS; SILVA JÚNIOR; RIBEIRO, 2007, p. 4).

2.3 SANEAMENTO ECOLÓGICO: OUTRA FILOSOFIA

Uma terceira linha de abordagem é a do saneamento ecológico, cuja pesquisa acadêmica é ainda pouco desenvolvida, especialmente no Brasil, mas cuja adoção vem crescendo no País, fora da via das políticas públicas. O saneamento ecológico, ou EcoSan, se baseia em três princípios fundamentais: prevenir a poluição ao invés de controlá-la após o seu desencadeamento, sanear a urina e as fezes e usar seus produtos, devidamente tratados e “securitizados”, para a agricultura, como uma forma de “sanear e reciclar” (WINBLAD; SIMPSON-HÉBERT, 2004).

De acordo com Werner *et al.* (2003), para alcançar os Objetivos do Milênio⁶, novos conceitos de saneamento são necessários. Estes conceitos devem considerar uma abordagem holística do problema, com foco em sistemas de ciclo ecológico fechado e economicamente viáveis, do que sistemas convencionais, caros e lineares do tipo “end-of-pipe” (WERNER *et al.*, 2003).

⁶ As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Dessa forma, os sistemas de saneamento ecológico agregam uma nova filosofia para a relação do homem com o que hoje são chamados de dejetos sanitários (águas cinzas, provenientes das pias e ralos, e águas negras, provenientes de vasos sanitários). De fato, alguns autores se referem ao EcoSan como proponente para o início de uma revolução em saúde pública (WINBLAD; SIMPSON-HÉBERT, 2004), sendo uma das poucas vias, senão a única, para universalização de fato dos serviços de saneamento.

A crítica aos sistemas convencionais de tratamento de esgoto e gestão da água feita pelos proponentes desta abordagem passa pela noção de que tais sistemas, baseados, principalmente, no vaso sanitário com água, do tipo “descarga e descarta”, têm como princípio de que as excretas humanas são um dejetos, e como tal devem ser descartados, eliminados. Tais sistemas também assumiam que o meio ambiente seria capaz de assimilar estes dejetos⁷. De fato, aparentemente os sistemas convencionais de saneamento apresentam vantagens, como um transporte hidráulico relativamente seguro, quando funcionando adequadamente, do esgoto e das águas pluviais para localidades distantes das áreas urbanas, evitando problemas ambientais e de saúde, pelo menos no local de origem. Esta realidade, no entanto, não existe em muitos países, especialmente em localidades em que a população urbana está crescendo rapidamente, já que estas tecnologias são extremamente caras tanto para implantação quanto para operação e manutenção⁸.

⁷ Conforme apontam (WERNER *et al.*, 2003, p. 25), “Sistemas de esgoto e de transporte de água 'modernos' são uma tecnologia relativamente nova, que só começou a se espalhar nas cidades europeias por volta do final do século 19, quando os sistemas de abastecimento de água canalizada levaram a um aumento do consumo de água e conseqüente aumento na produção de águas residuais. Poças de água parada e ‘riachos’ de águas residuais nas ruas das cidades levaram a surtos de cólera e outras doenças. Sistemas de esgoto foram introduzidos gradualmente. Mais tarde, quando essas práticas resultaram em elevada poluição de corpos d’água, estações mecânicas de tratamento de águas residuais, tratamento biológico e tratamento terciário para a remoção de nutrientes (que agora é o atual estado-da-arte em tratamento de águas residuais), foram adicionados a fim de reduzir a sua eutrofização”, tradução nossa.

⁸ Os problemas com os sistemas convencionais, no entanto, não se restringem a países em desenvolvimento: “o mais recente relatório da ONU revelou que qualidade da água na Bélgica está tão pobre que está em último lugar na avaliação da qualidade da água do WWDR. Isto é devido à grave poluição das águas subterrâneas, elevada poluição industrial e do fato de que a Bélgica foi advertida pelo Tribunal Europeu pela descarga de águas residuais de mais de 1 milhão de habitantes de Bruxelas diretamente em um pequeno rio” (WERNER *et al.*, 2003, p. 25).

Figura 1: Fluxo linear dos sistemas convencionais



- Purificação insatisfatória ou descarte descontrolado de mais de 90% das águas residuais no mundo;
- poluição das águas por elementos orgânicos, nutrientes, substâncias perigosas, patógenos, resíduos farmacêuticos, etc.;
- riscos intoleráveis para a saúde e disseminação de doenças.
- danos severos ao meio ambiente e eutrofização do ciclo da água;
- consumo de água limpa para o transporte de resíduos (sistemas de eliminação de resíduos de transporte de água);
- altos custos de investimento, manutenção e operação;
- subsídios frequentes a áreas prósperas, negligência dos assentamentos pobres;
- perda de nutrientes valiosos e oligoelementos contidos em excrementos devido à descarga em águas;
- empobrecimento de solos agricultáveis, aumento da dependência de fertilizantes;
- problemas com lodo de esgoto contaminado;
- tecnologia linear “end-of-pipe”.

Fonte: Elaboração própria, traduzido e adaptado de LANGERGRABER; MUELLEGGER (2005, p. 435). Informações do quadro: Extraído, traduzido e adaptado de WERNER *et al.* (2003).

Outra desvantagem dos sistemas convencionais é que, como a água é utilizada como meio de transporte dos dejetos, estes sistemas estão se tornando cada vez mais difíceis de serem adotados em regiões com problemas de escassez de água, em áreas áridas e em países pobres. Seu alto consumo de água torna estes sistemas incompatíveis, no longo prazo, nestas áreas e países, e em alguns casos estes sistemas estão levando a danos irreversíveis a fontes de água não renováveis (WERNER *et al.*, 2003).

No entanto, o problema mais relevante, provavelmente, é que os sistemas convencionais de eliminação de águas residuais afetam diretamente a fertilidade do solo, uma vez que valiosos nutrientes e elementos contidos nos excrementos humanos não são geralmente retornados para o solo. Mesmo no caso em que o lodo do esgoto é utilizado como fertilizante, prática pouco adotada no Brasil, apenas uma pequena fração dos nutrientes é reintroduzido ao solo, enquanto a maioria é destruída ou entra novamente no ciclo da água, mas neste caso poluindo e desequilibrando o ambiente.

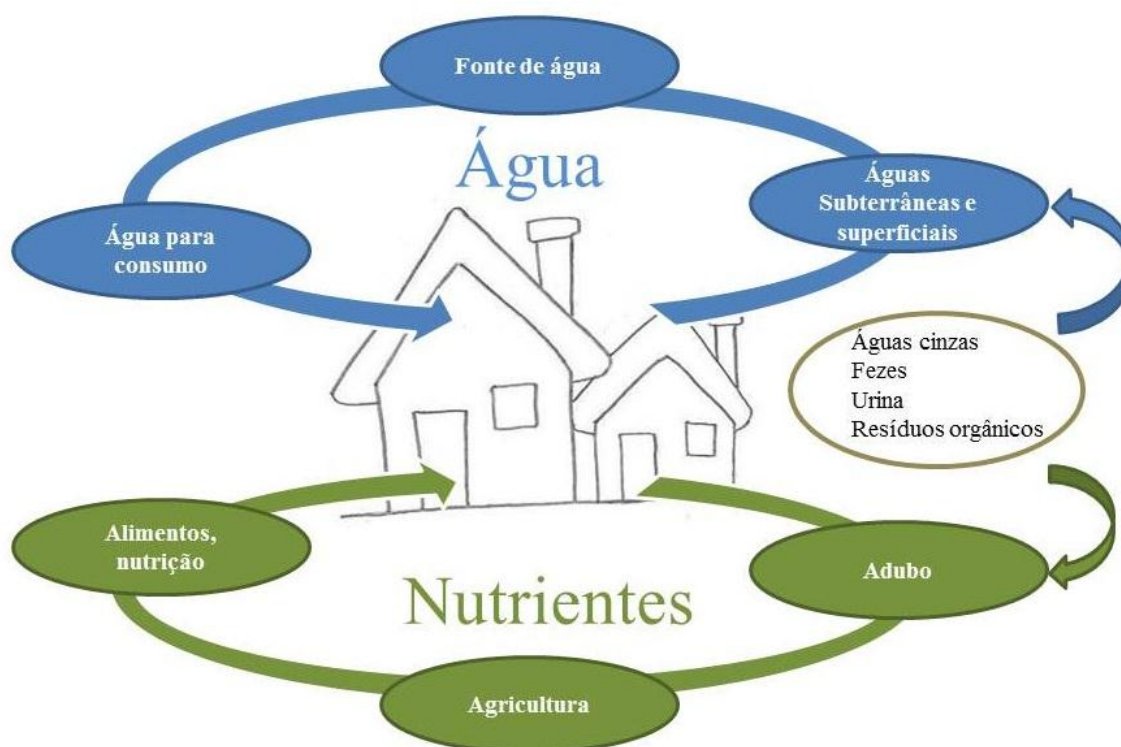
Dessa forma, de acordo com Werner *et al.* (2003, p. 26-27),

Se continuarmos a promover estas tecnologias a fim de alcançar os ODMs, o resultado global seria pior do que a situação presente, uma vez que a situação de limpeza das águas atualmente seria deteriorada ainda mais, e ainda mais recursos seriam dissipados e introduzidos nos corpos hídricos.

Ou seja, além da inviabilidade econômica de se adotarem sistemas convencionais em escala global, com seus altos custos de implementação, operação e manutenção, que até em países desenvolvidos representam sistemas economicamente insustentáveis (HAUFF; LENS, 2001 apud LANGERGRABER; MUELLEGGER, 2005), a incapacidade destes sistemas de retornarem satisfatoriamente ao meio ambiente os nutrientes e elementos inicialmente retirados os torna uma opção indesejável e que, no longo prazo, só tende a piorar a situação atual.

Os sistemas de EcoSan, por outro lado, são baseados em uma visão mais ecológica, holística e integrada de todo o sistema. Tais sistemas, ao contrário das alternativas convencionais em que o caminho dos elementos é linear, funcionam dentro de um ciclo circular, fechado, em que a água e os nutrientes completam seu ciclo natural no corpo humano, na agricultura e no meio ambiente. Os sistemas, além de serem ecológica e economicamente sustentáveis, não favorecem uma tecnologia específica, e sim apresentam – ou reintroduzem – outra filosofia na gestão de substâncias que até então foram tratadas como dejetos (WERNER *et al.*, 2003). Em outras palavras, o que antes era visto como lixo, na filosofia do EcoSan passa a ser um valioso recurso.

Figura 2: Fluxo circular e fechado em um sistema de EcoSan



- melhoria da saúde, minimizando a introdução de patógenos de excrementos humanos no ciclo da água;
- promoção da reciclagem segura, recuperação e utilização de nutrientes, água e energia;
- conservação dos recursos por meio de um menor consumo de água, substituição de fertilizantes químicos, minimização da poluição da água;
- preferência por sistemas de fluxo parcial modulares, descentralizados, como soluções econômicas mais apropriadas;
- possibilidade de integrar saneamento ao lado das casas, aumentando o conforto do usuário e segurança para mulheres e meninas;
- preservação da fertilidade do solo;
- melhoria da produtividade agrícola e, conseqüentemente, contribuição para a segurança alimentar;
- promoção de uma abordagem holística e interdisciplinar (higiene, água e saneamento, conservação de recursos, proteção do meio ambiente, urbanismo, agricultura, irrigação, segurança alimentar, promoção de pequenas empresas, etc.);
- ciclo de fluxo de materiais em vez de descarte.

Fonte: Elaboração própria, traduzido e adaptado de LANGERGRABER; MUELLEGGGER (2005, p. 435). Informações do quadro: Extraído, traduzido e adaptado de WERNER *et al* (2003).

Em linhas gerais, os sistemas de EcoSan possibilitam a recuperação de nutrientes a partir das fezes e urina humanas, constituídos de diferentes níveis de nutrientes e patóge-

nos⁹, que, após separados e tratados, são utilizados na agricultura, contribuindo para a preservação da fertilidade dos solos, assegurando segurança alimentar para futuras gerações, diminuindo a poluição das águas e recompondo bioenergia. Tais sistemas, baseados em técnicas de desidratação e compostagem, permitem um uso mais racional e econômico da água, além de proporcionar sua reciclagem de uma forma segura e eficiente, para fins de irrigação e recarga de mananciais subterrâneos (WERNER *et al.*, 2003; WINBLAD; SIMPSON-HÉBERT, 2004), além de, dependendo da tecnologia utilizada, também produzir energia na forma de biogás.

Estas iniciativas não são novas. De fato, o manejo de excretas humanas e de águas servidas baseado nos princípios ecológicos de ciclo fechado tem sido utilizado por centenas de anos, especialmente no Leste e Sudeste asiático, não sendo muito comuns no Ocidente, aonde o sistema de vasos sanitários com água, de “descarga e descarta” são amplamente utilizados. No entanto, a busca por uma maior sustentabilidade ambiental tem levado a um maior interesse nestas abordagens no Ocidente (WINBLAD; SIMPSON-HÉBERT, 2004).

Os sistemas EcoSan, entretanto, apresentam alguns desafios, em especial por se tratarem de mudança de hábitos para muitas culturas. De fato, a operação dos modelos mais simplificados exige dos usuários uma dedicação maior do que apertar o botão da descarga. Como são baseados em desidratação e compostagem, estes sistemas requerem cuidados e dedicação do usuário no tratamento das excretas, como adicionar materiais (pó de serra, amônia), controlar temperatura e pH, transportar os resíduos, etc. No entanto, uma das características do EcoSan é a sua adaptabilidade e capacidade de se modelar aos contextos de acordo com cada comunidade, cultura, expectativas. Assim, diversas tecnologias podem ser usadas em sistemas EcoSan, desde as mais simples – *low-tech* – até as mais sofisticadas – *high-tech* –, minimizando os impactos das mudanças de hábitos.

Pelo fato de estes sistemas serem “novos” e “diferentes” para boa parte da população, sua implantação, para que funcione bem e seja bem aceita, exige, dessa forma, mais promoção, apoio, educação e treinamento do que iniciativas convencionais. E, conforme aponta Wegelin-Schuringa (2000, p. 169), “comunicação para mudança de comportamento é um processo complicado de ação, reação e interação humanas”. Este esforço, no entanto, pode ser amplamente compensado pelos benefícios proporcionados pelo EcoSan.

⁹ A urina, ou “águas amarelas”, contém a maioria dos nutrientes naturais presentes no excremento humano (nitrogênio, fósforo e potássio). Além disso, contém poucos organismos causadores de doenças em comparação às fezes, necessitando menos tratamento para posterior utilização no solo.

Uma vez que o comportamento das pessoas em relação ao manejo das excretas humanas é estreitamente relacionado com sua cultura – não são raras ideias e tabus relacionados ao tema – a dimensão social de cada comunidade deve ser levada em conta ao se proporem alternativas de EcoSan em cada localidade. De fato, os partidários desta abordagem defendem que os aspectos sociais, culturais e ambientais de cada localidade são fundamentais no desenho e adoção das tecnologias de EcoSan (WEGELIN-SCHURINGA, 2000). Dessa forma, o EcoSan apresenta-se como um sistema do tipo *tailor-made*, desenhado sob medida para cada localidade/comunidade de acordo com os fatores mostrados no Quadro 2.

Quadro 2: Fatores que impactam no desenho da solução em EcoSan

Clima	Temperatura, umidade, precipitação das chuvas e irradiação solar. Em áreas secas será mais fácil realizar o saneamento de fezes por desidratação, enquanto a compostagem pode ser preferível em áreas mais úmidas.
Densidade populacional e padrão de ocupação	Disponibilidade de área/espço para processamento, armazenamento e reciclagem mais perto/dentro ou longe/fora do local em que são gerados.
Contexto social/cultural	Costumes, crenças, valores e práticas que influenciam o desenho dos componentes sociais de um sistema de saneamento, a sua aceitação por uma comunidade. Deve-se notar, no entanto, que isso não é estático, e que novas práticas estão em constante evolução na maioria das sociedades.
Contexto econômico	Recursos financeiros dos indivíduos e da comunidade como um todo para apoiar um sistema de saneamento.
Capacidade técnica	Nível de tecnologia que pode ser apoiado e mantido por habilidades e ferramentas locais.
Agricultura	Características da agricultura e jardinagem local.
Apoio Institucional	Quadro legal, extensão do apoio para o conceito de EcoSan dentro dos governos, indústria, instituições financeiras, universidades e organizações não governamentais.

Fonte: Traduzido e adaptado de WINBLAD; SIMPSON-HÉBERT (2004, p. 54).

Além destas vantagens, é importante destacar que ao fechar o ciclo local de nutrientes como nitrogênio, fósforo, potássio, dentre outras substâncias, contidos em excrementos, o adubo natural produto dos sistemas de EcoSan representa uma alternativa à utilização de fertilizantes químicos largamente utilizados no País.

Exemplos individuais, bem-sucedidos e promissores de sistemas EcoSan existem em diversos países, mas uma grande parte do trabalho de pesquisa e desenvolvimento ainda precisa ser feito para que estes sistemas possam se consolidar internacionalmente. No Brasil, ainda há poucos estudos sobre o tema, sendo que o termo Saneamento Ecológico ainda se limita a experiências isoladas em centros de permacultura. Além disso, as aplicações até o momento tendem a concentrar-se em áreas rurais, com experiências em áreas urbanas ainda sendo bastante limitadas.

2.4 AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO – LEI Nº 11.445/2007

De acordo com Moraes (2010), “a compreensão da constituição e conteúdo de uma política de saneamento básico passa, necessariamente, pelo entendimento dos fatores políticos, sociais, econômicos, dentre outros, que determinam a atuação do Estado no campo das políticas públicas e sociais em cada contexto histórico” (MORAES, 2010, p. 2). Para melhor compreender, então, a situação apresentada nesta dissertação, serão revisados alguns destes fatores dentro do histórico das discussões de saneamento, que culminaram na Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

De acordo com Borja (BRASIL, 2011), o País passou por quatro momentos de abordagens diferenciadas do saneamento. Entre os anos 40 e 60, “o saneamento era entendido como uma medida de saúde pública, necessário para prevenir doenças e garantir a produção do capital” (BRASIL, 2011, p. 14), ou seja, o saneamento das cidades deveria ser promovido, por sua vez promovendo a saúde do trabalhador que por sua vez garantiria a produção de capital. A saúde, neste momento, era a “ausência de doenças”.

Nas décadas seguintes, nos anos 70 e 80, o saneamento adquire um contorno mais mercadológico, pautado no momento desenvolvimentista, que pressupunha cidades com infraestrutura capaz de dar suporte ao emergente ciclo produtivo. De acordo com Borja, “nessa época inicia-se o esvaziamento das ações de saneamento no âmbito do Ministério da Saúde e, conseqüentemente, da FSESP (Fundação de Serviços de Saúde Pública), que passa a contar com poucos recursos” (BRASIL, 2011, p. 14). Entra em cena a viabilidade econômica e financeira da prestação de serviços públicos de saneamento, que são ofertados prioritariamente a segmentos da população com capacidade de pagamento, excluindo segmentos e regiões mais pobres, indicando o caráter restritivo da política pública para a área (BRASIL, 2011).

Também a partir destas décadas, ou seja, nos últimos 40 anos, os países tanto de baixa quanto de alta renda engajam esforços no sentido de descentralização dos poderes e de governos. De acordo com relatório do Banco Mundial (World Bank, 1997 apud KOHL, 2003), diversos países têm colocado em prática programas, que “operam assumindo que governos descentralizados não apenas são mais eficientes e menos corruptos como também podem promover desenvolvimento econômico e democracia melhor do que os governos centralizados” (KOHL, 2003, p. 153, tradução nossa).

Neste sentido, as leis brasileiras também têm caminhado para uma maior descentralização, com maior participação e controle social, em diversos aspectos, em especial após a

Constituição Federal de 1988. Com a retomada da democracia no Brasil, a “Constituição Cidadã” de 1988 lançou bases de participação democrática que nas décadas seguintes vieram a ser reguladas com leis específicas, que reforçaram a participação e o controle social dos cidadãos em diversas áreas (mais detalhes serão abordados no item 3.1 Participação: breve histórico). Em relação ao saneamento básico, na Lei nº 11.445/2007 a participação e controle social também recebem destaque.

A Lei nº 11.445/2007 é o resultado de um longo processo de discussão no país sobre a definição de uma política pública de saneamento básico, principalmente a partir de meados da década de 80. As discussões iniciais foram impulsionadas pelo colapso do Planasa, o Plano Nacional de Saneamento, criado pelo governo federal na década de 70 com o objetivo de oferecer acesso a saneamento nas regiões industriais do País, que sofriam um considerável aumento demográfico e crise sanitária (SOUZA; COSTA, 2013).

Antes de seguir o debate, no entanto, e para melhor apreendê-lo, faz-se necessário esclarecer a natureza do mercado de saneamento básico. O custo de instalação de infraestrutura de saneamento, pelo menos nos moldes convencionais e com a tecnologia atualmente disponível, é bastante elevado: as estruturas físicas dos serviços caracterizam-se por investimentos indivisíveis de larga escala e longa maturação, com custos afundados ou *sunk costs* (valor de revenda dos ativos se reduz substancialmente após a realização do investimento) (SANTONI, 2010), na criação e manutenção de canalização, estações de tratamento de água e de esgoto, etc. Por outro lado, o custo marginal de se agregarem novos consumidores é baixo: adicionar um consumidor à rede já instalada não requer grandes investimentos. Dessa forma, a área de saneamento básico se configura como um monopólio natural, que é caracterizado quando há grandes custos fixos e custos marginais pequenos. Isso leva a uma situação em que, caso o produtor opere onde o preço se iguala ao custo marginal, como nos mercados concorrenciais (com diversos fornecedores), ele alcançará um nível eficiente de produção, mas não conseguirá cobrir seus custos. Por outro lado, se produzir em um nível em que o preço se iguale ao custo médio, ele cobrirá os custos, mas produzirá muito pouco em relação à quantidade eficiente (VARIAN, 2003).

Assim, nas situações em que há monopólio natural, como no caso do saneamento básico, suas características de produção inviabilizam a existência de mais de uma empresa – neste caso esta inviabilidade é tanto econômica quanto espacial (M, 2010 apud SOUZA; COSTA, 2013). A solução passa, então, por duas alternativas: ou a produção do bem/serviço é realizada pelo próprio governo, de forma que o serviço seja oferecido com preço igual ao custo marginal e é fornecido um subsídio para manutenção da empresa, ou então o governo passa

a regular esse mercado (VARIAN, 2003), estabelecendo preços máximos ao consumidor, como é o caso no Brasil¹⁰.

Assim, a estrutura de mercado de monopólio natural do saneamento básico foi um dos argumentos¹¹ para a formatação do Planasa, concebido sob orientação de um modelo de política social universalista, com controle decisório e econômico centralizado e vertical, implementado com base nos princípios de um Estado unitário, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como agência formuladora da política, banco de fomento e agência gestora dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (A, 1999, apud SANTONI, 2010), concentrando, assim, o poder político e técnico-gerencial do saneamento básico (C, 1994, apud SANTONI, 2010).

Para viabilização do Planasa, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) tinham um papel central¹². Tais companhias, um organismo em cada unidade da federação, centralizavam as ações no setor de saneamento, operando os serviços por meio de contratos de concessão (SOUZA; COSTA, 2013; SANTONI, 2010). De acordo com Souza e Costa (2013, p. 591),

Apesar de os municípios deterem a titularidade para a exploração dos serviços, as companhias assumiram os investimentos e custos fixos pertinentes à instalação e operação dos sistemas urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como recrutaram e formaram a força de trabalho do setor. A sustentação econômica dessas empresas foi obtida por via tarifária, com base no mecanismo financeiro dos subsídios cruzados. Por esse mecanismo, estratos populacionais mais ricos subsidiaram a expansão dos serviços para os estratos mais pobres, via tarifação diferenciada.

Além de incentivar a criação das companhias estaduais, o governo lançou uma estratégia de estrangulamento financeiro, vinculando a liberação de novos recursos aos municípios à concessão dos direitos de exploração para as empresas estaduais, como forma de pressionar os municípios a aderirem a este sistema estadista. As CESBs eram financiadas por recursos oriundos do superávit tarifário de cada UF, dos orçamentos estaduais, do município e do Governo Federal, do FGTS e de agências multilaterais de fomento. Neste sistema previa-se a redução gradual do papel de financiamento exercido pelo BNH, baseado na auto sustentação

¹⁰ Vale ressaltar que nos sistemas EcoSan esta estrutura de mercado não se aplica, já que a tecnologia tem, em geral, menores custos de instalação.

¹¹ Outro motivo seria a “percepção de que as municipalidades tinham reduzida capacidade financeira e administrativa para organizar os serviços de forma eficiente” (C, 2002, apud SANTONI, 2010, p. 65).

¹² Na Bahia, em 11 de maio de 1971, a Lei Estadual nº 2.929 criou a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – Embasa.

tarifária como princípio organizador e estruturante (T, 2002 apud SANTONI, 2010). Assim, o Planasa, em médio prazo, ancorava-se em um plano de financiamento que preconizava o retorno dos investimentos pagos, com juros e correção monetária, plano esse cujos princípios se ligavam à “eficiência das ações, em que a importância da recuperação dos investimentos realizados prevalecia sobre o atendimento dos interesses sociais” (SANTONI, 2010, p. 67). Dessa forma,

As companhias estaduais ganharam amplo poder de alocação, tornando-se inteiramente responsáveis pela definição de prioridades, tecnologias e estratégias de expansão. Esse foi o início de uma relação assimétrica e conflitiva entre estados e municípios: a transferência da gestão verticalizada para os primeiros passou pela submissão política dos últimos (SOUZA; COSTA, 2013, p. 591).

Em nível tecnológico, estas empresas operaram serviços de alta escala, com altos efeitos de aprendizagem e adaptação, nos moldes dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário convencionais apresentados em sessão anterior.

De acordo com Santoni (2010), o Planasa não foi capaz de superar as carências em água e esgoto devido a uma série de fatores. Apesar do aumento significativo da cobertura dos serviços, a política do Planasa foi socialmente regressiva, tanto do ponto de vista social quanto regional (A. et al., 2009, apud SANTONI, 2010). Ou seja, “durante os anos em que vigorou o modelo, a expansão da cobertura e o acesso aos serviços ocorreram de modo desigual, com reflexos até os dias atuais: priorizaram-se os investimentos em abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário e a maior parte dos investimentos realizados foi direcionada às áreas de aglomerados urbanos em que residiam os segmentos populacionais de mais elevada renda” (SANTONI, 2010, p. 69), apesar de os fundos serem obtidos a partir dos depósitos dos trabalhadores, por meio do FGTS (R, 2002, apud SANTONI, 2010).

Em 1988, a nova Constituição conferiu aos municípios uma maior autonomia, ratificando a titularidade sobre a prestação de serviços públicos de saneamento básico. Neste momento, “a decisão constitucional fortaleceu a decisão de retomar os serviços públicos de saneamento básico por parte dos municípios insatisfeitos com a posição de dominância territorial das empresas estaduais” (SOUZA; COSTA, 2013, p. 591).

O embate entre municipalistas e estadualistas, representados por suas respectivas associações nacionais, seguiu acirrado nos anos 1990 até que, ao final desta década, em 1999, o governo federal passou a concentrar-se na liberalização da prestação destes serviços, condição imposta pelo FMI em acordos para empréstimo de recursos para a área, limitando o aces-

so dos municípios a recursos oficiais (BRASIL, 2011). Uma vez que esta nova posição política não interessava nem a municipalistas nem a estadualistas, “os grupos de interesse suspenderam as divergências quanto à titularidade da prestação, já transferida para outra arena decisória (Superior Tribunal Federal), e conseguiram derrubar a proposta de privatização das empresas estaduais” (SOUZA; COSTA, 2013, p. 592).

A “ameaça” da privatização dos serviços públicos de saneamento básico foi definitivamente esquecida na ascensão do governo Lula, em 2003, já que o contexto fiscal era mais favorável¹³. A União retomou seu papel de grande financiador de saneamento básico e assumiu sua responsabilidade constitucional de instituir as diretrizes nacionais para a área (BRASIL, 2011). Além disso, os grupos que vetaram a privatização no governo anterior, serviram de forte base para a eleição do governo Lula. Os principais líderes deste grupo, reunidos principalmente na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), inclusive, passaram a ocupar postos-chave da área no novo governo. Nesse contexto, “o setor iniciou, sem dúvida, em nível federal, um intenso processo de reestruturação institucional” (SOUZA; COSTA, 2013, p. 593).

Após uma intensa agenda de audiências, seminários, conferências, reuniões em todo País e submissão à consulta pública via internet, o novo marco legal do saneamento básico foi aprovado nestas instâncias e então, como Projeto de Lei no. 5296/2005, encaminhado pela Casa Civil à Câmara dos Deputados. De acordo com Souza e Costa (2013, p. 593),

A PL nº 5.296/2005 contemplava ainda a titularidade municipal sobre os serviços de interesse local; uma concepção abrangente de saneamento — abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos — e a criação de um Sistema Nacional de Saneamento (Sisnasa), que subordinaria a ação dos prestadores a normas e princípios federais. Propunha ademais a criação das agências reguladoras e a obrigação dos planos municipais e estaduais de saneamento. O projeto previa também a instituição de fundos municipais e estaduais para a universalização do acesso, em vez de subsídios cruzados. Na questão do controle social, propunha-se atribuir aos órgãos colegiados competências na formulação, implantação e fiscalização dos serviços.

Assim, “as históricas divergências, antes reprimidas em nome da luta contra a privatização, realimentaram o conflito federativo em relação à política pública do saneamento” (SOUZA; COSTA, 2013, p. 594) e a queda de braço entre governo e opositores seguiu intensa. Apenas em dezembro de 2006 o projeto de lei, renomeado de PL nº 7361/2006, foi apro-

¹³ De acordo com Souza e Costa (2013), o equilíbrio das contas públicas e sinalização ao mercado financeiro haviam sido alcançados, “porque o custo do ajuste fiscal já havia sido alcançado com a privatização dos bancos estaduais e a contenção das despesas financeiras pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000” (SOUZA; COSTA, 2013, p. 593).

vado, recebendo a sanção do presidente Lula em 5 de janeiro de 2007, configurando então a Lei nº 11.445/2007.

A lei aprovada, no entanto, não contemplou diversas demandas dos municipalistas (vide Quadro 3: Principais pontos de dissenso entre os municipalistas e os estadualistas e pontos aprovados na Lei Nacional de Saneamento Básico de 2007), sendo que a principal delas, sobre a titularidade da prestação dos serviços, tramitou durante anos no Superior Tribunal Federal (STF)¹⁴.

Quadro 3: Principais pontos de dissenso entre os municipalistas e os estadualistas e pontos aprovados na Lei Nacional de Saneamento Básico de 2007

<i>Itens de dissenso</i>	<i>Agenda Estadualista</i>	<i>Agenda Municipalista</i>	<i>Lei Aprovada (11445) e principal beneficiário</i>
Titularidade	Estadual nas regiões metropolitanas	Municipal	Compartilhada entre Estados e municípios em regiões metropolitanas e microrregiões
Abrangência dos serviços	Água e esgoto	Água, esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos	Municipalistas - Água, esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos
Sinasa	Contrário	Favorável	Estadualistas - Vetado
Financiamento da universalização	Subsídios cruzados	Fundos federativos	Estadualistas - Vetado
Órgãos colegiados de controle social	Facultativos e estritamente consultivos	Obrigatórios e fortalecidos em todos os níveis da federação	Estadualistas - Vetado

Fonte: Extraído e adaptado de SOUZA; COSTA (2013, p. 595-596).

Assim, conforme apontam Souza e Costa (2013), o Planasa fomentou um legado político-institucional em que a dominância e protagonismo das empresas estaduais condicionaram – e ainda condicionam – o processo decisório da política setorial no Brasil. O novo arranjo institucional propiciado pela Lei no. 11.445/2007 preservou a hegemonia das empresas estaduais, hegemonia associada à baixa responsabilização das decisões de investimento e ampliação de cobertura da área. De fato,

A arena decisória dividida entre interesses estadualistas e municipalistas tem dificultado o consenso sobre pontos cruciais para a expansão do setor. O exercício genera-

¹⁴ “Nos anos 1990, a acirrada disputa pela titularidade sobre a prestação levou alguns municípios e estados à Corte Constitucional (Supremo Tribunal Federal — STF). Nela tramitam ações questionando a constitucionalidade de leis estaduais que vinculam a prestação dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas à competência estadual. A delegação de decisões setoriais dessa importância à Corte Constitucional revela que a ferida da decisão autoritária ainda não foi fechada, assim como o alto grau de dissenso entre os grupos de interesse do setor a respeito do arranjo institucional” (SOUZA; COSTA, 2013, p. 592). A decisão foi tomada pelo STF apenas em 2013, com prevalência ao entendimento que vinha sendo defendido pelas companhias estaduais de saneamento de que nos casos de serviços compartilhados por mais de um município a titularidade deixa de ser exclusivamente municipal.

lizado do veto político pelos dois principais grupos de interesse mantém a incerteza decisória por décadas, afetando negativamente os mecanismos de governança e o financiamento setorial (SOUZA; COSTA, 2013, p. 588).

Apesar de prevista na Constituição Federal de 1988, a União só editou a Lei Nacional de Saneamento Básico em 2007, “tendo convivido com um vazio legal durante quase duas décadas, o que influenciou negativamente na prestação de serviços e nos investimentos” (BRASIL, 2011).

É importante destacar, no entanto, que embora a nova Lei tenha sido produto de um longo e intenso debate entre grupos antagônicos que ainda hoje resistem, a Lei Nacional de Saneamento Básico representou um grande salto para a área no País. A aprovação da Lei “inaugurou uma nova e desafiadora fase na história da área de saneamento no Brasil” (BRASIL, 2011, p. 11), exigindo planejamento e controle social.

O controle social, ainda que a intenção dos municipalistas de tornar os colegiados obrigatórios e fortalecidos em todos os níveis da federação não tenha sido aprovada, é um princípio fundamental desta lei (capítulo I, artigo 2º, inciso X), nela definido como um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007).

Ainda segundo esta Lei, em seu artigo 9º, “o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto (...) estabelecer mecanismos de controle social”. Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III deste artigo deverão prever (...) mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

O capítulo VIII desta Lei é dedicado à participação dos órgãos colegiados no controle social, sendo que tais órgãos, sejam eles estaduais, municipais ou do Distrito Federal, devem ter caráter consultivo, garantindo a representação: I - dos titulares dos serviços; II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico. Ainda segundo a Lei, “as funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram” (BRASIL, 2007). Os municípios podem, no entanto, estabelecer o instrumento e mecanismos de controle social mais restritivos, como conselhos deliberativos.

3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Na história do homem, tem-se levado a cabo iniciativas de sobrevivência contra forças da natureza frequentemente imprevisíveis e severas. O poder de modelar, controlar e transformar a natureza desenvolveu-se gradualmente por milhões de anos. O desenvolvimento econômico (material) ocorrido dentro do contexto da emergência do capitalismo e da visão de mundo moderna, em especial desde o século XVII, quando da Revolução Industrial, trouxe em seu bojo rápidas mudanças tecnológicas, populacionais, ambientais e sociais. Com estas mudanças, a interdependência de escalas – internacional, regional, nacional, local – é acentuada a todo tempo, com grandes incertezas e rápidas mudanças, desafiando ainda mais a tarefa de transição para práticas mais sustentáveis de relações sociais e produção (GALLOPIN, *et al.*, 1997).

É certo que o desenvolvimento material, econômico, em que há “um domínio da natureza pelo homem” é priorizado na maior parte do mundo, sendo que menos atenção é dada a outros tipos de desenvolvimento, como o desenvolvimento humano e ambiental. No entanto, tem havido uma crítica crescente a esta abordagem de desenvolvimento moderno, entrando em cena uma perspectiva mais ecológica, situando o homem como sendo apenas um dos elementos e atores do mundo. Isso aconteceu em função da constatação de que o desenvolvimento moderno (capitalista e tecnológico) tem efeitos colaterais que acabam repercutindo não só sobre as outras espécies como sobre as próprias necessidades humanas.

Dentro deste contexto, diversos profissionais têm buscado respostas para a questão de como podemos, da melhor maneira possível, incluir toda a população mundial nos padrões mínimos de qualidade de vida e ao mesmo tempo limitar o uso de recursos naturais para garantir a sua viabilidade no longo prazo. Alguns autores, no entanto, defendem que é necessária uma profunda mudança nos processos industriais, nas bases do estilo de vida moderno e na estrutura do desenvolvimento econômico. O desafio do século XXI, segundo Gallopin *et al.* (1997), aponta para a criação de uma civilização global sustentável.

Para Capra (2002, p.11),

O principal desafio deste novo século - para os cientistas sociais, os cientistas da natureza e todas as pessoas - será a construção de comunidades ecologicamente sustentáveis, organizadas de tal modo que suas tecnologias e instituições sociais - suas estruturas materiais e sociais - não prejudiquem a capacidade intrínseca da natureza de sustentar a vida. Os princípios sobre os quais se erguerão as nossas futuras instituições sociais terão de ser coerentes com os princípios de organização que a natureza fez evoluir para sustentar a teia da vida.

A forma como esta organização se dá, como as instituições agregam resultados mais positivos e qual o grau de participação e “empoderamento” das comunidades envolvidas são temas frequentemente pesquisados para responder às questões relacionadas à busca por este outro desenvolvimento.

Nesse contexto, têm-se enfatizado o controle social como um componente fundamental para a promoção e o alcance desse novo tipo de desenvolvimento. Isso porque a experiência e a história mostraram que a participação e controle social na definição de políticas públicas, tanto de saneamento básico como de educação, saúde, meio ambiente, as torna mais efetivas e legítimas.

Há uma ampla gama de estudos que procuram identificar como o controle social se configura como ferramenta importante para o sucesso das políticas públicas. O debate, no entanto, ainda está procurando problematizar a participação. Em que medida ela é benéfica? Quais os fatores que devem acompanhá-la para que seja efetiva? Quais os tipos de participação e para quais propósitos elas servem? Nas seções seguintes serão apresentados alguns aspectos deste debate em torno da participação e do controle social, como ele têm evoluído e como pode contribuir para a análise do caso em foco nesta dissertação.

3.1 PARTICIPAÇÃO: BREVE HISTÓRICO

De acordo com Hickey e Mohan (2003), antes de revisar o tema é necessário examinar diferentes entendimentos da relação entre desenvolvimento e práticas de participação. Para tanto, os autores trazem a diferenciação entre dois tipos de desenvolvimento: o iminente, “na forma de intervenções específicas” e o imanente, “relacionado a processos subjacentes de desenvolvimento”. Ou seja, o primeiro está relacionado a um tipo de desenvolvimento “desejado”, acreditado como “passível de ser implementado”, tendo como premissa a

possibilidade de uma sociedade ser “modelada” (*makeability*), enquanto o segundo é mais orgânico, associado a processos mais internos de desenvolvimento político e de cidadania.

Ainda de acordo com estes autores, há uma tendência dentro das pesquisas de desenvolvimento contemporâneo em se focar mais nos processos iminentes de desenvolvimento do que nos imanentes, o que tem gerado, em alguns casos, um “obscurecimento da política subjacente do desenvolvimento”. Isso porque os processos iminentes não gerariam um resultado satisfatório, conforme explicam:

Na medida em que o discurso e as estratégias de desenvolvimento iminente são em grande parte construídas em comunidades epistêmicas transnacionais que ocupam realidades sociais muitas vezes distantes das arenas ocupadas por pessoas pobres e excluídas, tais intervenções podem muito bem ser enquadradas por entendimentos que representam pouco para a realidade local. A afirmação de que o desenvolvimento pode ser voluntariamente 'administrado' por meio de uma 'mistura certa' de respostas institucionais (por exemplo, Brett 2000) tem efetivamente 'despolitizado' a noção e a prática do desenvolvimento nos países pobres (Ferguson, 1994), tornando-o um processo tecnocrático administrado e planejado pelos agentes de desenvolvimento e não negociado com e contestado por seus súditos. As políticas subjacentes de intervenções de subdesenvolvimento, de exclusão e de desenvolvimento são, portanto, obscurecidos da vista (HICKEY; MOHAN, 2003, p. 4-5, tradução nossa)

Na mesma linha de argumentação Christens e Speer (2006) sustentam que a crítica cada vez mais familiar ao desenvolvimento *mainstream*, como visto na introdução deste capítulo, baseia-se no fato de que, desde a II Guerra Mundial, o desenvolvimento tem sido dirigido pelos *experts* das grandes multinacionais e seu conhecimento e decisões. Estes *experts*, homens brancos ocidentais, aplicavam um conceito de desenvolvimento que priorizava tornar as comunidades mais modernas, racionais, industriais e ocidentalizadas, mesmo que com um alto custo cultural. As ideias por trás dos planos de desenvolvimento mudavam de tempos em tempos, segundo os autores, mas “o poder, dinheiro e *expertise* permaneceram nas mãos dos países ricos” (CHRISTENS; SPEER, 2006, p. 2, tradução nossa).

Esta conduta, em virtude dos resultados previsíveis e altamente indesejáveis, sofreu diversas críticas, o que levou ao desenvolvimento de uma abordagem alternativa de desenvolvimento baseada na participação comunitária (CHRISTENS; SPEER, 2006). O "desenvolvimento participativo", que desafia o desenvolvimento iminente, afirma a importância de colocar as realidades locais no centro das intervenções de desenvolvimento e a necessidade de transformar os agentes de desenvolvimento de “especialistas diretivos” para “facilitadores” do conhecimento e capacidades locais (HICKEY; MOHAN, 2003).

Dessa forma, tem havido um crescente interesse em formas de aumentar a participação dos cidadãos na governança, e com isso a qualidade e legitimidade da tomada de deci-

são (CORNWALL, 2002). Os primeiros trabalhos desenvolvidos neste sentido foram os de Chambers, Fals Borda, e Paulo Freire (1970), tendo este último influenciado muitos dos promotores do desenvolvimento participativo. Assim, com estes e outros autores, o termo “participação” passou a desempenhar um papel fundamental nos debates sobre desenvolvimento, em especial no desenvolvimento rural, ganhando aceitação e adoção relativamente rápidas internacionalmente (UN-ESCAP, 2009).

Os modelos de participação foram, então, introduzidos, ou reintroduzidos, nas práticas de diversas entidades – ONGs, governos, organizações internacionais etc. – a partir dos anos 70, com o reconhecimento de que os pobres são agentes-chave para transformação (UN-ESCAP, 2009). Ao longo das décadas seguintes, nos anos 80 e 90, estas entidades empreenderam uma série de projetos de desenvolvimento com participação que permitiram “ajustar” as metodologias, que ainda seguem em debate.

Cornwall (2002) destaca que no início dos anos 80 a “participação comunitária” era mais uma ferramenta de divisão de custos e aumento de efetividade e eficiência, com escassa atenção a questões como empoderamento e construção de capacidades da população. Ou seja, a participação dos beneficiários era mais uma questão pragmática do que um princípio. Esta crítica será retomada mais adiante nesta dissertação.

No Brasil, de tradição autoritária e excludente, a participação social tem sido uma conquista que vem ocorrendo desde as primeiras resistências indígenas e negras, pelas lutas de independência, abolicionistas, revoltas urbanas até o movimento operário, camponês e urbano dos anos 1980 e 1990 (C, 1998 apud BRASIL, 2011, p. 123).

Na história recente do país, o conceito de participação foi debatido de maneira ampla quando da década de 50, mas ainda ligado à participação política. Na década seguinte, com a instauração do regime militar, a participação ficou relegada a segundo plano, sendo retomada apenas na década de 80, quando se retomou a democracia (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2010).

No entanto, ainda na década de 70, durante a ditadura militar, surgiu um pujante movimento social, que se insere nos ditos “novos movimentos sociais” (S, 1998, apud BRASIL, 2011). Como aponta Carvalho (1998 apud BRASIL, 2011, p.123),

Esse movimento foi marcado pela criação de espaços de ação política. Na supressão da possibilidade da participação pelo via institucional, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero e a raça tornaram-se espaços privilegiados da ação política, sendo ocupado por sujeitos de identidades e formas de atuação diferentes daquelas do sindicato e do partido político.

Dessa forma, os movimentos avançaram no sentido de garantir acesso aos direitos sociais já previstos em lei, assim como no sentido da participação da definição e gestão desses direitos, interferindo, então, na definição das políticas públicas, abrindo espaço para que medidas institucionais fossem adotadas. De fato, “esse movimento contribuiu para que se promulgasse a Constituição Brasileira de 1988, conhecida como Constituição Cidadã” (BRASIL, 2011, p. 123). Neste momento, por meio de lei, foram instituídos mecanismos de participação como os conselhos de diversos seguimentos da sociedade, como saúde, educação, meio ambiente (BRASIL, 2011).

O reforço da participação no País, no entanto, também foi influenciado pelo movimento realizado pelos órgãos internacionais na década de 70, como visto anteriormente. De fato, de acordo com Vasconcellos e Vasconcellos (2010, p.2), nessa época,

Resultante de uma estratégia de planejamento para o desenvolvimento rural, o conceito de participação foi introduzido por agências de desenvolvimento e financiadores internacionais como condição fundamental para obter informações das comunidades para os projetos de intervenção econômica e social. Objetivava o envolvimento das pessoas no processo de planejamento e gestão do desenvolvimento através da obtenção de informações das comunidades rurais para subsidiar o planejamento estatal sob o foco do desenvolvimento regional.

A participação adquirira, então, uma conotação “instrumentalista e apropriada pelo Estado e/ou pelos órgãos nacionais e internacionais de desenvolvimento” (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2010, p. 2).

Na década seguinte, nos anos 80, dentro do bojo dos novos movimentos sociais, as ONGs assumiram a frente do conceito de participação no trabalho em nível comunitário para implantação dos projetos de intervenção econômica e social, objetivando aliviar a pobreza das populações não assistidas pelo Estado. De fato, havia uma lacuna aberta com a reforma do Estado neoliberal, a qual seria ocupada pelas ONGs, cujo foco da lógica de participação objetivava um desenvolvimento alternativo, emanado das próprias comunidades (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2010).

Segundo Vasconcellos e Vasconcellos (2010, p.2),

Sob a perspectiva Freireana (FREIRE, 1980), a participação assumia o caráter instrumentalista de conscientização da sociedade civil para enfrentamento com o Estado e para a busca de um caminho de desenvolvimento baseado nos interesses endógenos das comunidades, particularmente as comunidades rurais. Estas comunidades, assumidas como excluídas da proposta de desenvolvimento regional homogeneizante, baseada no crescimento econômico, seriam os atores principais de uma lógica de desenvolvimento que priorizasse os socialmente excluídos (FREIRE, 1980). A parti-

cipação assumiria o papel transformador a partir da educação popular e do fortalecimento dos movimentos sociais e outros grupos sociais organizados.

Mas, conforme apontam Vasconcellos e Vasconcellos (2010), os resultados dos projetos comunitários alternativos de desenvolvimento não eram abrangentes, mas sim pontuais, e dependentes dos movimentos da economia regional e global. Tal fato evidenciou para as ONGs que era necessária uma relação mais próxima com o Estado para que os projetos alternativos de desenvolvimento comunitário fossem sustentáveis. Em outras palavras, “o caráter transformador pela via exclusiva dos movimentos sociais no enfrentamento com o Estado se mostrou insuficiente e limitado” (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2010, p. 2).

A questão que se apresentava, então, é que tais projetos, se não estivessem inseridos em um contexto mais amplo, com a participação do Estado, não desencadeavam o desenvolvimento. Sozinhas, sem relação com os movimentos econômicos regionais e globais, as ONGs seriam incapazes de estimular um projeto de desenvolvimento que expandisse o raio de seus resultados (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2010). Era necessária, então, uma maior integração das intenções da sociedade civil, dos movimentos sociais e ONGs, com as ações do Estado, o que viria a se delinear melhor a partir da promulgação da nova Constituição.

Com a retomada da democracia no final dos anos 80, a reforma política permitiu que representantes de vários setores da sociedade civil, até então não representados, pudessem participar de forma mais intensa na definição de políticas públicas. De fato, a Constituição Federal de 1988, como levantado anteriormente, representou um grande salto para a sociedade civil, que passou a dispor de poderes para fiscalizar as ações implementadas pelo Estado e também planejar e acompanhar as políticas públicas (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2010).

A partir da redemocratização e do novo marco legislativo, houve uma descentralização do poder da esfera federal. A Constituição Cidadã “teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas” (LOTTA, 2006, p. 17), enfatizando-se a “descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, baseando-se na concepção universalista dos direitos sociais” (LOTTA, 2006, p. 17).

Embora o *approach* participativo seja amplamente utilizado e aceito, nos anos 90 tanto acadêmicos quanto participantes e executores destes processos começaram a desafiar a sua eficiência. As ferramentas participativas, de tão aclamadas e reivindicadas, ainda que por

diferentes agentes com diferentes orientações ideológicas, passaram a ser descritas por alguns como “a nova ortodoxia do desenvolvimento” (H; S, 2001, *apud* UN-ESCAP, 2009), mas sem uma ideologia definida (UN-ESCAP, 2009), fundada em sólidos princípios epistemológicos e ontológicos (HICKEY; MOHAN, 2003). A partir daí, os conceitos e metodologias em participação, assim como os conceitos de comunidade, poder e sua distribuição e o papel das ONGs, passaram por um exame minucioso.

Antes de seguir à exposição de algumas destas críticas, deve-se conceitualizar o termo participação. Tal conceitualização, no entanto, não é um trabalho fácil, já que a definição deste termo já traz consigo as linhas ideológicas a que a ferramenta servirá e, conforme aponta Gohn (2011, p.16), “as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas do que a própria formulação do termo”.

3.2 PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS

De acordo com Gohn (2011), o estudo científico sobre a participação remonta do século XVIII, apesar de as origens do tema da participação serem muito mais antigas. Em seus trabalhos, diversos teóricos discorreram, pelo menos em alguma medida, sobre participação: J.J. Rousseau, John Stuart Mill, A. de Toqueville, Fourier, Proudhon, Marx, Engels, entre outros. Apesar de importante, uma vez que não faz parte do escopo da presente dissertação as *conceitualizações* mais antigas aportadas por estes autores não serão apresentadas, sendo que o foco maior será dado às discussões mais atuais sobre o tema (GOHN, 2011).

Ainda assim, tal tarefa não é fácil, uma vez que existe muita literatura sobre o tema. Com o intuito de oferecer uma conceitualização que permita uma melhor instrumentalização para análise do caso do Projeto Sustentabilidade em Ação, serão apresentados brevemente três modelos que buscam definir a participação.

Segundo o relatório da ONU “Estudos de Casos sobre Participação Comunitária” (UN-ESCAP, 2009, tradução nossa), existem diversas tipologias criadas no intuito de descrever os níveis de participação. O relatório apresenta uma destas tipologias, que “ranqueia” os graus de participação, desde aquela passiva, em que os agentes sujeitos da transformação participam como meros ouvintes sobre o que está acontecendo, com informação do tipo *top-down*, até a participação com automobilização, com alto grau de empoderamento dos agentes sujeitos das mudanças com seu alto grau de atuação nas decisões (

Quadro 4).

Quadro 4: Tipologia da participação

Tipo de Participação	Alguns Componentes e Características
Participação Passiva	As pessoas são informadas sobre o que vai acontecer ou que já aconteceu. Sistema top-down, informação compartilhada pertence apenas a profissionais externos.
Participação via fornecimento de informações	As pessoas respondem questões propostas por pesquisadores, utilização de pesquisas, questionários, etc. As pessoas não são capazes de influenciar a pesquisa.
Participação por consulta	As pessoas são consultadas e os agentes externos escutam as suas visões. Em geral os problemas e soluções são definidos externamente. As pessoas não são realmente envolvidas no processo de tomada de decisão.
Participação com incentivos materiais	Provisão de recursos, como trabalho. Pouco incentivo para participação após o término dos incentivos.
Participação funcional	Grupos são formados para atingir objetivos predeterminados. Em geral realizado depois de tomada de grandes decisões em um projeto, portanto inicialmente dependente de pessoas externas, mas que posteriormente pode se tornar um processo independente. Participação como organização.
Participação interativa	Análises conjuntas para ações conjuntas. Uso possível de novas instituições locais ou fortalecimento das já existentes. Capacitação e empoderamento para possibilitar que as pessoas mantenham estruturas ou práticas.
Automobilização	Já empoderados, tomam decisões independentemente de instituições externas. Podem ou não desafiar distribuições desiguais de riqueza e poder. Participação como empoderamento

Fonte: Traduzido e Adaptado de UN - ESCAP (2009, p. 11).

Esta tipologia, no entanto, não é neutra, ou seja, segue-se uma escala hierárquica em que se pode subir ou descer, sendo que a “completa participação” seria o objetivo final dos processos participativos. De acordo com a publicação, alguns teóricos rejeitam essa perspectiva, uma vez que ela não considera a divisão da participação em duas abordagens: a da eficiência e a da equidade/empoderamento. A primeira abordagem se refere à participação com um uso mais instrumental, como uma ferramenta de obtenção de resultados, enquanto a segunda abordagem se refere a um processo de empoderamento dos beneficiários, fortalecendo sua capacidade de tomar ações coletivas independentes a fim de melhorar sua própria situação (UN-ESCAP, 2009).

De fato, este tipo de *ranking* de tipos de participação não considera os processos políticos inerentes da participação e estão sujeitos, senão alinhados a, diferentes ideologias. No entanto, podem ser interessantes para apoiar a definição da participação que se dá em um dado processo, como será feito no caso ora analisado, do Projeto Sustentabilidade em Ação.

Na mesma publicação é apresentado outro esquema de análise de participação, mas baseado na orientação ideológica que baseiam as diferentes propostas de participação como ferramenta para o desenvolvimento. Bastian e Bastian (apud UN-ESCAP, 2009), identificaram três destes posicionamentos ideológicos, que formam a raiz de diversas

propostas da participação dentro dos processos de busca pelo desenvolvimento.

O primeiro posicionamento age de acordo com o discurso *mainstream* de desenvolvimento, usados pelo Banco Mundial e OCDE, em que a participação é “um elemento central de um modelo coerente para o desenvolvimento sustentável, o qual é, no entanto, concebido dentro de um quadro de economia de mercado e dependência no setor privado como motor do crescimento (B;B, 1996^a, apud UN-ESCAP, 2009, p. 14, tradução nossa).

O segundo posicionamento se baseia em uma visão da participação como uma “terceira via” de desenvolvimento, além da via capitalista voltada ao mercado ou da via de desenvolvimento socialista centralizada no Estado. Tal posicionamento seria apoiado por países doadores com uma forte tradição democrática. Nesta visão, as pessoas desempenhariam um papel central tanto como fontes de necessidades que definem as prioridades do desenvolvimento como atores do seu próprio desenvolvimento.

Por último, há o posicionamento que admite

Um conjunto de perspectivas mais ou menos radicais, caracterizado pela consciência da distribuição assimétrica do poder na sociedade e suas consequências para a pobreza, e buscando na participação um novo meio de ajudar a trazer a transformação social, capacitando os pobres e, finalmente, mudando a distribuição do poder. Empoderamento dos pobres e transformação social são claramente o principal motivo para a participação nesta perspectiva (UN-ESCAP, 2009, p. 15, tradução nossa).

Já Gohn (2011) propõe uma análise do conceito de participação a partir de três níveis básicos: o conceitual, o político e o da prática social.

Para participar, os indivíduos têm que desenvolver a autoestima, mudar sua própria imagem e as representações sobre sua vida. Ter apenas um emprego não resolve o problema da participação, porque os indivíduos devem ter também motivações. Precisam estar articulados a redes societárias, desenvolver ações frequentes e contínuas com seus pares (GOHN, 2011, p. 31).

É interessante notar que, conforme aponta o relatório da ONU, o fato de que as pessoas e organizações com tão diversas ideologias podem todos concordar que a participação é “uma coisa boa”, a tal ponto que se tornou parte da corrente principal do desenvolvimento, indica claramente que o termo é utilizado para designar realidades práticas muito diferentes, o que inevitavelmente provoca alguma confusão.

Dentro do contexto do Projeto Sustentabilidade em Ação e para fins desta dissertação, foi considerada a abordagem da participação que se assemelha mais ao descrito

por Gohn (2011) e pela terceira linha de Bastian e Bastian (apud UM-ESCAP, 2009). Essa escolha se justifica por se aproximar mais da visão que considera os traços culturais e específicos de cada comunidade, o que é muito importante para se analisar o caso do Vale do Capão, cujos traços sociais são bastante complexos, como se verá mais adiante.

Para analisar o caso do Projeto Sustentabilidade em Ação, também serão consideradas nas seguintes seções algumas perspectivas e abordagens que auxiliarão no entendimento da questão da participação. Primeiro, será abordada a questão da gestão dos recursos ambientais dentro de um contexto de governança compartilhada, como propõe o trabalho seminal da economista norte-americana Elinor Ostrom. Em seguida, será apresentado o estado da arte do debate sobre a participação como ferramenta dos processos de desenvolvimento.

3.3 O COMMON POOL RESOURCE, DE ELIONOR OSTROM

A economista norte-americana Elinor Ostrom recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 2009 por suas pesquisas sobre a gestão dos recursos comuns, ou *common pool resources* (CPRs¹⁵), em comunidades e de modo sustentável, utilizando a teoria dos jogos como aporte teórico. A tese de Ostrom é que um conjunto de bens comuns compartilhado por vários indivíduos, como em uma comunidade, não é necessariamente mal gerido pelos seus usuários, conforme prevê a teoria da “tragédia dos comuns”, e que a privatização ou regulação por entidades externas não são as únicas, nem as soluções mais eficientes, para a gestão sustentável dos recursos. A teoria apresentada pela autora baseou-se em inúmeros estudos empíricos com populações que realizam com sucesso a própria gestão de recursos naturais comuns.

Para basear seus argumentos, Elinor Ostrom expõe as ideias tradicionalmente usadas até hoje para justificar a privatização ou a estatização dos recursos naturais como resposta às pressões em sua utilização. Uma das teorias mais largamente utilizadas para este fim é a da “Tragédia dos comuns”. Publicada pelo ecologista também norte-americano Garret Hardin em 1968, a “Tragédia dos comuns” é uma estória de um pasto “aberto a todos”, sem regulação de qualquer instituição, pública ou privada. A partir daí o autor fundamenta sua análise, examinando as decisões supostamente racionais que cada criador de animais tomaria

¹⁵ O termo CPR será utilizado nesta dissertação como substituto para termos como *pool* de recursos comuns, gestão de recursos comuns, ambiente de compartilhamento de recursos comuns.

para obter o máximo benefício próprio a partir do uso da terra comum, mas que, no conjunto final de decisões de cada criador, levaria à exaustão das terras. Em outras palavras,

Cada criador recebe um benefício direto de seus próprios animais e sofre prejuízos posteriores pela degradação dos recursos comuns, quando o seu gado, assim como o dos outros, leva à exaustão da pastagem. Cada pastor está motivado para adicionar mais e mais animais, porque ele recebe o benefício direto de seus próprios animais e tem apenas uma parte dos custos decorrentes da exaustão da pastagem (OSTROM, 1990, p. 2, tradução nossa)

Dessa forma, estariam criadas as condições para a “tragédia”, como Hardin conclui:

Cada homem está preso a um sistema que o obriga a aumentar seu rebanho sem limites em um mundo que é limitado. Ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos comuns (H, 1968, p. 1244, apud OSTROM, 1990, tradução nossa).

Esta teoria ganhou diversos adeptos, sendo que vários autores, inclusive antes de Hardin, chamaram atenção para este resultado nas propriedades comuns. E, conforme aponta Ostrom, este exemplo seria de pouco interesse caso se tratasse apenas de pastos e criadores de gado. No entanto, a “Tragédia dos comuns” é uma metáfora que pode ser aplicada em diversas problemáticas relacionadas a grandes contingentes populacionais e exaustão de recursos naturais. De fato, “análises padrão na economia moderna de recursos concluem que quando um número de usuários tem acesso a um recurso comum, o total de unidades de recursos retirados será maior do que o nível econômico ótimo de retirada” (OSTROM, 1990, p. 3).

Outra teoria largamente utilizada para retratar não apenas esta “tragédia”, mas também os resultados indesejados a partir de escolhas individuais racionais é o Dilema do Prisioneiro. Trata-se de uma metáfora em que, na sua formulação original, retratava o dilema de dois criminosos capturados pela polícia e interrogados separadamente. Colocados em salas distintas, ambos os criminosos tinham duas opções: confessar o crime, incriminando a si e ao comparsa, ou negar o crime, incriminando o comparsa. Se apenas um criminoso confessasse o crime, ele receberia uma recompensa pela colaboração com a polícia, e seria libertado, enquanto o comparsa receberia uma sentença de seis meses. No entanto, caso os dois confessassem, em salas separadas, cada um receberia uma pena de três meses, enquanto caso os dois negassem a pena seria de 1 mês para ambos.

Neste contexto, qual o resultado esperado? Cada criminoso se depararia com a seguinte decisão: confessar ou negar, sendo que, caso o comparsa negasse, o ideal seria confessar (resultando em sua liberdade), mas caso o comparsa confessasse, o ideal também seria confessar (pena de 3 meses, ao invés de uma pena de 6 meses caso negasse). Dessa forma, o resultado esperado, levando-se em conta a racionalidade dos criminosos, é de que ambos confessassem, levando a um resultado que não é ótimo para os dois. Ou seja, a estratégia dominante dos criminosos é confessar, pois dessa forma, independentemente da resposta do parceiro, cada um estaria melhor do que se escolhesse negar o crime. No entanto, caso ambos negassem estariam melhores que ambos confessando (pena de 1 mês para ambos negarem versus pena de 3 meses para ambos confessarem), mas como eles não têm acesso um ao outro, o resultado é que ambos confessam (VARIAN, 2003). Este resultado não é eficiente no sentido de pareto¹⁶, ou seja, existe, dentro desta situação, um resultado em que ambos estariam melhores.

A situação retratada no “Dilema do Prisioneiro” é um paradoxo em que estratégias individuais racionais levam a um resultado coletivo irracional, “desafiando a crença fundamental de que seres humanos racionais podem alcançar resultados racionais” (OSTROM, 1990, p. 5). O “Dilema do Prisioneiro” é largamente utilizado em contextos de utilização de recursos naturais, levando em geral à inferência de que os seres humanos são incapazes de cooperar.

Outro marco teórico que vem ao encontro da “Tragédia dos Comuns” e do “Dilema do Prisioneiro” no sentido de ilustrar o paradoxo “escolhas individuais racionais levam a resultados coletivos irracionais” é “*The logic of collective action*”, ou lógica da ação coletiva.

Mancur Olson, quem primeiro escreveu sobre isso, buscou refutar o otimismo expresso por outros teóricos de que os indivíduos com interesses comuns dentro de um grupo agiriam voluntariamente no sentido de conquistar este interesse. A ideia generalizada, e aparentemente lógica, de que os indivíduos em uma comunidade agem de maneira a apoiar os interesses comuns não seria verdadeira. Para Olson, uma vez que cada indivíduo não pode ser excluído dos benefícios gerados pela produção de um bem, ele não terá incentivos para contribuir voluntariamente para a provisão deste bem (OSTROM, 1990).

De fato, para Olson (1965 apud OSTROM, 1990, tradução nossa),

A não ser que o número de pessoas seja muito pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial para fazer os indivíduos agirem pelo interes-

¹⁶ “Ótimo de pareto” é um conceito em economia que define um ponto em que não é possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente, sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico.

se comum, indivíduos racionais com interesses próprios não vão agir para alcançar o interesse de grupo ou interesse comum.

A questão levantada por Olson, da impossibilidade de excluir usuários do benefício coletivo, é conhecida como o fenômeno do *free-rider*, ou carona. O carona, ao se beneficiar do bem-estar gerado coletivamente, não é motivado a participar da geração deste bem-estar, pegando “carona” no esforço de outros.

Todos os três modelos apresentados anteriormente – quais sejam, a tragédia dos comuns, o dilema dos prisioneiros e a lógica da ação coletiva – têm, em alguma medida, elementos dos caronas. Estes modelos são muito úteis para explicar como os agentes racionais levam a resultados irracionais, enquanto, por outro lado, podem ser extremamente perigosos ao levar em conta restrições (como a incapacidade de comunicação, a inexistência de contratos e acordos, a impossibilidade de mudar de ideia, etc.) que na realidade podem ou não estar presentes. Além disso, tais modelos, como na maior parte do pensamento econômico, são presos à ideia do indivíduo racional que age em função de interesses individuais, sem levar em conta os comportamentos sociais e culturais em geral, movidos por costumes, hábitos e sentido da coletividade não racionalmente refletido pelos atores.

As orientações de políticas defendidas em geral para sanar os problemas decorrentes destes três modelos, e que não consideram os aspectos socioculturais que compõem a “irracionalidade” do sujeito, supõem um entre dois caminhos: a privatização ou o controle pelos governos. De acordo com a autora, “a presunção de que um leviatã externo é necessário para evitar tragédias dos comuns leva a recomendações de que os governos centrais controlem sistemas de recursos naturais” (OSTROM, 1990, p. 9, tradução nossa), em especial em países do “terceiro mundo”. O problema, no entanto, é que sem informação confiável e válida, agências centrais podem cometer alguns erros, culpando inocentes e inocentando culpados. Outros propõem a privatização como a única forma viável para solução destes problemas. De todas as formas, Ostrom argumenta, os analistas que tentam dar uma solução a problemas de CPRs, tanto por meio de privatização quanto de centralização pelo governo, em geral propõe uma solução específica, uma mudança institucional, vinda de um agente externo, imposta sobre os indivíduos afetados, sem considerar a sua participação.

A partir deste ponto, Ostrom se propõe a analisar questões sobre como “melhorar as capacidades dos envolvidos para mudar as regras do jogo para levar a outros resultados que não tragédias impiedosas” (OSTROM, 1990, p. 7, tradução nossa), defendendo que ao invés de uma única solução para um único problema, há uma variedade de soluções para lidar com

uma variedade de problemas. Ostrom propõe a criação de uma teoria empiricamente baseada sobre formas de auto-organização e autogestão, combinando a estratégia dos novos institucionalistas com a usada pelos biólogos. Seu desafio é identificar como os indivíduos se organizam e se governam a si mesmos para obter benefícios coletivos em situações em que as tentações de pegar carona e quebrar compromissos são substanciais.

A partir da análise de alguns casos de CPRs autogeridos e auto organizados em todo o mundo, como a utilização de pastos comuns na Suíça, sistemas de irrigação no Nepal e pesca costeira nos Estados Unidos, Ostrom identifica algumas similaridades entre os casos, para então descrever oito princípios que devem estar presentes em um sistema de gestão de bens comuns por parte de uma comunidade de utilizadores.

A primeira similaridade observada pela autora é o fato de todos os CPRs analisados enfrentarem “ambientes incertos e complexos”, especialmente em relação aos fenômenos da natureza, como chuvas. Em contraste com a incerteza dos ambientes, as populações, a autora argumenta, permaneceram estáveis ao longo do tempo, e têm uma história e uma expectativa de futuro longos. Ou seja, os indivíduos que se beneficiam do fluxo de bens fornecido pelo recurso comum – sejam peixes, água, pastos – se conhecem e convivem de longa data, havendo também uma perspectiva de convivência futura. Tais indivíduos compartilham um passado e esperam compartilhar um futuro, também por meio de seus familiares. Assim, é importante para estes indivíduos manter sua reputação como membros confiáveis e respeitáveis da comunidade, sendo a habilidade de manter promessas, realizar negociações honestas, etc., um ativo importante, que é compartilhado inclusive pelos netos e bisnetos destes indivíduos. A principal semelhança encontrada, no entanto, talvez seja o fato de que, entre os CPRs de sucesso, os sistemas de recursos claramente atendem o critério da sustentabilidade.

Ostrom aponta também que outra similaridade encontrada é o fato de haver perseverança manifestada nesses sistemas para com instituições e recursos, sendo que as regras institucionais que regem cada CPRs são acentuadamente diferentes, variando de acordo com os locais, cultura, costumes:

Embora as regras particulares que são usadas dentro desses vários ambientes não possam servir de base para uma explicação sobre a solidez institucional e a sustentabilidade entre estes CPRs, parte da explicação que ofereço é baseada no fato de que as regras específicas diferem. A diferença nas regras específicas leva em conta atributos específicos de cada sistema físico, visões culturais do mundo e relações econômicas e políticas que existem no ambiente. Sem regras diferentes os indivíduos não conseguiriam aproveitar as características positivas de um CPR ou evitar possíveis armadilhas que podem ser encontradas em um cenário, mas não em outros. (OSTROM, 1990, p. 89).

Assim, ao invés de propor regras específicas, a autora desenha um quadro com sete princípios que caracterizam todas as experiências institucionais exitosas de CPRs, e que não estavam presentes em casos de CPRs que fracassaram¹⁷. Os princípios são mostrados no Quadro 5:

Quadro 5: Princípios de formato de CPRs desenhados a partir de casos de sucesso.

1	Limites claramente definidos: devem-se definir claramente os indivíduos ou famílias que têm direito de retirar as unidades de recursos das CPRs, assim como devem ser claramente definidos os limites do próprio CPR.
2	Congruência entre as regras de apropriação e de provisão e as condições locais: regras de apropriação que restringem tempo, lugar, tecnologia e/ou a quantidade das unidades de recursos a serem retirados estão relacionadas às condições locais e às regras de provisão de trabalho, material e/ou dinheiro.
3	Arranjos de escolha coletiva: a maioria das pessoas afetadas pelas regras de funcionamento podem participar para modificar as regras de exploração.
4	Monitoramento: monitores, que auditam ativamente as condições do CPR e o comportamento de seus usuários, prestam contas a estes usuários ou são eles mesmos os usuários do CPR.
5	Sanções gradativas: usuários do CPR que violam as regras operacionais tendem a ser avaliados de acordo com sanções gradativas (dependendo da gravidade e do contexto do delito por outros usuários do CPR, por funcionários responsáveis perante estes usuários ou por ambos).
6	Mecanismos de resolução de conflitos: usuários do CPR e os seus funcionários têm rápido acesso a fóruns locais de baixo custo para resolver conflitos entre usuários ou entre usuários e funcionários.
7	Reconhecimento mínimo dos direitos de organização: os direitos dos usuários para conceber as suas próprias instituições não são questionados por autoridades governamentais externas.

Fonte: Extraído e traduzido de Ostrom (1990, p. 90).

A autora coloca que estes princípios não são condições *necessárias* para alcançar solidez institucional em dado CPR, trata-se de uma *especulação*, e que novos trabalhos empíricos e teóricos são necessários para fortalecer e ampliar estes princípios. Em outras palavras, tais princípios devem ser encarados como orientadores para as comunidades, mas que devem ser sempre ajustados a cada realidade.

É interessante notar que também no trabalho de Ostrom, assim como nos princípios por ela identificados, é afirmada a importância de se colocar a comunidade no centro de protagonismo de definição e execução de regras, levando em consideração suas especificidades sociais, culturais e físicas, conforme apontam outros teóricos abordados em seções anteri-

¹⁷ Há ainda um oitavo princípio para ser utilizado em casos mais “genéricos e complexos” de organizações maiores, o que não se aplica ao caso ora analisado.

ores. A comunidade envolvida participa desde a definição das regras, até seu monitoramento e aplicação de sanções.

Este quadro de princípios será retomado novamente, quando for apresentado e analisado o caso do Projeto Sustentabilidade em Ação, e o caso da CPR em questão, qual seja, a gestão da água na comunidade.

3.4 PARTICIPAÇÃO: A NOVA TIRANIA?

Uma vez explícitos o histórico da participação, seus principais significados e a teoria dos CPRs, serão abordadas nesta seção as principais críticas em relação a abordagens de desenvolvimento que colocam a participação como um princípio central.

Conforme brevemente levantado nesta dissertação, muitas das críticas se referiram ao processo participativo como uma ferramenta vazia, apropriada (HICKEY; MOHAN, 2003) por grandes agências internacionais neoliberais, como o Banco Mundial, que passaram a utilizar termos como participação e empoderamento como instrumentos de intervenções calculadas, desconectando seus significados anteriores relacionados a processos pelos quais as pessoas descobriam suas próprias potencialidades (CORNWALL, 2002).

De fato, conforme apontam Rahman, Carmen e Fals Borda,

[...]agências de desenvolvimento *mainstream* efetivamente cooptaram a "participação" em uma forma despolitizada de intervenção de desenvolvimento, o que legitima a ortodoxia neoliberal, ao invés de desafiar os processos de exclusão e falta de poder que são inerentes ao desenvolvimento "*mainstream*" (R,1995; C, 1996; F, 1998 *apud* HICKEY;MOHAN, 2003, p. 13, tradução nossa).

Para Hickey e Mohan (2003), uma das maiores críticas à inclusão intensa da participação nas agendas de praticamente todas as instituições que lidam com o desenvolvimento está no fato de que, para que seja uma ferramenta efetiva, capaz de mudar a realidade das comunidades, é necessário que a participação esteja incluída em um contexto mais amplo dentro de um projeto político e em que há um foco específico de garantir direitos de cidadania e participação para grupos marginais e subordinados. Sua proposta é realocar a participação dentro de uma abordagem "coerente e radical" de teoria e prática de desenvolvimento.

De fato, de acordo com os autores, há evidências empíricas de que nas localidades em que a abordagem participativa para o desenvolvimento alcançou sucesso sustentado havia uma tradição política ou o projeto em questão adotava uma “abordagem especificamente radical ao desenvolvimento, ao invés de inovações ou intervenções institucionais bem projetadas” (HICKEY; MOHAN, 2003, p. 3, tradução nossa). Esta aproximação tem como base um conceito de desenvolvimento imanente, e não iminente.

Os autores trazem o exemplo das exigências “participativas” de algumas agências internacionais de desenvolvimento, que acabam por disciplinar, mais do que liberar e empoderar os governos para que eles próprios possam determinar, o tanto quanto possível, suas prioridades e ações. Algumas metodologias participativas viriam mais obscurecer e subestimar as estruturas de poder de mercado global e a economia política local, além de reafirmar uma abordagem estreita, politicamente ingênua de governança (HICKEY; MOHAN, 2003).

Pesquisando diversos autores que têm trabalhado sobre o tema, Hickey e Mohan (2003) identificaram algumas críticas às metodologias participativas, como: (1) obsessão com o “local” em detrimento de estruturas mais amplas de injustiça e opressão; (2) um entendimento insuficientemente sofisticado sobre como o poder opera e é constituído e, portanto, sobre como o empoderamento pode ocorrer; (3) um viés para o social e cívico, em oposição ao político; (4) tendência de certos agentes da participação de tratá-la como uma técnica de trabalho e não como uma metodologia política de empoderamento.

As principais críticas a estas abordagens participativas foram reunidas na publicação “Participação: a nova tirania?” (tradução nossa), editada por de Bill Cooke e Uma Kothari. De acordo com Christens e Speer (2006), que realizaram uma rica resenha do livro, tal publicação veio a desafiar a crença generalizada de que a participação é “inequivocamente boa”, trazendo análises de pesquisadores e profissionais da área com um amplo amparo de trabalhos de campo. De acordo com Christens e Speer (2006, p. 2),

A “Nova Tirania” demonstra que o ideal teórico da participação muitas vezes não está funcionando como ferramenta de libertação e distribuição de poder que sua retórica sugere. Em vez disso, os esforços no sentido da participação são descritos como em grande parte, mantendo as relações de poder existentes, embora mascarando esse poder por trás da retórica e técnicas de participação. Esta máscara, portanto, representa a tirania de participação (tradução nossa).

Além desta “máscara”, Cooke e Kothari identificaram outras duas formas de tirania. Uma delas seria o fato de que a ênfase em práticas participativas obscureceria muitas

limitações e manipulações que suprimem os diferenciais de poder local. Conforme concluem os autores,

[...]na verdade, práticas participativas às vezes contribuem para a manutenção e exacerbação de diferenças de poder locais. Essa tirania é em nível de tirania de grupo e aborda as dinâmicas psicológicas e sociais bem conhecidas de funcionamento de grupo, que são largamente ignorados na literatura participação (CHRISTENS; SPEER, 2006, p. 2, tradução nossa)

Neste sentido, a tomada de decisão local seria erroneamente elevada em modelos participativos como um ato “genuíno e puro” que, uma vez descoberto, iria transformar os poderes "acima" dele, sem considerar que, em nível local, a prática da participação é sempre incorporada na política do contexto local. Assim, segundo o autor, “o conhecimento local sempre reflete o poder local”, sendo que “a própria abertura das deliberações e dos locais públicos em que a participação se desenrola, ambos os quais são celebrados em teoria participativa, tornam os processos participativos como políticos” (CHRISTENS; SPEER, 2006, p. 3, tradução nossa), muitas vezes suprimindo a franqueza, a abertura e a crítica.

Por fim, a terceira forma de tirania se refere à observação de que a grande aceitação de participação tem diálogo limitado com outros métodos de busca pelo desenvolvimento, ou mesmo consideração limitada por esses métodos.

Para os proponentes destas metodologias, no entanto, haveria algumas razões que explicariam estas críticas. De fato, houve um aumento significativo e rápido do emprego da participação no início dos anos 90 por agências doadoras, ONGs internacionais e cada vez mais também departamentos governamentais, agências de ajuda e universidades, que identificaram o potencial destas metodologias para entregar soluções “locais” e “baseadas nas comunidades”. Como muitas vezes acontece em casos semelhantes, a ampliação do uso levou a problemas: o abuso e a má prática tornaram-se comuns (UN-ESCAP, 2009).

Tendo em vista esta proliferação inadequada do uso das metodologias participativas e as críticas que receberam, a “comunidade de prática” destas metodologias, então, realizou uma avaliação dos usos empregados e que estavam sendo alvo de críticas, identificando alguns pontos em comum nestas experiências mal sucedidas, mostradas no Quadro 6:

Quadro 6: Problemas na aplicação de metodologias participativas

suposição de que o uso de métodos e/ou abordagens PRA ¹⁸ em si trazem mudanças positivas;
falta de clareza conceitual, transparência e prestação de contas;
ênfase na extração de informações com a retórica do politicamente correto;
premissas indiscutíveis de harmonia da comunidade;
falta de uma análise aprofundada que obscurece a consciência das realidades políticas no seio das comunidades;
treinamentos pontuais, sem acompanhamento por instrutores ou instituições;
deficiências na integração da PRA no planejamento e implementação do projeto;
falta de clareza sobre as razões para o uso destas metodologias;
agendas encaminhadas a partir de fora da comunidade, e não de dentro; e
cooptação da sigla, tornando-se um rótulo sem substância

Fonte: traduzido e adaptado de UN-ESCAP (2009, p. 13).

Outra resposta às críticas, em especial às reunidas no livro de Cooke e Kothari, foi a edição de outro livro, desta vez editado por Samuel Hickey e Giles Mohan, intitulado: “Participação: de tirania à transformação” (tradução nossa), também revisada por Christens e Speer (2006). Conforme apontam os autores, a nova publicação não procurou negar ou refutar as críticas, mas sim ampliar o debate crítico com vistas à construção de uma base conceitual e teórica coerente para o desenvolvimento participativo transformador. Assim, o livro desenvolve três temas que devem ser considerados para que a participação atinja seu potencial: transformação, tempo/espço e representação.

O primeiro tema, sobre transformação, foca nas condições e métodos para facilitar movimentos mais amplos de mudança política, e respostas civis e estatais. O segundo tema, sobre os aspectos espaciais e temporais, objetiva reconstruir uma teoria que esteja em sintonia com as características dos espaços e processos políticos de poder, de comunicação e de resistência, que muitas vezes estão sobrepostos. Por fim, o tema da representação aborda “a necessidade de o processo participativo se encaixar a processos multidimensionais mais amplos de democratização e a conquista da cidadania funcional” (CHRISTENS; SPEER, 2006, p. 4).

Todo este debate em torno da participação oferece algumas reflexões para o caso analisado, sendo que algumas destas críticas se encaixam muito bem ao processo participativo do Capão.

¹⁸ PRA, ou *participatory rural appraisal*, é um conjunto de técnicas participativas utilizada por organizações não-governamentais (ONGs) e outras entidades envolvidas no desenvolvimento internacional. A abordagem visa integrar o conhecimento e as opiniões das populações rurais no planejamento e gestão de projetos e programas de desenvolvimento, dentro do que preconizam as linhas desenvolvidas por Paulo Freire e Robert Chambers.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 A POSIÇÃO DA PESQUISADORA EM CAMPO

A autora da presente dissertação é moradora do Vale do Capão desde janeiro de 2010, tendo ali chegado para trabalhar numa ONG bastante conhecida na região e relativamente antiga, o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP). Os quase cinco anos percorridos até hoje, aliados às suas atividades profissionais, com sua figura ligada ao ICEP e a projetos dentro da APEA-CA, e em sua vida pessoal, identificada como “ex-companheira de Danilo”, morador nativo da Vila, fizeram com que a presença da pesquisadora fosse conhecida por muitos moradores do Vale do Capão, tanto nativos quanto “de fora”¹⁹. Tendo trabalhado tanto no ICEP quanto na própria APEA-CA em outro projeto, sua figura de alguma forma esteve relacionada aos projetos sociais.

Como moradora do Vale, então, a pesquisadora tem aqui um papel ativo no interesse e ação pelo desenvolvimento de um Vale do Capão mais ordenado e sustentável. Este interesse a levou, juntamente com outras associadas da APEA-CA, à elaboração do Projeto Sustentabilidade em Ação, com a intenção de resolver um problema cada vez mais preocupante na comunidade: o saneamento básico. Assim, a pesquisa realizada tem também um forte caráter prático para a autora, uma vez que o objetivo é aperfeiçoar as ações e atividades executadas dentro do próprio Projeto, e nos projetos futuros que possam vir a ser realizados na região.

¹⁹ A dinâmica populacional do Capão se deu de forma que houvesse, grosso modo, uma classificação entre os moradores nativos, que nasceram, cresceram e que têm raízes no local, e os “de fora”, pessoas de outras localidades que se mudam para o Capão em busca de uma nova alternativa de vida. Esta categorização, dada a sua relevância para se entenderem os movimentos sociais no Vale, será abordada com mais detalhe na seção 5.1 Trajetória do Território: o Vale do Capão, em que serão apresentadas também outras ramificações desta classificação (como “nativos alternativos”, “nativos filhos de alternativos de fora”, entre outros).

Este fato tem algumas implicações – tanto positivas quanto negativas – ao se realizar uma pesquisa sobre seu próprio lugar de moradia e atuação e, ainda além, sobre seu próprio trabalho dentro de um projeto, que coordena em parceria com duas colegas, e que lida com um tema tão delicado e polêmico como o saneamento. Também o fato de ser enquadrada como uma moradora “de fora”, trazendo consigo todas as percepções, conceitos e preconceitos, tem implicações fundamentais para o desdobramento da análise e conclusões alcançadas.

Isto posto, a metodologia utilizada para abordar o caso do Projeto Sustentabilidade em Ação foi o método da Pesquisa-ação, uma vez que traz diversos aspectos que se enquadram neste caráter ativo e emancipatório do Projeto. Na próxima seção, será abordado brevemente o conceito da pesquisa-ação.

4.2 A METODOLOGIA DA PESQUISA-AÇÃO

A metodologia da pesquisa-ação, de acordo com Thiollent (2003), ainda está em fase de discussão e não é objeto de unanimidade entre cientistas sociais e profissionais de diversas áreas. De fato, para Tripp (2005, p. 443), a pesquisa-ação tornou-se atualmente “um termo aplicado de maneira vaga a qualquer tipo de tentativa de melhora ou de investigação da prática”.

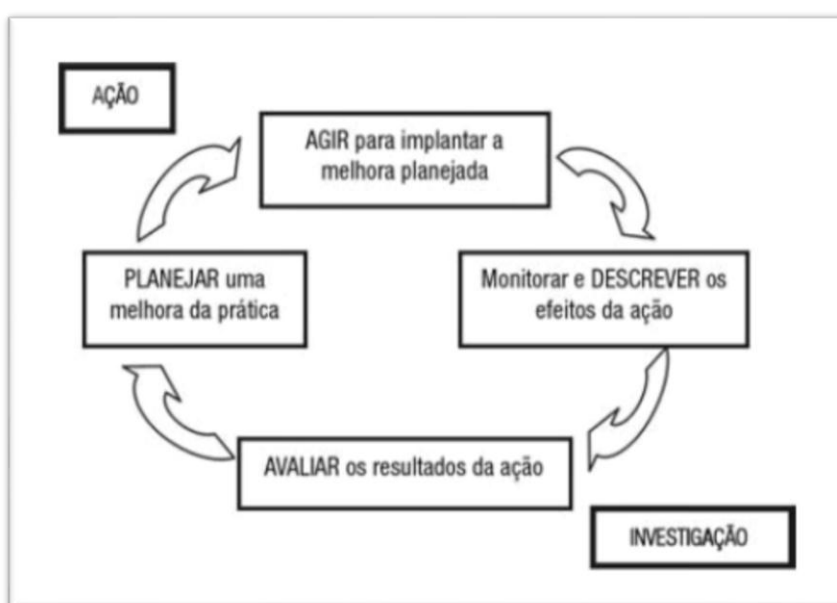
Esta confusão na conceituação da metodologia, assim como suas diferenças inovadoras em relação à prática acadêmica tradicional, gera à pesquisa-ação muitas críticas, em especial a de que ela não dispõe de rigidez, rebaixando o nível de exigência acadêmica. Assim como aconteceu com a pesquisa qualitativa há algumas décadas, conforme aponta (TRIPP, 2005), há alguma resistência por parte de instituições e financiadores educacionais.

A metodologia, no entanto, vem sendo utilizada largamente como alternativa à pesquisa acadêmica convencional, em especial a partir da década de 1970 “com finalidades de mudança política, conscientização e outorga de poder (FREIRE, 1972, 1982), pouco depois, em desenvolvimento nacional na agricultura (FALS-BORDA, 1985, 1991) e, mais recentemente, em negócios bancários, saúde e geração de tecnologia, via Banco Mundial e outros (HART; BOND, 1997)” (TRIPP, 2005, p. 445).

Mas, afinal, no que consiste a Pesquisa-Ação? Na intenção de conceituar mais detalhadamente a pesquisa-ação, Tripp (2005) a situa dentro de um conjunto maior de ações chamadas investigação-ação. Ou seja, a pesquisa-ação é apenas um tipo dentre os inúmeros tipos de investigação-ação, que é um termo genérico para qualquer processo que siga um ciclo

também genericamente descrito como ação para implantação da melhora planejada (1), monitoramento e descrição dos efeitos da ação (2), avaliação dos resultados (3), planejamento de uma melhora da prática (4), que por sua vez volta à ação de implantação da melhora planejada (Figura 3). Na investigação-ação, dessa forma, busca-se aprimorar a prática por meio da oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela, aprendendo mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação (TRIPP, 2005).

Figura 3: Representação em quatro fases do ciclo básico da investigação-ação



Fonte: extraído de Tripp (2005, p. 446).

Ainda de acordo com este Tripp (2005), os inúmeros tipos de investigação-ação, dentre os quais estão a pesquisa-ação, a aprendizagem-ação, a prática reflexiva, a aprendizagem experimental, entre tantos outros, se diferenciam por utilizarem de maneira diferente cada uma das quatro atividades do ciclo, utilizando ferramentas e processos diferentes, para obtenção de “resultados diferentes que provavelmente serão relatados de modos diferentes para públicos diferentes” (TRIPP, 2005, p. 446). Essa flexibilidade na “combinação” entre diferentes etapas/ferramentas/processos depende dos objetivos e circunstâncias da pesquisa:

[...] até com ‘os mesmos’ objetivos e circunstâncias, pessoas diferentes podem ter diferentes habilidades, intenções, cronogramas, níveis de apoio, modos de colaboração e assim por diante. Tudo isso afetará os processos e os resultados. O ponto importante é que o tipo de investigação-ação utilizado seja adequado aos objetivos, práticas, participantes, situação (e seus facilitadores e restrições) (TRIPP, 2005, p. 446).

Para diferenciar a pesquisa-ação dentre inúmeras formas de investigação-ação Tripp (2005, p. 447), então, define:

Em vez de aceitar uma definição mais aberta de pesquisa-ação [...], passei a preferir uma definição mais estrita: “pesquisa-ação é uma forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática”, e eu acrescentaria que as técnicas de pesquisa devem atender aos critérios comuns a outros tipos de pesquisa acadêmica (isto é, enfrentar a revisão pelos pares quanto a procedimentos, significância, originalidade, validade etc.).

Ou seja, a pesquisa-ação é uma metodologia intrinsecamente ligada à prática, e, embora tenda a ser pragmática, ela se distingue claramente da prática e, embora seja pesquisa, também se distingue claramente da pesquisa científica tradicional, principalmente porque a pesquisa-ação ao mesmo tempo altera o que está sendo pesquisado e é limitada pelo contexto e pela ética da prática (TRIPP, 2005).

Além do objetivo de transformação da realidade pesquisada, outro traço marcante da pesquisa-ação é seu caráter participativo, cooperativo e colaborativo. A pesquisa-ação inclui em todo seu processo todos os atores que, de um modo ou outro, estão envolvidos nela e é colaborativa em seu modo de trabalhar (TRIPP, 2005).

Dentro da perspectiva de um autor brasileiro, Michel Thiollent se assemelha às ideias de David Tripp e define a pesquisa-ação como uma “linha de pesquisa associada a diversas formas de ação coletiva que é orientada em função da resolução de problemas ou de objetivos de transformação” (THIOLLENT, 2003, p. 7). Ou seja, enquanto a pesquisa convencional está fortemente marcada pelo positivismo e pela busca da qualificação dos resultados empíricos, por critérios lógico-formais e por estatística, a pesquisa-ação objetiva a compreensão e interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas, como uma alternativa às metodologias convencionais (THIOLLENT, 2003)²⁰.

Thiollent (2003) frisa o caráter participativo e cooperativo entre os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou problema, e sua orientação emancipatória quando em grupos sociais que pertencem a classes populares ou dominadas, como uma forma de engajamento sócio-político. De fato, a pesquisa-ação propõe realmente uma ação por parte das pessoas ou grupos implicados no problema, inclusive os pesquisadores, não se limitando a

²⁰ Vale ressaltar, no entanto, apesar de não levantado pelo autor, que há outras metodologias em Ciências Sociais que consideram a pesquisa como uma relação entre pesquisador e pesquisado, e incluem a subjetividade no processo, mas que não se constituem como “pesquisa-ação”. A diferença da pesquisa ação é que ela assumiria deliberadamente o objetivo de transformar a realidade em foco.

investigação aos aspectos acadêmicos e burocráticos que em geral as pesquisas acadêmicas possuem.

Os objetivos da pesquisa-ação seriam, então, dois: o objetivo prático, no sentido de proposição de soluções e ações para o problema considerado central na pesquisa, e o objetivo de conhecimento, no sentido da obtenção de informações que de outra maneira seriam mais difíceis de obter assim como do conhecimento de determinadas situações.

Há casos de pesquisa-ação nos quais o objetivo é, sobretudo, “instrumental”, com um propósito limitado à resolução de um problema prático, mas há também aqueles em que os objetivos são voltados para a tomada de consciência dos agentes implicados na atividade investigada, ainda que não se identifiquem soluções em curto prazo. De toda forma, em ambos os casos, há uma intenção de desenvolver a consciência da coletividade nos planos político e cultural da realidade em que estão inseridas, objetivando tornar mais evidente aos olhos dos interessados a natureza e a complexidade dos problemas considerados.

A adoção do método da pesquisa-ação para abordagem da situação apresentada nesta dissertação se justifica por diversos aspectos. Em primeiro lugar, a pesquisadora, como membro executor do Projeto, tem uma posição privilegiada no sentido de poder aplicar na prática as reflexões e conhecimentos adquiridos no processo de pesquisa. Ou seja, uma vez que a pesquisadora é *também* executora do Projeto, ao se distanciar deste, com o papel de pesquisadora, e avaliar com um olhar instrumentalizado pelas ferramentas de investigação, os eventos e ações, encontrando possíveis ajustes, tais ajustes e soluções são diretamente passados à pesquisadora no papel de executora do Projeto, estando diretamente relacionada ao planejamento, reflexão e execução das atividades.

Por outro lado, isso não significa que todas as falhas e pontos de melhoria sejam identificados e sanados. Pelo contrário: como executora do Projeto, há também uma tendência a “enviesar” os problemas, não enxerga-los de maneira tão clara internamente e até do auto-engano com relação a problemas e falhas. Para amenizar tais problemas, a pesquisadora procurou ao máximo se distanciar das atividades e ações para refletir sobre elas, realizando um diário de bordo, buscando outros olhares externos que pudessem indicar falhas ou sucessos, fazendo um “balanço” ao final de cada ciclo de atividades. De toda forma, as limitações e vantagens de se ter em uma única pessoa dois papéis diferentes, de executora e pesquisadora, foram levadas em conta e refletidas, para que as adversidades, na medida do possível, pudessem ser solucionadas. Assim, a “não-solução” de algumas adversidades deve ser encarada como um traço natural de pesquisas deste tipo, e que não diminuem sua importância, já que os erros, quando não omitidos, reorientam o percurso da pesquisa a todo momento.

4.3 COLETA E ANÁLISE DE INFORMAÇÕES

Para embasar as análises, foram utilizadas três fontes de dados: o próprio diagnóstico socioambiental gerado no âmbito do Projeto Sustentabilidade em Ação, entrevistas abertas não-estruturadas com moradores com trajetórias de vida relacionadas de alguma forma à mobilização comunitária em geral ou relacionada ao saneamento básico e as observações de campo realizadas pela autora durante todo o percurso.

Em primeiro lugar, analisou-se o diagnóstico socioambiental realizado, que traz informações quantitativas sobre três componentes de saneamento básico do Vale, quais sejam o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e os resíduos sólidos, além de perguntas sobre doenças relacionadas ao saneamento básico e opinião sobre duas questões polêmicas na localidade: a telefonia celular e a pavimentação da estrada Palmeiras-Capão, infraestruturas inexistentes atualmente (mais detalhes sobre a metodologia e detalhes do diagnóstico serão apresentados na seção 5.4 Metodologia do Diagnóstico). Havia nos questionários questões abertas solicitando opiniões e sugestões dos entrevistados, que também foram analisadas.

Em seguida foram realizadas 10 entrevistas orais com moradores do Capão (Quadro 7) sobre suas perspectivas da evolução da participação comunitária no Vale ao longo das três últimas décadas e como essa evolução de alguma forma culminou na participação dentro do contexto do Projeto. Procurou-se realizar entrevistas com pessoas que representassem diferentes pontos de vista: voluntários de manutenção do sistema atual de abastecimento de água, monitores de pesquisa, coordenação do Projeto, moradores tanto nativos quanto de fora, que já participaram ativamente de antigos movimentos comunitários, moradores com pouca atuação associativista e novos moradores, que tem apenas a visão mais recente da localidade.

Tais entrevistas, realizadas entre 5 de maio e 31 de agosto de 2014, auxiliaram a autora no entendimento de alguns componentes da participação não perceptíveis, e também perceptíveis, ao longo de sua atuação no Projeto e na vida social do Capão.

Quadro 7: Perfil dos entrevistados e data das entrevistas

“Nome”	Idade aprox.	Perfil	Data da entrevista
A	35	Pedagoga, participante ativa de movimentos associativistas no Vale. Nativa de família tradicional do Capão. Participou da coordenação do projeto por um período.	07/07/2014
B	40	Pedagoga, participante ativa de movimentos associativistas no Vale. Nativa de família tradicional do Capão.	31/07/2014
C	55	Francesa, mora no Brasil há mais de 30 anos, frequenta o Capão desde os anos 90. Tem acesso ao círculo dos “alternativos antigos”.	16/08/2014

		as primeiras pessoas que chegaram no Capão a partir dos anos 80.	
D	55	Nativo, realiza manutenção voluntária dos sistemas de abastecimento de água de duas das principais fontes de abastecimento do Capão.	07/07/2014
E	65	Instrutora de teatro, moradora do Vale há 16 anos, participou de antigos movimentos comunitários, em especial com educação ambiental.	29/08/2014
F	50	Nativa de família tradicional do Capão, dona-de-casa.	29/08/2014
G	55	Nativo de família tradicional do Capão, pedreiro e marceneiro.	30/08/2014
H	30	Nativo de família tradicional do Capão, marceneiro.	08/08/2014
I	30	Nativa de família tradicional do Capão, funcionária pública.	22/08/2014
J	30	Soteropolitana, moradora do Vale há 9 anos. Membro da coordenação do projeto.	31/08/2014

Fonte: pesquisa de campo, 2014.

A convivência com os monitores e a etapa de elaboração do diagnóstico também representou uma importante fonte de informações para a elaboração desta dissertação. Os 10 monitores, que durante três meses estiveram nas casas dos moradores, puderam aportar nas reuniões de supervisão informações adicionais sobre as opiniões e comportamento dos moradores, que fizeram parte das anotações da autora.

Tais observações, organizadas em um “diário de bordo”, também foram uma importante fonte de informações para a realização desta dissertação. Em cada atividade do Projeto, como coordenadora e como observadora, foram anotadas as percepções e sentimentos em relação à participação da comunidade nos temas trabalhados. As anotações, no entanto, não se restringiram a este campo, sendo que na vida cotidiana, em conversas informais fora dos espaços participativos formalmente designados para participação comunitária, também houve um aporte muito importante para a análise do caso em foco.

5 O PROJETO SUSTENTABILIDADE EM AÇÃO

5.1 TRAJETÓRIA DO TERRITÓRIO: O VALE DO CAPÃO

A comunidade do Vale do Capão é oficialmente denominada Distrito de Caeté-Açú e está situada na Chapada Diamantina, Bahia. A vila central desse povoado é conhecida como vila do Capão, sendo a sede de um distrito do município de Palmeiras, distante a aproximadamente 450 km da capital do Estado, Salvador, e com uma população no início de 2014 de 1.899 habitantes, de acordo com dados da Unidade Básica de Saúde.

A localidade se encontra a cerca de mil metros acima do nível do mar, com um clima subtropical, podendo apresentar temperatura inferior a 10°C. Embora nos últimos anos as chuvas tenham sido irregulares, o período chuvoso se concentra nos meses de dezembro a maio, e a seca entre agosto e novembro, quando é muito comum a ocorrência de queimadas, tanto por motivos naturais, quanto por razões criminosas.

Em relação à sua geografia, o Vale se estende em direção ao sul, aonde se inicia o PNCD a partir do Gerais do Vieira, sendo limitado pelas serras do Candombá (oeste) e da Larginha (leste). Nessa área encontra-se a transição entre os biomas do cerrado e da caatinga, sendo que há também reminiscências de Mata Atlântica, especialmente nas matas ciliares.

De acordo com pesquisa realizada pela moradora Maria Medrado do Nascimento (NASCIMENTO, 2008), a vila do Capão foi fundada em meados do século XIX, sendo um importante ponto de abastecimento dos garimpeiros e grande produtora de café. A intensa produção das jazidas de diamantes possibilitou uma expansão para as regiões de Mucugê, Andaraí e Lençóis, municípios que fazem fronteira com Palmeiras, ampliando o trânsito dos garimpeiros pelas serras e abrindo trilhas que resultaram no descobrimento de diamantes no Vale do Capão. Esse impacto na região iniciou uma completa mudança na vida dos seus habitantes e em seu ambiente (NASCIMENTO, 2008). Antigos moradores relatam que no início

do século passado o Capão era um local de intenso trânsito, com lojas de tecidos, fórum, rodas de moagem de café, em que circulavam milhares de pessoas.

Ainda de acordo com Nascimento, com o declínio do ciclo do diamante e com a valorização do café no mercado externo no começo do século XX, o Vale do Capão passou a ser uma das principais áreas produtoras na Bahia. Com o final da riqueza do café, decorrente da queda da cotação em meados da década de 50, a economia do lugar entrou em decadência, sendo que muitos moradores abandonaram suas casas em direção às cidades mais prósperas do Sudeste, especialmente São Paulo.

No início da década de 80, no entanto, o Vale do Capão começa a receber novamente um fluxo de “novos moradores”. Nessa época se inicia um período de crescimento tanto econômico quanto populacional, e o Capão passa, também, a receber turistas, até então bastante raros, e que hoje representam uma das mais importantes atividades econômicas da localidade.

A interação dos novos moradores (“de fora”) com os nativos do lugar, somada ao desenvolvimento do turismo, modificou significativamente a dinâmica das relações sociais, o modo de vida e a forma de desenvolvimento da comunidade (NASCIMENTO, 2008). O Vale do Capão passou por profundas mudanças em um espaço de tempo relativamente curto, o que sugere que a localidade passa por um período de “acomodação” com o novo. A convivência de pessoas de origens diferentes, desde a sua constituição e mais intensamente recentemente, conferiu ao lugar características singulares, com uma vasta oferta de atividades culturais²¹ e dinamismo econômico em relação à região²².

Conforme aponta Nascimento (2008, p. 26),

[...] o novo ciclo do turismo que se inaugura no decorrer da década de 80 do século passado, embora seja uma atividade diferente das anteriores, faz parte da dinâmica das mudanças dos ciclos econômicos que marcaram a trajetória do Vale. Os momentos de ascensão e decadência acompanharam as transformações do local, deixando na memória da comunidade muitas histórias.

De fato, o crescimento econômico recente trouxe mais dinamismo à localidade, assim como acentuou mudanças nas formas de relações entre os moradores, como será evi-

²¹ O Vale do Capão conta com um circo que recebe artistas de todo o mundo, três grupos distintos de capoeira, duas escolas de música, sessões de “cinema” quinzenais no coreto e na biblioteca da escola comunitária, um centro cultural e um clube de choro, além de ser palco de festivais anuais de jazz e de blues.

²² É clara a percepção de que o Vale do Capão representa uma pequena ilha de prosperidade face às regiões vizinhas. Palmeiras, por exemplo, tem um IDH inferior à média baiana e um baixo dinamismo econômico na sede e especialmente nos outros povoados, o que tem aumentado o fluxo de trabalhadores dessas localidades para o Vale do Capão, em geral como mão de obra de baixa qualificação e remuneração.

denciado mais adiante na fala de muitos entrevistados. A atividade econômica principal passou a ser o turismo, bastante intenso, mas também há um mercado interno relativamente desenvolvido, já que muitos moradores “de fora” aportam renda externa, assim como, em menor medida, há uma parcela da população que recebe benefícios sociais como o Bolsa Família²³.

Um traço marcante da realidade capãozeira e que deve ser levado em conta para uma melhor compreensão não apenas do local como também da qualificação da participação comunitária é a divisão entre os “nativos” e os “de fora”. Conforme apontado anteriormente, a partir da década de 80, iniciou-se um movimento crescente de moradores de diversas partes tanto do Brasil quanto do mundo, em geral provenientes de grandes capitais, e que buscavam no Vale uma vida mais alternativa, integrada à natureza. Estes primeiros novos moradores fixaram-se no Vale e foram pouco a pouco se integrando à realidade local, sendo também responsáveis por boa parte dos investimentos em turismo, especialmente pousadas. Hoje, já há uma geração de “nativos filhos dos de fora”, ou seja, os filhos dos antigos novos moradores, que apesar de terem nascido no Capão, têm valores e costumes mais associados às pessoas “de fora”.

O perfil do morador “de fora” também ficou mais diverso ao longo destas três décadas e meia. Mesmo que o traço principal deste novo morador ainda seja a busca por uma vida mais alternativa, há uma maior variação de perfis, incluindo-se aí também aqueles que vêm pelas oportunidades econômicas. Essa maior diversidade talvez se explique também pelo aumento da quantidade de pessoas que passaram a morar no Capão²⁴.

Os moradores nativos, por outro lado, de acordo com Nascimento (2008, p.59) “se inscrevem não apenas como uma forma de classificação, mas como forma de ordenação”. Nascimento (2008) realizou uma pesquisa em que foi possível identificar, por meio de entrevistas e relatos orais com 4 nativos, traços mais marcantes deste grupo:

Dentre os elementos citados percebemos que o trinômio ‘dedicação ao trabalho, à casa e à família’ é um elemento central na forma como os ‘nativos’ percebem a estruturação do seu cotidiano. A manutenção de uma ‘boa relação com os demais’, a perspectiva altruísta em relação ao coletivo (‘faz o melhor que pode para o local onde vive’), a ação social pautada nos valores da dádiva (‘gosta de ajudar as pessoas; dar para receber’) e o ‘exercício de práticas religiosas’ fundamenta a ação destes indivíduos. Assim, fortalecem-se os laços de solidariedade social que manifestam uma perspectiva não-utilitarista, uma marca comum em pequenas comunidades (NASCIMENTO, 2008, p. 60)

²³ Na etapa de diagnóstico do Projeto Sustentabilidade em Ação, foi levantado um percentual de 20% das famílias entrevistadas que declararam receber algum tipo de benefício do governo, como o Bolsa Família.

²⁴ Esta questão deve ser avaliada com cautela, uma vez que é necessário realizar um levantamento específico sobre o tema, o que foge do foco da presente dissertação.

Nas entrevistas realizadas nesta dissertação, também foi possível identificar essa relação mais estreita entre os moradores, especialmente na época anterior a chegada dos novos moradores, o que vem se alterando significativamente. Também em relação a essa época, foi possível perceber a noção de que havia um relativo isolamento da comunidade com o mundo externo. Conforme o relato de moradoras nativas,

F: Era bem esquecido o Capão. Um lugar bem abandonado. As pessoas... era muito fora de cultura, não conhecia. A verdade era essa, a gente não conhecia muito as coisas. Imagina a gente viver aqui, só nesse mundo. E aí a maioria das famílias ia embora pra São Paulo.

B: Falando por mim, eu vejo que até uma determinada idade, não tinha outro mundo que não ali, o Vale. Acabava, o mundo acabava na serra, subia na serra pegava no céu. Então vieram outras pessoas, isso me aguçava a curiosidade. Então elas vieram trazer uma ampliação de horizonte, na minha opinião.

Essa interação e “ampliação de horizonte”²⁵ também conferiram a muitos nativos, mais abertos às ideias “de fora”, uma incorporação de determinadas práticas de vida, alterando suas práticas tradicionais. Por outro lado, “no processo de adaptação dos ‘de fora’ ao novo espaço sócio-ecológico foram incorporados muitos elementos do modo de vida dos nativos, formando um estilo alternativo de vida como forma de transição entre o fora e o dentro, o urbano e o rural ecológico” (NASCIMENTO, 2008, p. 65). Esta configuração veio se desenvolvendo no decorrer das décadas recentes, criando assim novas “categorias”: nativo “tradicional”, nativo “alternativo”, de fora “antigo”, “nativo filho de alternativo”, dentre outras classificações. Conforme relato de uma entrevistada “de fora”:

E – Mas antigamente também tinha essa coisa de nativo e de fora, né?

C – Tinha, eu acho que tinha muito forte isso, né? Talvez era mais verdadeiro do que agora. Não, porque os de fora eram realmente de fora, não tinham ainda se estabelecido aqui, feito família, feito a vida, e os daqui, os nativos, não tinham contato nenhum, tinham uma cultura muito peculiar. Então era, talvez, mais verdadeiro. Os nativos eram realmente nativos e os de fora eram realmente alternativos.

Esta dinâmica de relações trará algumas reflexões sobre a análise da participação comunitária, que será feita no próximo capítulo.

²⁵ Conforme lembra Nascimento (2008, p.61), no entanto “A análise dos relatos orais também indica que antes mesmo dos ‘de fora’ chegarem, na década de 1980, a história social da comunidade rural refletia o encontro de diferentes culturas motivadas pela dinâmica econômica do diamante e do café”.

Os empreendimentos comunitários, associações ou grupos não formalizados, também se configuram como um traço marcante na localidade e relacionado às esferas pessoais e profissionais de grande parte dos moradores do Vale, sejam eles nativos ou “de fora”. Existem pelo menos três associações relacionadas a trabalho e geração de renda: a Associação de Apicultura do Vale do Capão, a Associação de Condutores de Visitantes do Vale do Capão (ACVVC) e a Associação Comercial de Turismo Sustentável do Vale do Capão (ACOM-TUV), sendo que as duas primeiras são bastante atuantes.

Uma associação de grande importância é a própria APEA-CA, proponente do Projeto Sustentabilidade em Ação. Criada em 1996, a APEA-CA conta atualmente com aproximadamente 70 associados, ainda que em outras épocas este contingente tenha sido ainda maior. Outra importante associação comunitária do Vale é a Associação Brilho do Cristal, que reúne pais e amigos da Escola Comunitária Brilho do Cristal, uma instituição criada em 1987 por moradores insatisfeitos com a qualidade da escola pública municipal. A Escola segue uma pedagogia alternativa, baseada nos princípios de educação construtivistas, com um currículo “anti-opressivo e anti-autoritário, estimulando a conscientização e criatividade do sujeito que se educa e é educado através do meio social e ambiental” (NASCIMENTO, 2008, p. 123). A escola foi e é construída coletivamente, desde os planejamentos pedagógicos até a manutenção da infraestrutura, realizada por meio de mutirões com os pais.

Outros traços da vocação comunitária do Capão podem ser identificados nos coletivos relacionados a alternativas de estilos de vida e moradia. Neste caso, há três exemplos mais marcantes de comunidade ou eco-vilas: Lothlorien, o mais antigo, que ainda hoje mantém aulas abertas de ioga, uma biblioteca comunitária aberta ao público e fornecimento de florais de bah a preço de custo para a comunidade; a comunidade Campina, que representou uma das iniciativas de maior rompimento com o modelo de vida das grandes cidades; e a eco-vila Rodas do Arco-Íris.

Há ainda coletivos e pequenos grupos não formalizados, que participam de atividades religiosas, organização de festas, ordenamento do espaço público entre outros. A operação e administração dos sistemas de abastecimento de água, por exemplo, é realizado por alguns destes grupos de moradores voluntários, que realizaram toda a implantação dos encanamentos de água desde as nascentes e realizam sua manutenção voluntária.

Conforme lembra Nascimento (2008, p. 124),

Por se tratar de uma população pequena, onde o fenômeno urbano convive com uma realidade rural, a participação das pessoas nessas associações preenche parte significativa de suas próprias vidas individuais, remetendo à análise de Elias (1994b) sobre

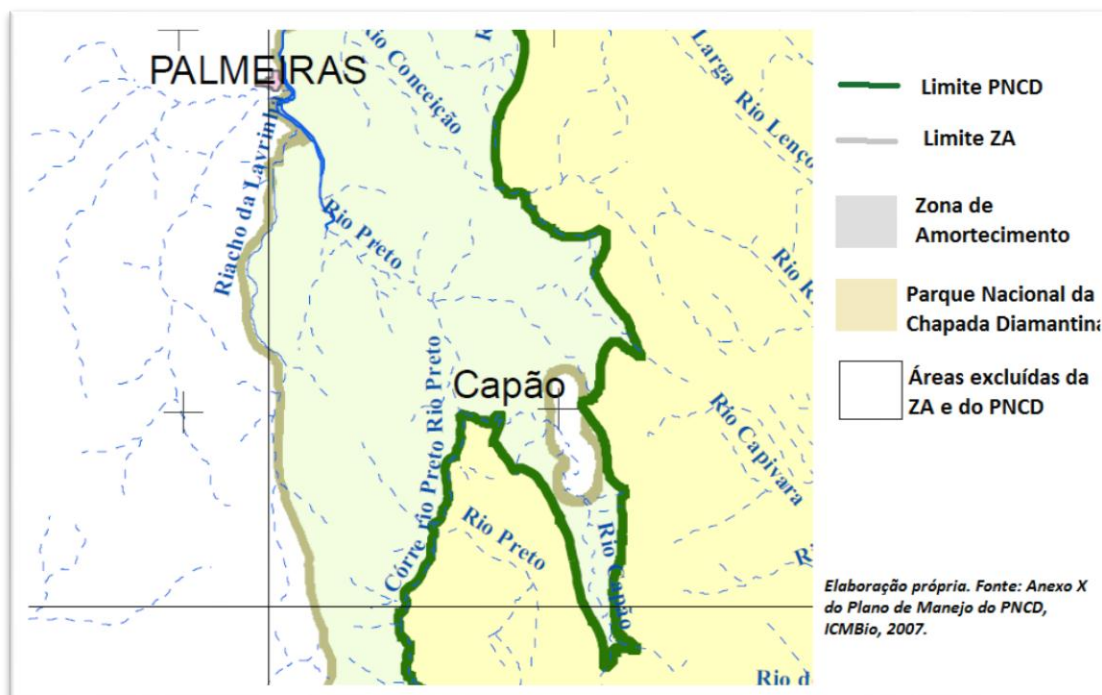
as noções de auto-imagens individuais e coletivas. Segundo o autor, tais esferas estão articuladas de forma que indivíduo e coletividade não podem ser compreendidos de forma separada.

Voltando às suas características geográficas, o vale do Capão está localizado na Zona de Amortecimento (ZA) do Parque Nacional da Chapada Diamantina (PNCD), criado pelo Decreto Federal nº 91.655, de 17 de setembro de 1985. Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os Parques Nacionais são Unidades de Conservação (UC) de proteção integral que objetivam a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica.

O fato de estar localizado na ZA desta UC, ou seja, em “uma área localizada no entorno de uma Unidade de Conservação onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade”, conforme definido no SNUC, confere ao Vale do Capão algumas restrições. Como objetivos centrais, a Zona de Amortecimento procura reduzir o impacto das atividades antrópicas, promovendo o cumprimento das legislações ambientais vigentes para o território, contribuindo com o desenvolvimento humano das populações e adequando a utilização dos recursos naturais aos parâmetros condizentes com a sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2007b). De fato, o Vale está limitado pelo PNCD por todos os lados com exceção do norte, tendo dois núcleos excluídos da ZA: os Campos e a Vila.

Ainda de acordo com o Plano de Manejo do PNCD, “o licenciamento de atividades potencialmente impactantes ao meio ambiente ou poluidoras deverá ser precedido de anuência prévia do órgão gestor do PNCD, ouvida a administração da UC” (BRASIL, 2007b, p. 174).

Figura 4: Detalhe da Zona de Amortecimento do PNCD



Fonte: Anexo X do Plano de Manejo do PNCD ICMBio (BRASIL, 2007).

Há um debate, no entanto, sobre as regras que regem a ZA do PNCD, uma vez que ela ainda não foi “oficializada”, tendo ainda status de proposta, o que gera inúmeras confusões e instabilidade jurídica.

A restrição das atividades agropecuárias e a ampliação da atividade turística trouxeram novos dilemas à população, principalmente ao que tange a especulação imobiliária e a falta de infraestrutura adequada à perspectiva de proteção ambiental. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Saúde de Palmeiras, a população residente²⁶ no Vale do Capão cresceu a um ritmo médio de 3,3% ao ano nos últimos oito anos, passando de 1.468 habitantes em 2006 para os atuais 1.899. Este crescimento populacional acelerado tem causado uma série de problemas ambientais e sociais, destacando-se a incapacidade do poder público em ordenar e regular a ocupação territorial. Vale ressaltar, também, que a quantidade de residentes pode ser maior do que o número apresentado pela Secretaria de Saúde, já que não são contabilizados os moradores residentes “flutuantes” tampouco os residentes imigrantes ilegais²⁷, muito comuns na localidade. Não há, no entanto, nenhuma estatística oficial sobre estes moradores.

²⁶ A Unidade de Saúde da Família do Vale do Capão considera “morador” pessoas que residem no Vale há pelo menos três meses.

²⁷ Não há estatísticas sobre os imigrantes ilegais que residem no Vale, mas eles são bastante frequentes no Vale. Trata-se de pessoas vindas de outros países da América Latina e da Europa, que entram como turistas e não

Dentre os principais problemas que surgiram a partir deste crescimento está a questão do saneamento básico, em especial em relação à distribuição de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos. No Capão não há qualquer controle, por parte da Prefeitura, sobre a destinação do esgoto das casas, inexistindo um sistema de esgotamento ou qualquer tipo de orientação e fiscalização neste sentido.

Em relação à distribuição de água, tampouco há controle ou participação da Prefeitura, sendo que, com exceção da Vila e uma pequena parte do Riacho do Ouro e Campos, com aproximadamente 133 casas, toda a água consumida no Vale, conforme apontado anteriormente, é gerenciada pela própria comunidade, que realiza a captação em rios e nascentes, sendo comum a utilização de bombas para puxar a água dos rios. Há um sistema implantado pela Prefeitura em 2000 em parceria com a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (CERB), em que a água é distribuída diariamente, durante algumas horas, a partir de um poço tubular localizado próximo à entrada da Vila.

Apesar de ser considerado, em relação à macro-região em que está inserido, um lugar mais úmido e com chuvas constantes, o Vale do Capão – assim como diversas regiões do Nordeste brasileiro – enfrentou um período de seca acentuada nos anos de 2012 e 2013. O crescimento populacional aliado à diminuição da ocorrência de chuvas tem feito com que a questão da água tenha se tornado um problema ainda maior. Neste contexto, a perfuração de poços como alternativa à captação de água das nascentes e rios, tem se tornado muito comum, sem que exista um controle apropriado por parte do Poder Público, neste caso a Prefeitura e o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia (INEMA), responsável pela concessão de licenças e outorgas de uso da água.

Como é de se esperar, a perfuração de poços, no entanto, tem gerado alguns conflitos sociais e ambientais. Por um lado, o custo de perfuração é elevado, sendo uma alternativa viável para os moradores de poder aquisitivo mais elevado, em geral aqueles “de fora” ou nativos proprietários de pousadas ou comércios. Assim, uma grande parcela da população enfrenta sérios problemas de abastecimento e racionamento de água nos períodos de seca, enquanto outra parcela, possuidora de poços, passa alheia a este tipo de problema, pelo menos por enquanto.

Por outro lado, em relação à água, há ainda a questão ambiental, já que a utilização indiscriminada de água dos poços pode acarretar no empobrecimento dos lençóis freáticos e rios e afetar as nascentes e minadouros utilizados pelo resto da população. Além disso, um

saem do país nos tempos estabelecidos pela migração. Tais residentes imigrantes ilegais vêm ao Vale do Capão em busca de uma vida mais tranquila e próxima da natureza.

manejo inadequado destes poços pode causar a contaminação da água, o que poderia gerar um impacto ambiental incalculável.

A situação do esgotamento sanitário é ainda mais crítica se se considerar a ausência absoluta de controle por parte do Poder Público. Antes do Projeto Sustentabilidade em Ação, não havia nenhum estudo mais detalhado sobre a destinação do esgoto nesta localidade, tampouco sobre seus impactos no meio ambiente e saúde da população.

Em relação à drenagem urbana das águas pluviais, há um impacto maior no que diz respeito às ruas e estradas. No Capão apenas a região da Vila e pequenos trechos dos Campos contam com pavimentação (paralelepípedos), que, apesar de também apresentarem sérios problemas de drenagem na época de chuvas, respondem melhor às intempéries das águas. O restante do povoado, com ruas de terra batida, sofre ainda mais com este problema.

Por fim, a problemática dos resíduos sólidos também tem sido cada vez mais visível e sentida pela população. Isso se dá não apenas pelo aumento da população como também pela gradativa mudança nos hábitos de consumo dos moradores, que passaram a utilizar mais produtos industrializados, com embalagens plásticas, em substituição aos produtos e alternativas locais mais sustentáveis.

Dentro deste contexto, e diante dos conflitos crescentes entre os moradores, a associação de moradores local – Associação de Pais, Educadores e Agricultores de Caeté-Açú (APEA-CA) – foi proponente de um projeto para a discussão das questões de saneamento básico no Vale, financiado pelo Fundo Estadual para o Meio Ambiente (FERFA), da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), por meio de um edital público. O projeto, denominado “Sustentabilidade em Ação: Articulando Educação Ambiental e Políticas Públicas em Saneamento na Chapada Diamantina”, foi iniciado em abril de 2013 e teve como objetivo central a construção de um Plano de Saneamento Ambiental para o Vale do Capão.

O Projeto, dessa forma, buscou fomentar na população a importância e a necessidade de se pensar a questão de saneamento da região, construindo junto com a comunidade um diagnóstico da situação no local e proposição de alternativas para resolução dos conflitos que se colocaram a partir desta problemática. Pautado em princípios de integração de saberes locais e globais, o Projeto teve em seu bojo a participação da comunidade e a disseminação de soluções sanitárias ecológicas e de fácil acesso, tanto financeiro quanto técnico, condizentes com a perspectiva de proteção ambiental do lugar.

5.2 HISTÓRICO DAS DISCUSSÕES SOBRE SANEAMENTO NO VALE DO CAPÃO

A falta de dados disponíveis para delinear melhor a situação atual concernente ao saneamento básico na região é o fator principal em que a primeira fase do Projeto procurou se concentrar. Para atender a demanda de dados sobre o local foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o histórico das discussões e, em seguida, foi realizado um levantamento de dados primários por meio da aplicação de questionários em todas as residências e comércios, contemplando maior aprofundamento das questões como a situação dos resíduos sólidos, das fossas sanitárias (localização, tempo de existência, grau de contaminação, etc.) e da distribuição de água. Também foram realizadas entrevistas com as agentes de saúde e corretoras de imóveis, como será exposto mais adiante.

No contexto apresentado, o saneamento *ambiental* é uma questão que a comunidade do Vale do Capão há muitos anos tem refletido. Por se tratar de um lugar turístico, com a população residente em constante crescimento, as necessidades relacionadas a saneamento têm ganhado bastante destaque, em especial nas épocas de estiagem em que grande parte da população apresenta problemas de abastecimento de água. O aumento da geração de lixo, a falta de água e as questões relacionadas à falta de tratamento de esgoto, reflexos do aumento populacional, são pontos que há muito tempo são pauta de discussão entre os moradores e as organizações sociais do local.

Procurando um aprofundamento do histórico dessa problemática no local, foi analisado o livro de atas das questões comunitárias. O livro de atas de reuniões de interesse da comunidade de Caeté-Açu que foi analisado tem sua primeira reunião registrada em maio de 2001 e representa as discussões realizadas fora da APEA-CA, ainda que as mesmas discussões também existissem dentro desta entidade. O livro registra as reuniões realizadas a partir de um grupo de moradores, dentre os quais também havia associados da APEA-CA, e que se reuniam para discutir questões específicas.

Os primeiros encontros que constam no livro – 4 reuniões realizadas em maio de 2001 – se concentraram na discussão de questões fundiárias, especialmente nas terras "de solta" que estavam sendo comercializadas e invadidas por moradores do local e vindos de fora, problema que persiste até os dias de hoje e que tem causado numerosos conflitos. Em 2002 houve duas reuniões voltadas para a reforma da igreja e a chegada dos correios no distrito de Caeté-Açu. Em 2003, a primeira reunião realizada foi sobre as questões de segurança pública, a segunda, terceira e quarta sobre a festa de São João, a quinta sobre a criação do Conselho Gestor de Proteção Ambiental do Vale do Capão. Na sexta reunião de 2003, foi consolidado o

Conselho Gestor de Proteção Ambiental do Vale do Capão, representado por algumas associações do Vale e o IBAMA. Nas reuniões seguintes foram discutidas questões referentes ao funcionamento do Conselho que passou a ser denominado de Comitê Gestor de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Vale do Capão. Nas reuniões que seguiram, os temas foram referentes à eletricidade, aos banheiros públicos e ao reservatório de água da comunidade.

Em 2004 foi o ano que a questão da água tomou maior destaque nas discussões do grupo que passou a ser denominado de Conselho Gestor de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Vale do Capão. Em uma importante reunião datada de 5 de fevereiro de 2004, a CENTRAL, organização que agrega associações comunitárias para gestão de água²⁸, esteve presente, apresentando a proposta de instalar um sistema de abastecimento de água por meio de uma parceria com a APEA-CA. O sistema proposto exigia que uma associação local administrasse o sistema e que fossem instalados hidrômetros. Também foi apresentada a possibilidade de parcerias da CENTRAL com a então Cia. de Engenharia Rural da Bahia (CERB) e com o banco alemão KfW. Na ocasião foi relatada também a disponibilidade de a CENTRAL oferecer soluções para, além do abastecimento de água, um sistema de esgotamento sanitário. Nas demais reuniões que ocorreram no ano de 2004, destacou-se a questão da coleta seletiva de resíduos sólidos no Vale do Capão, a questão fundiária e os loteamentos, a necessidade de melhoria da estrada, os preparativos e a avaliação da festa de São João e sobre a questão legal do Conselho, assim como a formulação de seu estatuto.

No ano de 2005 foram realizadas cinco reuniões que abordaram o calçamento da Vila, a organização das barracas da feira e o local de estacionamento de veículos, sobre a estrada e sobre as regras de uso e ocupação do solo. Em 2006 não há reuniões do grupo. Em 2007 acontecem mais cinco reuniões que abordaram a importância de constituição de um Conselho das Associações do Vale do Capão e a criação e funcionamento da Biblioteca comunitária do local.

Em 2008 a questão da água reaparece com grande força nas discussões da comunidade. No dia 01 de fevereiro de 2008 acontece uma reunião com a presença de membros da CERB e da EMBASA. Neste encontro foi exposto o resultado da análise da qualidade da água do Capão realizada pela EMBASA e apresentada proposta de elaboração do Plano de Sanea-

²⁸ A Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Saneamento (CENTRAL) é uma organização não governamental com sede no município de Seabra, fronteira com Palmeiras, Bahia. Esta entidade foi criada em 1995 a partir de um acordo de cooperação financeira com Governo Alemão, por meio do banco Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, e a CERB. A CENTRAL coordena trabalhos de manutenção (preventiva e corretiva) de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de associações comunitárias filiadas na zona rural do estado da Bahia.

mento. O representante da EMBASA informou, conforme consta em ata, sobre o interesse da EMBASA em oferecer um plano de saneamento para o local com apoio da CERB e aberto a participação da comunidade. Durante o encontro, os representantes da CERB e da EMBASA apresentaram a análise da água de nove pontos de captação que indicaram que a água do Vale é imprópria para o consumo por apresentar coliformes fecais e turbidez elevada, indicando matéria orgânica suspensa. Esclareceu-se também que a presença de nitrito e nitrato na água causa doenças, inclusive o câncer, e que toda a água para consumo humano deve ser tratada. Além destas informações, os profissionais da CERB e EMBASA informaram sobre a importância de cobrança de uma taxa de acordo com o consumo de cada residência.

Tanto a CERB como a EMBASA visitaram os sistemas de abastecimento de água e apontaram para a utilização de água subterrânea como solução do problema de abastecimento de água. A CERB, por meio do programa "água para todos", propôs a construção de um sistema de abastecimento via poços subterrâneos, e sobre o esgotamento propôs o aprofundamento das discussões com a comunidade. Neste momento foram apresentadas opiniões de que o sistema deve ter o menor uso de química e que deve ser decidido junto com a comunidade. Por fim, foi discutida a possibilidade de construção de um plano participativo por meio da parceria CERB-EMBASA e da necessidade de constituição de uma comissão da água por bairro. Nesta reunião a prefeitura se dispôs a contribuir com a análise de mais três amostras de água.

A análise do livro de atas indica que os anos de 2004 e 2008 foram de grande importância nas discussões sobre a questão do saneamento ambiental do Capão. Nestes períodos há duas reuniões bastante significativas que apresentaram diferentes estratégias de construção de um plano de saneamento por meio de discussões com a EMBASA, com a CERB e com a CENTRAL. A análise da ata também indicou que a utilização do cloro na água é um tema de debate, revelando resistência de uma parte da população sobre a utilização dessa forma de tratamento, o que também foi confirmado no levantamento realizado pelo Projeto Sustentabilidade em Ação.

Apesar das discussões, no entanto, nenhuma atitude concreta com relação à água foi tomada. Algumas pessoas que participaram das reuniões comentaram que houve muitos conflitos de interesses entre os próprios moradores, sendo que as reuniões foram bastante "acaloradas". Relatou-se, também, que os representantes da EMBASA, após cansativos debates, deliberadamente desistiram do diálogo com a comunidade.

Embora no período entre 2008 e início de 2013 não tenham ocorrido outros encontros do grupo, a questão do saneamento continuou a ser discutida em pequenos grupos e as

soluções para a falta de água nos domicílios passaram a ser tomadas individualmente, por meio de perfuração de poços privados, compra de água, economia na utilização deste recurso e, em menor escala, captação de água da chuva. Em relação ao esgotamento, houve pouco trabalho de educação ambiental no local, com exceção da realização da construção coletiva de um filtro biológico na escola Brilho do Cristal, em 2012. Contudo, em termos de soluções coletivas, apenas após início do projeto "Sustentabilidade em Ação" que as reflexões foram retomadas.

É interessante apontar que, na primeira década dos anos 2000, conforme demonstra a ata, a atividade comunitária estava bastante intensa e mais organizada em torno das reuniões. Conforme relato de uma moradora “nativa”:

P: E essa participação comunitária há 5, 10 anos atrás como era?

B: Era quente. Era bem quente... Porque a gente fazia movimentos... Porque as pessoas que vieram morar no Capão, elas tinham uma participação maior, tinham uma disponibilidade de tempo maior para se dedicar às questões coletivas, tinham desejo de fazer realmente com que o Vale do Capão fosse um lugar de que a gente pensasse no coletivo, decidisse no coletivo, e as pessoas traziam ideais, excelentes ideias. A gente pecava apenas porque o ego não deixava com que as ideias excelentes fossem encaminhadas. Porque todos tinham ideias excelentes. Então ficava um pouco assim.. .mas a gente conseguia ao final sair com um documento escrito, sair com encaminhamentos feitos, fazer mobilização próximo ao poder executivo, ali.. a gente fazia um trabalho com a prefeitura legal, embora a prefeitura tenha esse histórico de não atuação, mas a gente conseguia fazer uma articulação, e a gente envolvia os empresários, a gente envolvia as pessoas que tavam já no ramo mas que não se sentiam empresário ainda, a gente conseguia envolver professores e... foi uma coisa que a gente realmente perdeu.

Mesmo nos anos anteriores, dentro do contexto da APEA-CA, havia uma grande participação por parte da comunidade, conforme relato de uma moradora “de fora”:

E: Então, a gente fazia uns sketches, umas coisas assim, levava lá e apresentava na reunião da associação, que era uma reunião com uma presença incrível, né? Também acho que naquela época, não sei, as pessoas tavam mais... ainda tinha um negócio de um sorteio, sorteava-se uma caixa d’água. Acho que esse sorteio fazia com que as pessoas realmente comparecessem. [...] Era uma reunião assim cheia de gente então você, então a gente fazia uma peça ali você tava falando para o Capão todo! Tava falando para o Capão todo ali[...].

No capítulo 6 serão abordadas novamente as motivações e desmotivações para participação no Vale do Capão.

5.3 JUSTIFICATIVA DO PROJETO

A Associação de Pais, Educadores e Agricultores de Caeté-Açú, APEA-CA, é uma associação comunitária composta majoritariamente por nativos do Capão²⁹, oficializada em 1996 como um fórum de discussões e ações para as questões comunitárias, tendo como foco principal a educação. A APEA-CA já realizou a construção de melhorias públicas, com pontes e sanitários públicos, a implantação de um posto dos correios, a implantação de um Centro Digital de Cidadania e em 2012 realizou um projeto de capacitação de jovens da comunidade em turismo sustentável.

O Projeto Sustentabilidade em Ação foi desenhado por associadas da APEA-CA (uma nativa e duas “de fora”, sendo uma delas a autora da presente dissertação) a partir da constatação tanto dentro da associação quanto fora dela sobre a necessidade cada vez mais presente de se encaminharem os problemas relacionados ao abastecimento de água e a gestão dos resíduos sólidos, tão discutidos nos anos anteriores. O esgotamento sanitário, apesar de não ser um problema com o qual a maior parte da população se preocupa, já que as consequências de sua má gestão não são tão visíveis e sentidas como a falta de água e o lixo espalhado pelas ruas, é um problema que está intimamente ligado aos outros dois (água e resíduos sólidos) e que também nunca foi avaliado e gerenciado de forma mais aprofundada, tanto pelo Poder Público quanto pela comunidade.

O Projeto teve como objetivo central a construção participativa do plano de saneamento para o Vale, sendo que para alcançar este objetivo foram traçadas seis metas intermediárias, quais sejam:

Quadro 8: Metas Intermediárias do Projeto Sustentabilidade em Ação.

1. Capacitar monitores locais de pesquisa;
2. Elaborar diagnóstico socioambiental da comunidade do Vale do Capão;
3. Conscientizar, capacitar e implementar técnicas alternativas em saneamento;
4. Construir plano de saneamento para o Vale do Capão;
5. Articular o trabalho de educação ambiental e a implementação de políticas públicas;
6. Criação e divulgação de manual orientador – cartilha e vídeo - para a replicação da experiência em outras localidades.

Fonte: Projeto Sustentabilidade em Ação.

²⁹ No entanto, conforme aponta (NASCIMENTO, 2008), “no momento de sua fundação, a diretoria da associação era composta por um grupo ‘de fora’, que assumiam os cargos de presidência e vice-presidência. [...] No decorrer do tempo, os papéis passaram a se alternar, indicando um equilíbrio de poder político e simbólico dos dois grupos sociais na entidade” (NASCIMENTO, 2008, p. 105)

Todas as metas basearam-se fortemente no incentivo à participação comunitária. A ideia inicial era a de que a própria comunidade, com base nos dados coletados a partir do diagnóstico e na orientação técnica fornecida por consultores, pudesse discutir e “elaborar” a sua própria proposta de plano de saneamento. Para tanto, nas etapas de diagnóstico e de elaboração do plano foram realizadas reuniões tanto por bairro quanto reuniões gerais do Capão.

5.4 METODOLOGIA DO DIAGNÓSTICO

O objetivo do diagnóstico elaborado pelo Projeto foi indicar a situação socioambiental do Capão no que diz respeito à população, saneamento e meio ambiente. Procurou-se chegar a dados sobre a quantidade de imóveis e moradores que existem no Capão, o perfil socioeconômico da população, as formas de habitação e o seu impacto no meio natural, em especial ao que tange a utilização de recursos hídricos, a forma de esgotamento sanitário e a destinação de resíduos sólidos.

Para iniciar o trabalho de coleta de dados, a coordenação do projeto organizou uma capacitação para os monitores de pesquisa selecionados. Esta capacitação contou com 16 horas-aula de curso e fazia parte de uma das metas do projeto. A escolha de dez jovens do local se fundamentou no princípio de que os agentes locais devem estar presentes em todo o percurso de elaboração do plano de saneamento.

A seleção de monitores foi divulgada por meio de cartazes fixados em todo o Vale do Capão, além do envio de e-mails para ex-alunos dos cursos “Turismo Sustentável no Vale do Capão” e PRONATEC realizados no Vale em 2012, divulgação no Blog, em rede social (facebook), em reunião da APEA-CA e boca-a-boca entre os moradores. A seleção foi aberta e a coordenação também recebeu indicações feitas pelos professores de cursos anteriores e que eram pré-requisito para a vaga. A coordenação, tendo trabalhado com muitos dos alunos, também convidou aqueles que tinham mais pró-atividade e responsabilidade, além de apresentarem um perfil mais adequado ao que a vaga exigia.

Após uma capacitação em monitoramento de pesquisa e georeferenciamento, os monitores acompanharam a elaboração do questionário e ficaram responsáveis por sua aplicação em todas as residências, estabelecimentos comerciais e instituições públicas do Capão.

A elaboração do questionário foi feita com base em modelos fornecidos pela Embasa e pela Unidade Básica de Saúde, acrescentando-se várias perguntas não abordadas por estes modelos. Em seguida, o questionário foi enviado aos parceiros do projeto (IFBA – Sea-

bra, ICMBio – PNCD, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Unidade de Saúde da Família do Vale do Capão) e aos próprios alunos e alguns moradores, que revisaram a ferramenta e fizeram sugestões e alterações. Os questionários foram divididos em dois tipos, residencial e comercial, sendo que os primeiros incluíam também uma seção para aquelas residências em que também funcionava algum tipo de estabelecimento comercial, enquanto os questionários comerciais correspondiam apenas aos estabelecimentos em que funcionava algum comércio ou órgão público/comunitário, sem residentes. No total foram 56 itens de preenchimento para o questionário residencial e 52 para o comercial.

Após a capacitação dos 10 monitores locais e a definição final do questionário, o trabalho de visita de casa em casa foi iniciado no dia 29 de maio de 2013, sendo finalizado no dia 29 de agosto de 2013. Foi aplicado um total de 937 questionários do tipo residencial e 105 do tipo comercial, sendo que cada questionário corresponde a uma edificação. Algumas residências/estabelecimentos estavam vazios ou não foi encontrado ninguém por mais de três tentativas dos monitores e da equipe coordenadora³⁰. Após coletados os dados, procedeu-se a sua sistematização.

A sistematização dos dados foi realizada pela coordenação do projeto junto com três monitores e uma colaboradora da Prefeitura Municipal de Palmeiras por meio do programa Excel. O georreferenciamento foi realizado pelos monitores de pesquisa em cada local entrevistado. A criação de mapas temáticos contendo os pontos georeferenciados foi realizada por meio da assessoria voluntária do engenheiro Samuel Azevedo, morador da localidade da Mata e atual engenheiro da prefeitura.

Além dessa coleta de dados primários, a coordenação do projeto realizou uma revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos sobre o Capão, coletando variadas informações sobre o Vale.

A equipe coordenadora também realizou entrevistas com as agentes de saúde, coleta de dados com a secretaria municipal de saúde e entrevistas com corretoras de imóveis. Além disso, houve também um momento de aplicação de 20 questionários³¹ com alunos do IFBA, durante atividade de análise da qualidade da água do Capão³².

³⁰ Mesmo as edificações vazias foram contabilizadas e tiveram sua posição marcada em GPS.

³¹ Os questionários abordaram questões relativas à manutenção das caixas d'água domiciliares e da opinião dos moradores sobre quem deveria realizar a gestão do saneamento no Capão.

³² Esta atividade foi realizada em parceria com o IFBA. Cerca de 20 alunos do curso de Gestão Ambiental do campus de Seabra realizaram uma visita ao Vale para aplicação dos questionários e análise da qualidade da água em dois pontos de captação.

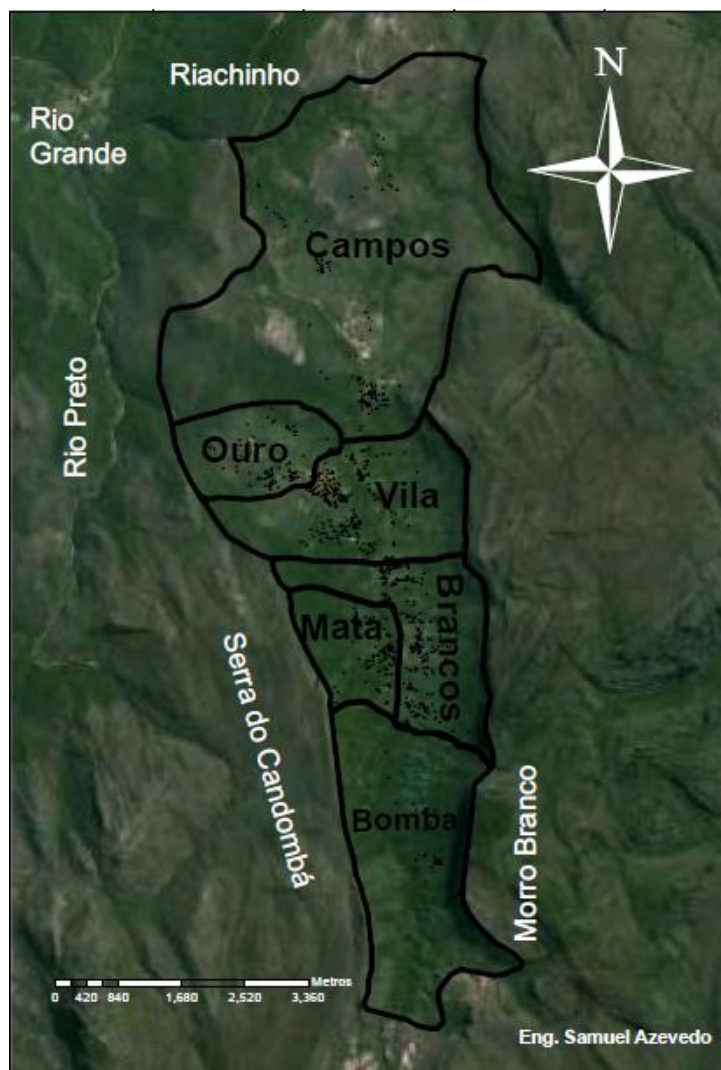
Após a sistematização dos dados pela equipe coordenadora, os resultados foram apresentados à comunidade em dois momentos. O primeiro foi com uma apresentação dos dados gerais em reunião com a comunidade. O segundo momento foi no formato de reuniões em grupos focais, quando os encontros foram setorizados por seis regiões, tendo sido realizada uma reunião em cada localidade. As reuniões foram divulgadas por meio de cartazes afixados em pontos estratégicos do Vale, redes sociais (Facebook), e-mails e por convites individuais que foram entregues nas casas.

Nas reuniões dos grupos focais, realizadas em 6 localidades, houve também uma atividade de construção do mapa falado de cada bairro. Tal técnica consiste em solicitar ao grupo de moradores que desenhem em uma folha de papel grande (do tipo para flip-chart) o mapa da localidade, identificando, neste caso, a rede de distribuição de água, com encanamentos, nascentes, rios e outras fontes. Este momento é de grande importância para que os moradores se envolvam mais nas atividades, além de oferecer um mapa detalhado da realidade do local.

5.5 RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL

Para uma melhor compreensão do espaço social que está sendo investigado, a área de cobertura do projeto foi dividida em 6 setores. Cada um destes setores agrega diferentes bairros e foi nomeado de acordo com o bairro principal do setor: Brancos, Bomba, Riacho do Ouro, Campos, Vila e Mata. Estes setores foram divididos de acordo com suas características comuns e os resultados do diagnóstico socioambiental foram apresentados, então, por cada um destes setores, além do resultado total Capão. As reuniões dos grupos focais também foram realizadas de acordo com esta divisão, representada pelo mapa que segue (os pontos pretos representam a localização geográfica das residências levantadas):

Figura 5: Mapa do Vale do Capão com as 6 subdivisões propostas pelo Projeto.



Fonte do Mapa: Google Maps. Elaboração: Samuel Azevedo e Vitória Moraes

Uma vez que não é o objetivo da presente dissertação a análise dos dados do diagnóstico, que contemplou diversas questões, serão expostos adiante apenas os aspectos mais importantes relacionados ao saneamento e à composição da população do local, de forma mais abrangente³³.

Uma vez que o perfil da população residente no Capão virá oferecer algumas reflexões sobre a qualificação da participação, iniciaremos a análise dos dados para tentar esclarecer um pouco mais sobre quem são os moradores do Capão.

³³ Os resultados completos com toda pesquisa realizada, tanto do diagnóstico quanto de outras fontes, foi compilado em um documento final que está disponível na APEA-CA e com a coordenação do Projeto com livre acesso ao público.

O levantamento identificou que 53,9 % dos habitantes do Capão são “de fora”, dos quais 79,9% são brasileiros e o restante são estrangeiros. Dentre os brasileiros não nativos, 65,8% são do próprio estado da Bahia, seguido de paulistas (15%).

Dentre os estrangeiros, há mais italianos (28,8%) e argentinos (22%). Em seguida têm-se espanhóis e franceses, com o percentual de 8,5% cada, sendo que foi identificado um total de 15 nacionalidades estrangeiras distintas³⁴. É provável que esse número seja ainda maior, já que foi entrevistado apenas o responsável pela casa, não sendo identificada a nacionalidade dos outros ocupantes.

Dos entrevistados não nativos, 19,3% moram no Capão há um ano ou menos, seguido de 18,5% que estão no Capão entre 2 e 4 anos e 13,1% entre 4 a 6 anos. Ou seja, dos entrevistados não-nativos, 59,3% chegaram há seis anos ou menos, confirmando a tendência recente de crescimento populacional. Além dos moradores mais recentes, o percentual daqueles que moram entre 12 a 15 anos é de 10,2% seguido de 12% dos que moram há 16 anos ou mais. Estes percentuais indicam que embora haja uma quantidade significativa de moradores que chegaram entre a década de 80 e o ano 2000 (22,2%), a corrente migratória se intensificou bastante nos últimos 11 anos (73,1%).

De fato, os dados levantados na USF apontam um elevado crescimento: como exposto anteriormente, a população cresceu de 1468 em 2006 para 1899 em 2014.

Todo o fornecimento de água realizado no Vale do Capão é proveniente das fontes naturais (rios, nascentes, poços e captação de água da chuva) de forma rudimentar, ou seja, no Capão não há qualquer empresa especializada na distribuição de água. O poder público participa deste sistema por meio do fornecimento esporádico de tubulações e pela manutenção de um poço que abastece parte da população (mais detalhes adiante).

Os encanamentos são precários e são mantidos pelos próprios moradores, em geral por grupos voluntários. Por todo o Vale se estendem tubos e canos de diversos diâmetros enterrados a poucos centímetros da estrada de chão, o que torna os vazamentos bastante comuns. Com o intenso tráfego de carros e caminhões nas estradas de terra, os encanamentos estouram com muita frequência, aumentando o desperdício de água. Além disso, não há qualquer planejamento ou controle da vazão, da qualidade da água, da capacidade dos mananciais, da quantidade de casas abastecidas e da quantidade de canos enterrados. Não há uma distribuição centralizada, sendo que não é raro encontrar diversos canos seguindo os mesmos caminhos para abastecer casas vizinhas.

³⁴ Alemã, americana, argentina, chilena, dinamarquesa, dominicana, espanhola, francesa, holandesa, iraniana, israelense, italiana, japonesa, suíça e uruguaia.

Figura 6: Proteção improvisada para vazamento de água (rompimento de tubulação) na estrada que vai até o Bomba



Fonte: Diagnóstico Sócio Ambiental do Vale do Capão – Proj. Sustentabilidade em Ação

Figura 7: Tubulação aparente próximo ao Rufino Rocha



Fonte: Diagnóstico Sócio Ambiental do Vale do Capão – Proj. Sustentabilidade em Ação

Em relação ao abastecimento de água, 79,4% das casas utilizam como uma das fontes de abastecimento um rio ou uma nascente, enquanto o restante utiliza o poço mantido pela prefeitura (19,3%) ou poço particular (próprio ou coletivo)³⁵. Foram levantadas 18 nas-

³⁵ Estes dados se referem à utilização destas fontes, independentemente de serem a única fonte ou de a edificação contar com mais de uma fonte de abastecimento.

centes diferentes e 9 rios em que se realiza coleta de água, via bomba ou gravidade. É interessante notar que 83,9% da população se declarou contrária à adição de cloro na água, o que representa um desafio legal caso o sistema seja oficializado de acordo com os requisitos previstos em lei³⁶.

Assim como no caso do abastecimento de água, não existe no Capão uma empresa responsável pelo tratamento do esgoto gerado nas casas. Em todo o Capão as soluções são individuais, sendo que não há qualquer controle ou fiscalização por parte do poder público.

As residências do Capão, em sua maioria, possuem apenas um banheiro (72,5%), seguido de 18,3% com dois banheiros. Apenas um percentual de 1,4% mencionou não ter banheiro na residência. 93,7% dos banheiros seguem o modelo predominante com vaso sanitário. Contudo, 3,1% são banheiros secos, seguido de um percentual de 1,8% que mencionaram haver banheiro com vaso e banheiro seco e 1,3% que destina as fezes e urinas a céu aberto.

O tipo de fossa predominante é a negra com 72,8% dos entrevistados. 19,6% possuem fossa séptica e 5,8% possuem fossas bio-sépticas. Em relação ao tratamento de águas cinzas, 56,3% lançam diretamente no quintal ou jardim sem nenhum tratamento, seguido de 23% que utilizam a fossa negra, 11,1% utilizam o círculo de bananeiras, 6,2% a fossa séptica e 1,9% a fossa bio-séptica.

Por fim, com relação aos resíduos sólidos, 60,9% dos entrevistados afirmaram que a coleta de lixo pela prefeitura chega próxima à sua residência, enquanto 39,1% não considera possuir esse serviço próximo. 92% mencionaram realizar a separação do lixo reciclável enquanto apenas 8% não realizam. É relevante o percentual de 54,4% que realiza compostagem junto a 14,8% que utiliza o resíduo orgânico na alimentação de animais e 2,5% que tanto faz compostagem quanto utiliza na alimentação de animais. Contudo, também é relevante o percentual dos entrevistados que não realizam a destinação do lixo orgânico de forma adequada, com 24,9% que coloca diretamente no jardim ou quintal, o que pode acarretar mau cheiro além de atrair pequenos animais e insetos, tais como ratos e baratas, ou que coloca no girau junto com os demais resíduos sólidos.

Tanto a separação do lixo reciclável quanto a compostagem e utilização na alimentação de animais indicam que a população do Capão desenvolveu uma consciência ambiental junto com a introdução de novos produtos de consumo que produzem lixo. Contudo, a afirmação dos entrevistados não condiz com a realidade que se apresenta nos jiraus do Capão,

³⁶ De acordo com a portaria Nº 2.914, de 12 de dezembro de 2011, toda água distribuída coletivamente deve ter adição de cloro.

aonde facilmente se percebe que não há uma separação adequada do lixo reciclável ou do orgânico. Embora no plano discursivo a população afirme a realização de práticas adequadas em relação ao lixo, no plano da prática isso não acontece plenamente.

Figura 8: Girau desorganizado e com diversos tipos de lixo na entrada da Vila.



Fonte: Pesquisa de campo.

6 A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROJETO SUSTENTABILIDADE EM AÇÃO

Tal como apontado anteriormente, a participação da comunidade nas atividades do Projeto foi um dos princípios norteadores deste trabalho. Desde a sua concepção até a sua execução, o fato ser participativo foi um pilar fundamental do trabalho. A seguir, são apresentados os espaços de participação do projeto, a qualificação da participação e uma análise sob a teoria apresentada sobre participação.

6.1 OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO PROJETO

A participação da comunidade no decorrer do projeto se deu de diversas formas, especialmente por meio de reuniões. A primeira reunião oficial do Projeto com a comunidade foi realizada com as associações do Vale no salão do Posto de Saúde, na Vila, no dia 24 de abril de 2013. Foram convidados, por convite impresso, e-mail e pessoalmente, associações e movimentos comunitários ativos, com a intenção de apresentação do projeto e discussão sobre as expectativas de cada associação sobre o assunto.

O encontro foi um espaço importante para que as pessoas presentes retomassem discussões sobre os caminhos que o Vale do Capão está percorrendo. Dos 18 presentes, 14 (ou 78%) eram moradores “de fora”, sendo que todos vivem há muitos anos no Capão – há 10, 15 ou 25 anos. Um tema presente em todo momento foi a necessidade de se retomar o senso comunitário do Vale, que vem sendo perdido com o aumento do turismo e do crescimento populacional, o que foi recorrentemente citado nas entrevistas pessoais, abordadas mais adiante. Muitos dos presentes lembraram a importância de esses movimentos manterem uma maior comunicação e ação. Apesar de terem formado, em 2007, o Conselho de Associações do Vale do Capão, que agregou representantes destas organizações e de outros segmentos da sociedade, com o objetivo de congregar as associações locais para o desenvolvimento de ações e projetos de interesse da comunidade, este grupo pouco tem interagido.

Estiveram presentes a ACV-VC (associação de guias turísticos), Associação Comunitária Brilho do Cristal (escola comunitária), Associação Flor Nativa (apicultura), ACONTUV (associação dos comerciantes e pousadeiros), USF (unidade de saúde da família), Movimento Comunidade Mobilizada e Circo do Capão, além da Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável do município de Palmeiras.

Figura 9: Reunião do Projeto com as associações do Vale.



Fonte: pesquisa de campo

O segundo encontro foi dedicado à apresentação do projeto dentro da própria reunião mensal da APEA-CA, em que foram expostos os objetivos e etapas do projeto. Houve ainda um encontro com toda a comunidade no coreto da Vila para apresentação do Projeto.

Figura 10: 1ª reunião com a comunidade



Fonte: pesquisa de campo

O curso de capacitação de monitores também representou um espaço participativo para a comunidade, especificamente para os jovens. De fato, a ideia do curso era desenvolver entre os jovens uma maior responsabilização e tomada de consciência sobre as questões não apenas relacionadas ao saneamento, mas também às questões ambientais e de cidadania. Du-

rante toda esta etapa do projeto, em que os monitores receberam aulas e realizaram o levantamento de casa-em-casa dos dados de saneamento, os facilitadores (coordenadoras e professores) buscaram uma abordagem que incluísse as críticas, anseios e sugestões dos jovens. Durante a aplicação dos questionários de casa-em-casa, houve cinco reuniões de supervisão em que os monitores eram chamados para discutir em grupo suas dificuldades e percepções sobre o trabalho, sendo incorporadas algumas alterações sugeridas.

É interessante destacar que o próprio momento de aplicação dos questionários também representou um espaço de participação da comunidade, ainda que de forma superficial. Após a aplicação do questionário, o entrevistado era convidado a expressar suas críticas, sugestões ou comentários, o que na realidade foi pouco efetivo. Mesmo assim, conforme relato de um dos monitores, o fato de a abordagem ser direta agradou alguns moradores, como exemplifica a fala de uma das entrevistadas, que apreciou o fato de o entrevistador ir até a sua casa e pedir a sua opinião, já que ela tinha vergonha de se expor em público, nas reuniões coletivas. Dessa forma, este momento foi importante para que a comunidade pudesse entrar em contato com o projeto de forma mais próxima.

Após a aplicação do questionário em todo o Vale do Capão foram realizadas sete reuniões com a comunidade: uma geral e uma em cada um dos 6 “setores” divididos pela equipe do projeto. Estas reuniões tiveram como objetivo apresentar os resultados para a comunidade e convidar os participantes a desenhar o mapa falado do seu bairro, apontando os prós e contras dos sistemas existentes.

Figura 11: Reunião geral de apresentação do diagnóstico.



Fonte: pesquisa de campo

Figura 12: Grupo Focal da Vila



Fonte: pesquisa de campo

Figura 13: Grupo Focal da Vila



Fonte: pesquisa de campo

Figura 14: Grupo Focal dos Campos, construção do mapa falado.



Fonte: pesquisa de campo

Figura 15: Grupo Focal do Riacho do Ouro, construção do mapa falado.



Fonte: pesquisa de campo

Figura 16: Reunião de apresentação da proposta do Plano de Saneamento Básico.



Fonte: pesquisa de campo

O Projeto contou também com uma atividade de capacitação de profissionais da construção. A oficina, cujo tema foi “Técnicas Alternativas de Saneamento Ecológico”, teve 8 horas-aula de conteúdo teórico (Saúde e Saneamento, com o médico³⁷ da USF; Legislação municipal sobre construções e zoneamento, com o secretário municipal de Desenvolvimento Sustentável; Técnicas Alternativas em Saneamento I – Fossas Biosépticas e Permacultura; Técnicas alternativas em Saneamento II – Banheiros secos e história do saneamento) e mais 3 dias de aula prática para construção de uma Bacia de Evapotranspiração, também conhecida como fossa bio-séptica de bananeiras. As aulas teóricas foram realizadas no período noturno (2 horas-aula por dia), duas vezes por semana, durante duas semanas na sede da APEA-CA, na Vila. As aulas práticas ocorreram aos sábados, no espaço do Rufino Rocha³⁸.

Quadro 9: Datas, locais e total de pessoas das reuniões realizadas

Data	Reunião	Local	Total de pessoas
24/04/2013	1a reunião com as associações do Vale	Salão da USF	18
18/05/2013	1a reunião com a comunidade	Coreto da Vila	42
05/10/2013	2a reunião com a comunidade	Salão da USF	34
10/10/2013	Grupo focal Brancos	Rufino Rocha	06
11/10/2013	Grupo focal Mata	Rufino Rocha	08
31/10/2013	Grupo focal Campos	Bar nos Campos	21
01/11/2013	Grupo focal Bomba	Bar no Bomba	09
09/11/2013	Grupo focal Riacho do Ouro	Salão da USF	13
10/11/2013	Grupo focal Vila	Salão da USF	24
23/11/2013	Mutirão para cavar espaço da fossa	Rufino Rocha	14
28/11/2013 a 07/12/2013	Curso de Técnicas Alternativas em Saneamento	Sede da APEA-CA na Vila e Rufino Rocha	15 ³⁹
26/07/2014	Reunião de apresentação da versão preliminar do Plano	Coreto da Vila	72

Fonte: listas de presença do Projeto Sustentabilidade em Ação.

Houve ainda uma atividade de análise da qualidade da água de algumas fontes de abastecimento. Neste momento, o projeto contou com a parceria do ICMBio e do IFBA, que disponibilizaram profissionais para uma aula sobre o tema e para realização da análise da água de duas nascentes abastecedoras⁴⁰. Na primeira edição, participaram 18 alunos do IFBA e duas pessoas da comunidade, ainda que a atividade tenha sido anunciada via e-mail e redes

³⁷ O médico da USF do Vale do Capão foi um dos primeiros moradores “de fora” a se mudar para o Vale, sendo uma figura bastante respeitada pelos moradores, em especial os nativos.

³⁸ O “Rufino Rocha” é uma antiga escola pública que se tornou um espaço comunitário auto gestor, em que as duas salas e o campo de futebol são utilizados para capoeira (de angola e regional), musculação, aulas de música e jogos de futebol.

³⁹ Média entre as 4 aulas teóricas e as 3 aulas práticas.

⁴⁰ A análise da qualidade da água foi feita com um kit portátil que contém reagentes para avaliação de 8 propriedades da água. A análise é feita, então, no próprio local de coleta, e leva cerca de 20 minutos.

sociais. Nas edições seguintes, em que houve apenas a análise da qualidade da água, não houve participantes.

Por último, houve a reunião final para apresentação da versão preliminar do Plano, com a participação da consultora contratada Gabriela de Toledo, engenheira sanitarista que elaborou o plano com as informações levantadas pelo projeto nas etapas anteriores. Esta reunião, realizada no coreto da Vila, atingiu o maior número de participantes dentre todas as atividades propostas (72).

6.2 QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Ficou claro pela observação das reuniões e também pela análise das listas de presença das atividades do Projeto que, na maioria dos casos, havia mais moradores de origem “de fora” do que nativos. Ainda assim, a participação dos “de fora” também não foi muito significativa na maioria das reuniões, como no caso do grupo focal da região dos Brancos, por exemplo, que com uma população levantada pelo projeto de cerca de 485 moradores teve apenas 6 participantes.

Uma das primeiras razões que podem explicar a falta de participação de moradores nativos, ou mesmo os de fora, é a falta ou ineficiência da comunicação dos eventos – a princípio, esta foi a reflexão realizada pela equipe coordenadora nos primeiros encontros dos grupos focais. Para tentar corrigir este ponto, a divulgação dos encontros além de ser feita via cartazes, e-mails e redes sociais, e, em alguns casos, carro de som cedido pela prefeitura, passou também a ser feita de porta em porta, com convites individuais. Mesmo para as pessoas que não se encontravam em casa, era deixado um bilhete em local visível, tal como é feito pelas agentes comunitárias de saúde. No caso do curso para profissionais da construção, a equipe do Projeto elaborou uma lista com cerca de 45 nomes de pedreiros e ajudantes que moravam ou atuavam no Vale, elaborando um convite nominal a cada um deles, e entregando-o pessoalmente.

A continuidade da falta de participação fez a equipe do Projeto minimizar a hipótese de falha na comunicação. Se as pessoas estavam sabendo que os encontros estavam acontecendo, por que não participavam? Para procurar esta resposta, foram realizadas 10 entrevistas semiestruturadas com alguns participantes e outros moradores que, dada a sua atuação no Vale, esperava-se que participassem, o que não ocorreu. Nestas entrevistas foi possível identi-

ficar algumas possibilidades que talvez indiquem causas da falta de participação. A seguir, veremos cada uma destas motivações.

Em primeiro lugar, e talvez um dos mais importantes fatos que desencadeiam a configuração da participação na comunidade atualmente, houve um rápido e intenso crescimento nos anos recentes, que veio remodelar as relações pessoais do local. Em todas as entrevistas ficou clara a mensagem de que “o Capão não é mais como antigamente”, já que, em alguma medida, todos os entrevistados identificaram mudanças significativas nas atividades econômicas do Vale, o que levava a uma indisponibilidade de tempo e interesse em participar. O crescimento do turismo e a chegada dos novos moradores trouxe um dinamismo econômico⁴¹ que veio a alterar profundamente a forma de relação entre os moradores e, conseqüentemente, sua disposição a participar de movimentos comunitários:

B: Eu sinto que as pessoas já participaram efetivamente de movimento comunitários. Hoje, por uma questão de trabalho, pelo envolvimento da comunidade com as questões turísticas, elas estão cada vez mais fazendo movimentos individuais. Então cada um olha para o seu umbigo, fazem as suas coisas, o seu trabalho, mas o desempenho comunitário, na minha opinião, agora, tá numa situação delicada, e a gente precisa resgatar essa coisa porque é uma potência. A gente tem muita qualidade. Nós somos uma comunidade participativa, mas nesse momento a gente tá com o elo, assim sabe, cada elo tá cantando num canto.

P: E você acha que isso se perdeu quando?

B: Isso se perdeu quando o volume de visitante cresceu, e aumentou os comércios que atende esses visitantes. Aí a questão do trabalho faz com que as pessoas não participam do coletivo. [...] Antes era só em feriados significativos, prolongados, fim de ano... Mas agora é uma constante. Então tem uns 5 anos, mais desenfreadamente uns 5 anos, que esse movimento do coletivo ele foi se perdendo por conta dos movimentos de cada um, de cada empresário, de cada pessoa que foi colocando a questão econômica como principal foco de atuação.

Um dos aspectos dessa mudança profunda apontada pelos entrevistados é a rapidez com que ela ocorreu, o que causa nos moradores mais antigos um sentimento de desconfiança em relação ao novo, de acomodação aos impactos tanto negativos, mais valorizados, quanto positivos:

⁴¹ Como levantado anteriormente, é importante destacar, também, o papel dos programas sociais do governo nos últimos anos, como o Bolsa Família. Com 20% dos entrevistados pelo Projeto recebendo algum tipo de benefício social de transferência de renda, tal fator, ainda que em menor grau do que o aumento do turismo ou a chegada dos novos moradores, contribuiu para o aumento do dinamismo econômico na localidade.

F: Foi rápido, a gente nem percebeu. Quando a gente deu conta já tava acontecendo tudo. Eu mesmo não percebi, quando deu conta já tinha tudo: já tinha luz, já tinha água, já tinha tudo, tudo, tudo, televisão, internet, tudo. Mas é bom também, pelo menos você não fica também tão, como eu tenho meus filhos hoje, você não fica tão boba, tão fora do mundo, da real como a gente vivia aqui antes. De certa forma isso é bom, não é não? [...]Cada dia que passa tá mudando mais, tá, o Capão tá crescendo. Então dá medo, também, pra te falar a verdade. Os jovem não, os que chegou agora não vê, talvez não vê isso. Mas eu, né? E outras pessoa que é da minha idade, têm medo. Medo da evolução dele, do que pode acontecer no futuro. Eu tenho medo de perder o que a gente tem de bom aqui.

Tal mudança, rápida e profunda, veio a redesenhar as relações comerciais e pessoais na comunidade, sendo que um dos pontos centrais é a maior circulação de recursos na localidade. A realidade rural, antes marcada por atividades de subsistência e com muitas dificuldades (sem assistência média, educação, infra-estrutura como luz e telefone) passa então a contar com elementos mais urbanos e modernos, e com uma circulação monetária muito maior. Conforme o relato de um morador nativo:

H: Antes as pessoas tinham mais tempo, também, né? Pra fazer, pra ajudar.

P: Por que elas tinham mais tempo?

H: Porque elas tinham mais tempo, porque antes tinha menos renda, era menos dinheiro, tinha menos trabalho pra se fazer. Não que era menos trabalho, tinha tanto trabalho quanto agora, só que antes a vida era pacata, no sentido de que eu tenho muito trabalho, mas na roça, em casa, né? Nos meus afazeres, mas que aqueles meus afazeres, por mais que eu fizesse, ele não me traria dinheiro como hoje ele me traz. Porque antes tudo que você fazia, fazia, fazia, fazia, fazia e dava sempre pouco dinheiro e você era meio que obrigado a se contentar com aquilo ali. Não é que você era obrigado, mas era o ritmo do lugar, era o destino, não tinha outra opção, então você trabalhava muito na roça, você se matava, você garimpava, mas você sempre tinha pouco dinheiro. Então seus valores eram outro, entendeu? Você até tinha vontade de ter as coisas, assim como as pessoas que naquela época tinham mais dinheiro, tinham vontade e tinham as coisas, mas você se via numa situação que não tinha como. Só que hoje essa situação mudou. Que hoje se você tem a mesma disponibilidade, a mesma coragem que você tinha antes para trabalhar, você consegue ganhar um pouco mais.

De acordo com Nascimento (2008), ao trazer as ideias de Park (1973), o dinheiro é o artifício pelo qual os valores foram racionalizados e os sentimentos foram substituídos pelos interesses. Assim, com o crescimento das cidades ou agrupamentos em geral, “observa-se a substituição dos valores que prezam as relações diretas – face-a-face – pelo interesse que marcam as relações indiretas definidas monetariamente” (NASCIMENTO, 2008, p. 85). Tal racionalização dos valores e substituição de sentimentos por interesses, dentro deste contexto

de crescimento econômico do Capão, em que houve uma mudança na relação entre os moradores, em especial os nativos, é evidenciada em diversas falas:

A: Você chega no São João, você não encontra o pessoal do Capão... Você não encontra! Por quê? Porque as pessoas tão aproveitando, porque esse é o momento que tem pra trabalhar. Ponto. Eles não querem... mudou muito. Gente! Antigamente... o que? 10 anos atrás? Eu diria 10 anos atrás? 15 anos atrás, São João a gente ia comer canjica na casa de fulano, ia pular fogueira, ia brincar, sabe? Velhos, idosos, crianças. Todo mundo ia na casa do outro. Hoje em dia as pessoas não oferecem nem um café! Nem um café! Sério! [...] Não existe mais! É assim: você chegou, chegou um turista, você já tá ali... já tá... entendeu? Você já percebeu isso? Eu fico observando, eu falei “gente, meu Deus, ó eu”. Tanto até o pessoal mesmo que vem de São Paulo, da minha família, que vem e vai em alguns lugares, vai visitar algumas pessoas, eles percebem, eles falam assim “nossa, eu não posso vir aqui na época de feriado porque parece que o pessoal nem quer a gente na casa deles”.

Isso gera em alguns entrevistados um sentimento negativo, de perda:

F: Eu tenho um pouco de saudade daquela época porque muitas coisas que eu tô vendo hoje, uma das era aquela... aquela coisa de você ter mais amizade um com o outro, entendeu? E hoje aqui não tem.

P: E você acha que perdeu?

F: Perdeu. Perdeu... Assim, não é as pessoas que chegou, é os daqui mesmo que perdeu totalmente. Acompanhou e esqueceu.

P: E por que você acha que aconteceu isso?

F: Eu acho que foi pela evolução, a evolução do Capão. Tem poucos, não tem muitos, assim, tem mais jovem do que os de antigamente. Então eles foi pegando o costume dos outros que tá chegando, a evolução da tecnologia, chegou. E eles não acompanhou a gente. E a gente não conseguiu impor eles no regime, por mais que a gente quis, não conseguiu.

P: Mas mesmo vocês que vieram daquela época vocês também perderam um pouco.

F: Um pouco. A gente perdeu, claro, perdeu bastante, não foi assim... não perdeu totalmente mas a gente perdeu. A gente tá mais distante. Acho que a gente acompanhou a evolução, seguiu, e a gente ficou também um pouco... se deixou um pouco, eu acho que foi isso. Mas eu tenho saudade, nem só eu, quando eu converso, assim, com as amiga, as prima, todo mundo fala que tem saudade, por mais que era difícil aquela época da gente, aquele tempo nosso que era duro, a gente sente falta ainda. [...] A gente não deveria ter deixado escapar, como a gente deixou. Deveria ter mantido. Tudo bem que a gente não conseguisse manter os filhos, as outras pessoas, mas nós, não deveria ter deixado perder assim.

Dentro deste contexto de mudança relacional entre as pessoas, ocasionada pelo rápido crescimento econômico do Capão, é possível identificar a apropriação de um dos traços mais relacionados ao modo de vida urbano e capitalista que marcam as relações indiretas definidas monetariamente: a “ganância”, conforme classificado pelos entrevistados:

G: Quando era só nós aqui, a gente com a gente, aí era uma coisa, né? Aí chegou outras pessoas, aí você tem que dividir o espaço com outras pessoas. O Capão cresceu. Tem umas casas boas, uns carro bom, tem uma galera com dinheiro, então isso mexe nas pessoas, entendeu? Tem pessoas aí que assim tá tão envolvido com negócio de só querer ganhar dinheiro, é ganância, muita especulação, muita contradição, então, assim, e muita coisa ruim da cidade é trazida pra cá também. Isso mexe nas pessoas, as pessoas não são mais as mesmas. [...] Aqui no Capão antigamente você podia sentar, conversar com as pessoas, todo mundo tinha o mesmo objetivo. Hoje não é a mesma coisa, as pessoas tá já com outra visão, com muita ganância. Aqui tá muita ganância, quer ganhar dinheiro de qualquer jeito. Isso de 10 anos pra cá, querendo ou não o Capão tem uma certa evolução, tem um crescimento, o Capão cresceu. A verdade é essa. O Capão hoje tem tudo, loja, a Vila virou o Pelourinho. É verdade. [...] Tem pessoas que não sabe lidar com isso. E ficou aquela onda, quem é de dentro, quem é de fora.

H: É uma coisa também, às vezes... aí já entra em outro conceito, que é um conceito que eu me pergunto até quando isso é realidade até quando isso é ilusão, né? Tipo você trabalha, trabalha, trabalha, trabalha, ganha um pouco mais, compra coisa, compra coisa, tá sempre sendo escravo dessa mesma situação, com exceção de alguns que trabalha bastante e consegue um pouco mais de dinheiro, né? Então assim, essa coisa do dinheiro, do ter, do querer, querer uma casa melhor, uma cama melhor, um carro melhor, uma bicicleta melhor, uma geladeira melhor, enfim, várias coisas melhor faz com que o ser humano vê, assiste o vizinho também trabalhando e ganhando ele pensa na mesma forma, ele entra no mesmo ritmo, e isso faz com que eu tenha menos tempo, né? Como aqui agora, você chegou e eu tava acelerado fazendo várias coisas. Tudo bem, eu vim porque eu acho que é importante, você é minha amiga e coisa e tal, mas se eu fosse pensar nas coisas que eu tenho pra fazer eu não viria aqui agora nesse momento. Então as pessoas vai ter menos tempo automaticamente pra ir participar do coletivo.

Neste sentido, é muito interessante a fala de uma moradora, que identificou um dos fatores cruciais para esta mudança de comportamento:

B: Na verdade a coisa começou a degradingar mesmo quando a televisão começou a ditar algumas coisas, né? Que é bonito ter carro, que é bonito ter moto, que não sei o que... aí o Capão foi crescendo acabou que as pessoas realmente foram achando que o que a televisão diz é realmente o necessário, o essencial. E aí, agora com esse movimento que é frenético, e tal, aí as pessoas realmente dedicaram ao trabalho para alcançar seus objetivos materiais. [...] Foi em 93, por aí... há uns 20 anos. A televisão chegou no Capão, a gente tinha uma antena parabólica nos Campos, um fiscal da prefeitura que programava ali, era só rede Globo, inclusive. Tinha uma tv comunitária no salão, que era o salão de dança da vila do Capão.

Além da mudança relacional entre as pessoas e da “ganância”, a rápida mudança por que passou o Vale traz consigo ainda duas outras implicações mais diretas para a baixa participação dos moradores. A primeira delas é o fato de que o Vale passou a contar com um número maior de pessoas, e apenas este fato, ainda que as opiniões convergissem, pode significar algumas dificuldades em participação. De fato, de acordo com a teoria da “lógica da ação coletiva”, de Mancur Olson, brevemente discutida em capítulo anterior, quando o grupo se torna maior o problema do “carona” é ampliado, além de se correr o risco de que interesses de minorias sejam “sobre-representadas”.

Neste mesmo sentido, conforme aponta Wheelan (2009), em revisão bibliográfica sobre diversos autores, os estudos sobre o efeito do tamanho do grupo (de discussão e trabalho, “face-a-face”) sobre as relações entre os membros, indicam que quanto maior o grupo, menor a coesão e a intimidade entre estes membros. De acordo com seu levantamento, estudos apontaram que na medida em que o grupo aumenta, aumentam também os relatos de sentimentos de ameaça e inibição, os desentendimentos e insatisfação com o grupo, o que tornava estes grupos menos unificados, mais argumentativos e mais combativos, ainda que não necessariamente a produtividade destes grupos ficasse comprometida⁴² (WHEELAN, 2009). É interessante notar que tal sentimento foi identificado na fala de alguns entrevistados, assim como na análise do livro de atas apresentado anteriormente, que indicou muitos conflitos durante as reuniões:

J: Me chama pra um mutirão, me chama pra ajudar, bora. Agora, reunião eu não vou. Porque assim, as reuniões que eu vi até hoje eu só vi discussão, bate boca, cada um quer falar mais do que o outro, cada um quer ser mais inteligente, cada um quer fazer suas colocações, e não chega em lugar nenhum, tá ligado? Então eu fiquei chateado com isso.

Esta perspectiva também vai de encontro ao que Ostrom identificou nos casos de CPR de sucesso (como será analisado mais detalhadamente adiante), em que os moradores permaneceram estáveis ao longo do tempo, e têm uma história e uma expectativa de futuro longos, o que não é o caso no Capão, que além do elevado crescimento populacional, apresenta uma notável *flutuação* populacional.

A segunda implicação na participação é que este aumento populacional se deu a partir de perfis não homogêneos, ou seja, chegaram pessoas de diversas partes do país e do

⁴² A autora, no entanto, chama atenção para a falta de consenso em relação ao efeito do tamanho do grupo sobre sua produtividade, com estudos apontando para diferentes posições. Alguns pesquisadores, por outro lado, defendem que a influência do tamanho sobre a produtividade dependeria do tipo de tarefa que o grupo estaria trabalhando (WHEELAN, 2009).

mundo, trazendo consigo suas diferentes visões de mundo, elevando as diferenças entre os “de fora”, que no início dos anos 80 apresentavam um perfil mais homogêneo. Tal implicação a princípio pode dificultar a coesão e o diálogo dentro da comunidade, pelo menos até que passe um período de acomodação. Os relatos a seguir se referem a estas questões de aumento populacional e heterogeneidade do grupo:

C: (Nativos e alternativos) participavam mais também porque tinha menos gente, tem uma questão de número. Tem muito mais gente agora. O que tem e que não tinha é muitos estrangeiros, né? [...] Eu acho também que esse é mais um desdobramento que complica um pouco a identificação de que todo mundo pertence a um mesmo lugar, pode partilhar um mesmo objetivo, porque agora é muita gente estrangeira. E eu sinto, eu tenho sentido reticência por parte dos nativos e dos alternativos mais velhos também, que odeiam os latino americanos. Os latino-americanos, os malucos. Tem um desprezo, um preconceito.

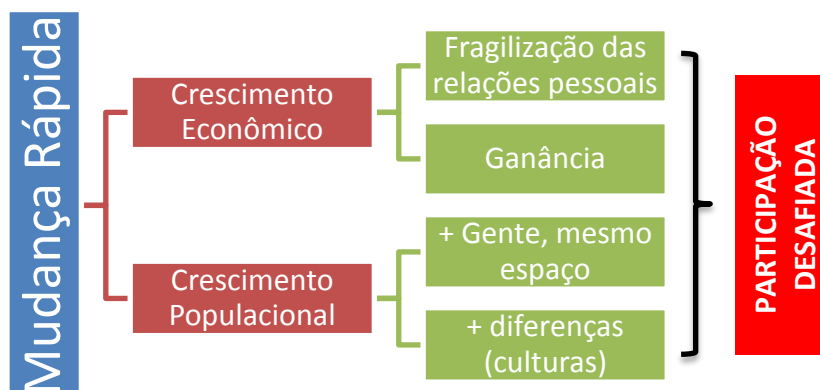
E: Tinha menos gente, né nega? Era menos gente. Não havia tanta ocupação. Agora tá bastante ocupado e vai se ocupar mais o Capão, pelo jeito, né? E vem pessoas assim, antes parecia que era mais ou menos o mesmo perfil as pessoas que vinham. Agora as pessoas vêm e não sei até que ponto você consegue esse diálogo, né?

J: As diferenças culturais que você tinha antes, talvez você tivesse grupos mais concisos com opiniões mais consensuais, mesmo que fossem dois grupos diferentes [...] Mas era uma coisa mais internalizada quais eram esses valores, mais unificada. Agora eu acho que você tem uma diversidade maior de consciências coletivas.

B: E aí isso foi crescendo, mas no começo a gente conseguia articular muito bem. Agora ela pegou uma proporção mundial porque o Capão é um naco de terra que é povoado por pessoas do planeta inteiro que trazem suas filosofias, suas religiões, suas concepções, seus estilos de vida e chegou uma hora que ficou muito para uma pessoa que nasceu e morou no Capão a vida inteira processar essa riqueza, né? [...] Essa diferença ela é rica, ela é uma benção e a gente não consegue articular com sabedoria essa riqueza em prol de nós mesmos. Porque eu nasci e vivi no Capão, e sou apaixonada, e agradeço todos os dias por ter nascido ali, e eu vejo que as pessoas que escolheram morar ali, também têm... a maioria delas têm objetivos também que é de manter aquilo rico, bonito e também tão gratas por tarem morando ali. Mas chega uma hora num diálogo que a gente tem que definir coisas que é para esse crescimento do coletivo e aí a gente peca. Porque fica um ego de quem nasceu e tal, que tem uma posse entre aspas “ah, é meu o lugar, é aqui, não sei o que!”. E tem essa coisa de tantas filosofias, de tantas questões, que às vezes são viáveis, às vezes não são viáveis, e aí nessa hora, da discussão, de afinar, de a gente conseguir um resultado comum, a gente peca.

Assim, a mudança rápida e profunda por que passou o Capão trouxe impactos na quantidade e homogeneidade da população, a apropriação de características tipicamente urbanas e capitalistas como a ganância e conseqüentemente, em virtude destas três decorrências, uma mudança na relação pessoal entre os moradores. Todos estes impactos, por sua vez, resultaram negativamente na disponibilidade à participação nos anos recentes.

Quadro 10: Quadro resumo das consequências da rápida mudança ocorrida no Vale do Capão.



Outro aspecto que tem impactos na participação, e que foi acentuado por esta mudança recente, é a própria configuração da comunidade capãozeira, grosseiramente classificada entre “nativos” e “de fora”, e seus derivados, conforme visto anteriormente. Esta questão entre “os nativos X os de fora”, ou “os de dentro X os de fora”, ainda que alguns entrevistados neguem ou minimizem esta configuração como relevante, de alguma maneira permeia o debate da participação, conforme também evidenciado pela observação da pesquisadora.

Em relação aos nativos, nas entrevistas foi possível identificar alguns possíveis traços que podem estar relacionados à participação dentro do contexto do projeto ora analisado. O primeiro destes traços levantados é a falta de autoestima de muitos nativos, que algumas vezes se sentem inibidos frente a pessoas de fora, mais “cultas” e “estudadas”. Conforme aludido em relato anterior de uma nativa, sobre sua condição percebida de, antigamente, ser “boba, tão fora do mundo, da real”, outros entrevistados nativos relatam essa tendência:

B: Porque tem essa coisa do Capão, né, esse traço maravilhoso do Capão, que as discussões quando elas são propostas são discussões fortes, e a pessoa precisa estar muito bem preparada para poder processar todas aquelas informações que acontecem ali sem levar para o pessoal. Porque nós somos pessoas inflamadas assim no sentido de se fechar muito facilmente, sabe? Talvez por uma questão de não saber colocar as coisas com uma linguagem assim, mais em formato acadêmico, não que isso seja uma coisa que seja cobrada, mas a própria pessoa tem essa coisa... é autoestima, sabe? De “Ah, mas como, que ela é formada em medicina tá lá falando, eu que sou aqui só cozinheira na minha casa, eu não vou falar”.

P: Você acha que tem isso.

B: Tem, tem. Eu sinto e eu já passei por isso muitas vezes, eu sinto que tem isso. É mais.. sei lá... estamos passando por um momento de dormência coletiva. Porque as pessoas preferem ficar nas suas casas, preferem ficar na frente da tv a ir numa reunião discutir coisas importantes.

F: A verdade é essa, que a gente vivia muito fora da realidade do mundo, muito besta, muito boba. Eu tinha até medo das pessoas às vezes. Não sabia, não conhecia, não tinha contato. Já meus filhos é diferente. Meus filhos enfrenta. A coragem que eles têm eu não tinha. E acho que todo mundo pensa assim.

Outro traço dos nativos identificado dentro deste contexto é a cultura do “deixa estar”, possivelmente uma reticência ou desconfiança em relação aos movimentos, ou então apenas descrença nos resultados (como será avaliado mais adiante):

C: Da parte dos nativos eu vejo assim, não tenho muito contato, mas eu vejo sempre que eles ficam muito na deles. Que eu acho também que é um tipo de atitude, culturalmente, correspondente. “deixa estar, deixa ver, vamos ver o que dá, não vai dar opinião, né?”

P: E o que seria isso? Seria uma falta de autoestima?

C: É, eu acho que tem uma vergonha de exposição sim, que as pessoas daqui têm, né? Mas eu acho que tem também essa mentalidade, essa cultura de “deixa ver, deixa acontecer. Só depois que as coisas se definem que eu vou poder me posicionar”. Não tem um... não tem motivos políticos, de envolvimento político, assim, ideológico, por parte das pessoas. Poucas, eu acho, né? As pessoas são mais, assim, no prático, no cotidiano. Então são querendo ver os resultados “isso aqui vai dar em alguma coisa? Se der em alguma coisa, talvez... vou entrar, vou participar”.

Estes dois traços, autoestima e cultura do “deixa-estar”, então, impõem restrições à participação dos nativos. Os sentimentos de “medo”, como retratado por uma moradora nativa, também sugerem uma tendência de uma desconfiança em relação ao novo, ao que está vindo. Em outras palavras, a configuração social de antes da chegada dos novos moradores, assim como a decepção e não concordância com atitudes destes novos moradores, como será evidenciado mais adiante, imbuíram em muitos nativos esta falta de disponibilidade em participar de atividades propostas por pessoas de fora⁴³:

B: Então, que que acontece? Existem os movimentos maravilhosos acontecendo, porque eles não deixam de acontecer, e eu sinto que hoje a população do Capão, nascida e criada, perde. Perde em participação. Perde por não estarem abertos a participar das coisas que estão sendo propostas. Porque tem muita coisa linda aconte-

⁴³ Esta desconfiança com relação aos movimentos não se restringe a este tipo de discussão de saneamento. É notória a falta de participação da comunidade nativa, dado o seu tamanho, em atividades culturais propostas pelo circo ou pela escola de música, por exemplo, ainda que haja alguns nativos mais inseridos nestes contextos.

cendo no Capão. Mas as pessoas resolvem se prender ao dinheiro e as coisas negativas, parece que virou um ciclo.

Por fim, foi levantada ainda certa polarização entre os próprios nativos, decorrente de configurações políticas históricas:

P: Mas você acha que se o projeto tivesse sido, por exemplo, organizado por pessoas nativas teria chamado mais a atenção do pessoal nativo?

B: Não ia ser organizado por pessoas nativas, certo? E se fosse organizado por pessoas nativas teria dilemas outros. A gente tem duas vertentes políticas doentias que é o malei e o serra-pau forte no Capão.

P: O que é isso?

B: São duas vertentes partidárias doentias mesmo. E isso é uma herança que foi passando de pai pra filho. E as pessoas são doentes politicamente, mas elas são doentes porque elas só conhecem aquele tipo de fazer política [...]. Quando se vai para as discussões, para resolver coisas do coletivo... olha: se é uma pessoa que não nasceu, mas que mora lá, que tá propondo uma melhora pro coletivo, vai ter esse questionamento de que “ah, veio de fora e tal e tá querendo”. Se é uma pessoa de dentro vai dizer “ah, mas é porque é influenciada por quem vem de fora” ou vai dizer “ah, a gente não vai não porque a gente tem outras coisas pra fazer”. Mas tudo isso tá dentro desse ranço político, entendeu? É um ranço político e a gente precisa trabalhar muito para que esse ranço político dilua de vez e deixe a gente em paz, sabe?

De fato, a questão entre estes dois grupos políticos, que tem raízes históricas na tradição coronelista nordestina, permeia bastante as relações pessoais no Vale do Capão. A relação com o poder público local ainda é bastante pautada pela troca de favores pessoais e possivelmente a questão do saneamento na localidade esteja relacionada a esta configuração política. É possível que a falta de entendimento do saneamento como um direito, independente do prefeito no poder, pode também ter impactado na participação de muitos nativos. Dentro deste contexto do entendimento sobre a questão do saneamento, foi levantado o fato de que a proposta de construção de um “Plano de saneamento” estava além de um entendimento mais primário sobre o saneamento e os direitos em relação a ele. Dessa forma, muitos moradores nativos não puderam enxergar o *valor* de um plano de saneamento:

A: É, eu acho que eles (nativos) não têm interesse em relação ao saneamento. Eles não entendem que saneamento é um direito deles. Eles não entendem isso. Eles acham que o saneamento vai estar contra eles. [...] Talvez eu acho que foco não seria esse, de construir o Plano de Saneamento Básico. Mas seria conscientizar de que saneamento básico, assim como eles tem direito a educação e saúde, eles também tem direito a saneamento básico. [...] Por exemplo, Buena. Buena sofre um problema de

água seríssimo, no Engenho Velho. Mas qual entendimento que eles tiveram em relação ao Plano de Saneamento do Vale que fizesse com que eles participassem da reunião? [...] O que eu sinto mais é que tinha que ter acontecido alguma coisa antes do Plano de Saneamento sem que isso surgisse de nós (equipe coordenadora), e sim da comunidade. Porque a gente foi naquela empolgação, “vamos construir o plano de saneamento”. Porque a gente sabe da importância do plano de saneamento! É uma coisa. Agora, como imbuir isso na pessoa para ela entender isso, entendeu? [...] O Capão precisa de conscientização, de fazer um trabalho que não é esse trabalho de.... é aprender a ser. A gente precisa aprender a ser e não aprender a fazer nesse momento, ainda, mas aprender a ser.

É interessante notar que esta visão vai ao encontro das críticas propostas em capítulo anterior, sobre a conceitualização da participação. O fato de parte da comunidade desconhecer seu direito, o que é saneamento e de estar em um momento de “ser” e não de “fazer” reflete a falta de um projeto político mais amplo, em que há um foco específico de garantir direitos de cidadania e participação para grupos marginais e subordinados, conforme apontado por Hickey e Mohan (2003). Neste contexto, a participação não é elevada ao seu potencial.

Além da falta de compreensão de muitos moradores em relação ao saneamento como direito, havia também confusões sobre o objetivo do projeto e sua efetividade, apesar dos esforços de comunicação:

A: O que muitas pessoas me disseram foi o seguinte: “mas vai fazer só o plano. E a partir do Plano vai se fazer o que? Vai virar gaveta na prefeitura?” Muitas pessoas me questionaram isso. “O que vai ser depois do plano?” [...] Pra mim mesmo isso foi muito desgastante, eu recebia muita queixa.

G: Então porque que as pessoas não foi, você fala assim “ah, a gente chama e ninguém vem”. Porque as pessoas não tem um conhecimento do que se trata “ah, o projeto de não sei das quantas, tá querendo ganhar dinheiro em cima da gente”. Eu vi várias pessoas falar “que nada, rapaz, essa galera..”.

Outro ponto interessante levantado dentro do contexto dos nativos foi em relação à institucionalização dos espaços e momentos de participação. A institucionalização da participação, conforme apontam alguns autores, pode ter efeitos perversos à qualidade da participação, em alguns casos⁴⁴.

⁴⁴ Em um estudo de caso sobre a mobilização popular contra a construção de uma barragem na África do Sul, por exemplo, Lisa Thompson (2005) encontrou indícios de que os processos participativos formais liderados e iniciados pelo governo subverteram e neutralizaram a resistência à construção da barragem por parte do movimento ambiental e da sociedade civil (THOMPSON, 2005).

H: Na minha opinião é que tudo que é novo causa uma... na verdade uma parte é nova e outra parte não era nova, a coisa de ser solidário, de ajudar um ao outro, isso não era novo até porque a comunidade era pequena então era meio que quase todo mundo uma família. Isso fazia sem um conceito assim, era uma coisa natural. A partir do momento que começou a colocar aquilo como um, talvez, como um conceito, como... nomear aquilo ali, entendeu? Dar um nome, de ajudar, de mutirão, de isso, daquilo, e organizar, ficou parecendo uma coisa nova: “ah, vamo fazer um mutirão na casa de não sei quem, ou pra fazer uma questão assim, assim” começou a dar um nome àquilo ali, “mutirão”. Antes não chamava mutirão, antes simplesmente um ajudava o outro, né? Não tinha um nome. Tava ajudando um ao outro. Então quando se deu um nome partiu de um princípio que era algo novo, tipo assim “ah, um mutirão”, entendeu? Era que nem “vamo fazer um luau”, que era uma fogueira, né? Teve um tempo aqui no Capão que a moda era o luau, que era a fogueira. Então aí as pessoas, tudo que é novo as pessoas vão, né? Atrás daquela coisa do novo, e pá, e muita gente ia. Então chega um certo ponto que deixa de ser novo, né? Esse é um ponto. Então as pessoas meio que “ah, já fui, já fui em mutirão, sei como é, mutirão é pra fazer isso, é pra fazer aquilo, é assim, é assado”.

P: Mas você acha que se não tivesse dado nome teria...

H: Talvez se tivesse buscado continuar de outra forma, sem nomear. Talvez, eu não sei, eu não tenho certeza, talvez tivesse, né, acontecendo ainda um pouco mais. Mas eu acho que essa coisa do nome, essa coisa de determinar, porque quando você dá um nome você determina. Talvez isso fez com que as pessoas ficassem meio que “ah, vamo pra um mutirão, já sei o que é um mutirão” enquanto falasse “vamo na casa de não sei quem hoje, né, dar uma ajuda aí porque ele tá precisando” acho que seria uma energia diferente, entendeu?

P: Na sua experiência no Vale do Capão você acha que esse movimento tá enfraquecido desde que você chegou?

J: Rapaz, eu acho que ele tá se transformando...eu acho que ele tá se transformado. Não acho que, cheguei há dez anos atrás, não vi, assim, que era mais fácil fazer uma coisa coletiva antes, não. Eu acho que desde o momento que se transformou em um lugar turístico mesmo e que as pessoas entraram na economia de mercado, eu acho que ele foi se transformando. E não sei, acho que também passou assim ser mais institucionalizado, né? Eu acho que assim algumas práticas que antes eram mais naturais, eram mais sociais, elas passaram a ter um processo de institucionalização, né? Eu acho que as associações, por exemplo, os grupos que eram formados antes e que não tinham aquele apelo institucional, as pessoas participavam por vontade própria como as associações né, as de guia, as do Brilho do Cristal [...]. O processo de institucionalização foi crescente. Eu acho que isso aí modifica o processo de participação.

P: De que maneira?

J: Eu acho que a participação, no momento que tem uma institucionalização, ela passa a ser mais formalizada, mais formal, e mais pontual. Você participa porque você não pode ter três faltas na carteirinha da APEA-CA senão você pode ser condicionado a não ser mais integrante. [...] Então acho que ela passa mais a ser, assim, cumprir uma tabela. Isso na verdade enfraqueceria. Ao mesmo tempo facilita porque institucionalmente você consegue fazer de outra forma... como por exemplo a associação de apicultura, agora, através desse processo de formalização constitui-se um projeto, que vai fazer um outro tipo de trabalho, que vai implicar um outro tipo de parti-

cipação. Então eu acho que talvez a participação nesse momento ela seja assim até mais, tem que ser monetarizada, as pessoas participam no momento que elas ganham, né? Eu acho que isso por um lado ajuda, porque você termina tendo esse comportamento mais oficial na participação, mas ao mesmo tempo atrapalha porque ela deixa de ser espontânea e passa ser condicionada.

Em relação aos moradores de fora, foi levantado por uma entrevistada o ressentimento que alguns moradores alternativos mais antigos tinham em relação aos movimentos impulsionados por novos moradores, e que geram sentimentos ambíguos:

C: (sobre os antigos alternativos) Os que eram revolucionários viraram todos empresários aqui, todos. Continuam com um discurso de preservação da natureza e etc., mas uma prática absolutamente contrária a isso, né? E não tão podendo e nem querendo se identificar com quem chega agora e tá com essas ideias mais revolucionárias tipo “produção solidária, moeda alternativa”, essas coisas mais utópicas, no bom sentido. E os alternativos, eu acho que às vezes, os antigos alternativos, são os primeiros a desqualificar, mais do que os próprios nativos, porque os nativos não se metem nisso. [...]

P: E como você acha que é enxergado quando surge uma iniciativa como essa da gente, da associação, de fazer um plano de saneamento?

C: Eu acho assim, não dá pra fazer uma generalidade. Não dá pra dizer “como as pessoas aqui no Capão pensam, fazem” porque são várias comunidades. Mas dentro do que eu tenho acesso, os mais velhos, os antigos que já foram na ponta do movimento ecológico, etc., primeira coisa desqualificam. Porque eles já fizeram, né? [...]

P: Você acha que os argumentos de desqualificação dos alternativos mais antigos são baseados em que?

C: Eu acho que tá baseado... logicamente não sei, porque não tem nem lógica. Mas assim, eu acho que é mais uma coisa emocional. Você ver que tem uma geração que tá chegando e que tá tomando a frente, né? Tem iniciativas e... você ficou pra trás. Eu acho que é só porque não tão querendo ficar velhos (risos). Não tem cabimento. Porque você vai desqualificar uma geração nova, quem vem assim.. o que eu tô ouvindo, o que eu ouvi, é sempre desqualificando aquele idealismo, sabe? “Ah, acham o que?”, porque você foi idealista, você almejou, procurou alcançar algumas coisas, algumas conseguiu, mas outras não conseguiu, aí você ficou assim se conformando que no final das contas, né? “porque não entrar na economia de mercado mesmo? Eu ser um empresário bem sucedido no lugar de ser um ecologista genial”. E aí você abriu mão, né, do seu ideal. E aí quando você vê o jovem, chegar, com seu ideal... dói. Você fica de frente com você mesmo jovem. Falando “P... Baixei as calças mesmo” e aí você vai desqualificar “ah, a gente já fez”. Eu vi, até em evento público, né o *fulano* falar assim “nós mesmo já fizemos, viemos de um tempo que isso, que aquilo, que não sei o que”, né? Parece aqueles que fizeram a 1ª guerra e tão falando pros jovens que eles não sabem o que é uma guerra...

De fato, não foi possível observar a participação ativa nas atividades do projeto de “antigos alternativos” que anteriormente eram mais engajados nas questões comunitárias, ain-

da que tenha havido exceções. Dentre estes moradores, no entanto, foi muito comum o apoio pela iniciativa, expressados pessoalmente ou por e-mail.

Dessa forma, as questões que permeiam a relação “nativo X de fora”, e ainda as derivações que se desenvolveram nessas três décadas de convivência mais acentuada, pelo menos, ainda representam alguns obstáculos à participação harmônica entre os diferentes grupos que se formam.

B: Mas se perdeu (a harmonia na convivência) na hora que inventaram uma terminologia chamada alternativo. Então as pessoas aí se deram conta que tinham duas vertentes. Aí ficou: você é de fora, você não pode dar pitaco. Mas as pessoas realmente de dentro não tinham conhecimento para, por exemplo, elaborar um documento. As questões acadêmicas eram muito restritas para uma elaboração de alguma questão que fosse viável aos olhos de uma prefeitura, aos olhos de uma promotoria e tal. [...] Então aí começou a ficar uma coisa mais... que tem essa coisa do de dentro do de fora que se usa quando convém. Porque se eu preciso de alguém para fazer alguma coisa e tal “ah porque você pode me ajudar!”, mas quando é o inverso, que a pessoa quer realmente participar, quer realmente colocar sua ideia, e essa pessoa por ventura não seja uma pessoa nascida e criada, ou não tenha muita influência de pessoas que não são nascida e criada no Capão, aí fala “mas você é de fora, você não sabe, você não tem o direito de fazer isso”.

P: Você acha que tem isso ainda (rivalidade nativo X de fora)?

G: Hoje tá até menos, mas já teve muito. Já teve muita confusão por isso. [...] As pessoas já ia logo dizendo “ah, quem manda aqui é a gente”, alguns, né, claro que não tô generalizando. [...] Ainda rola, não com todo mundo, mas ainda olha “ah, você é de fora”.

P: Você acha que é medo?

G: Não é medo, é diferença. [...] As pessoas assim são muito individualistas, eu vejo, o pessoal. E tem muita gente que chegou, pessoas que é formado, é pessoas que tem cultura, que fala que são culta e que mostra outra coisa pra gente, entendeu? Só mostra ignorância, individualidade, tira uma onda da p. entre eles, porque eu já vi “ah, eu não gosto de nativo, eu gosto do Capão”. Tem gente que tira muita onda, assim no sentido de que acha que tudo é dele, que ninguém, não abre pra ninguém, não aproxima de ninguém, “ah, é de fora”. Igual teve um ali que botou foi uma placa: “não gosto de gente de fora”. Foi, tá lá a placa pra todo mundo ver. E trabalha pra gente de fora, e vendeu terreno pra gente de fora, e convive com gente de fora. Então é uma filosofia furada. [...] Já pensou se o Capão tivesse só a gente, só os nativos? Tava muito ruim. Muitos já tinha ido embora. [...] Agora, assim, tem muita gente que quer ser dono “ah, nosso lugar, meu lugar, meu Capão”, que conversa mais furada. Não existe nada seu não, rapaz, o que é da gente é a roupa, enquanto a gente tá vestindo só. É verdade. Mas tem gente que acha que não, que o Capão é meu, que aqui quem manda sou eu. Eu vi um aqui que eu não vou falar o nome que não precisa, pediu na reunião com a promotora de justiça, levantou a mão e ficou meia hora lá com a mão levantada, e pediu a promotora pra que ela não deixasse entrar carro no Capão. Ela disse que ela não podia fazer esse favor a ele porque o Capão não era um condomínio privado. Ela falou “aqui não é um condomínio privado, todo mundo tem direito de ir e vir, quem sou eu pra tirar esse direito?”. E essa pessoa hoje tem dois

carros, entendeu? Quando ele pediu isso a promotora ele só tinha um jegue, entendeu? Agora ele tem dois carros. Ele queria fazer abaixo-assinado pra não vir luz pro Capão, hoje toma banho de chuveiro quente, vê televisão. Entendeu? É muita contradição. [...] Já fui tão decepcionado com pessoas, principalmente com pessoas que eu achava que era amiga, que eu tinha confiança na amizade. Então essas pessoas vai te decepcionando, ou na verdade lhe ensinando, não sei a palavra certa.

F: A gente tem medo, né? Eu tenho muito medo. Eu tenho medo do futuro dos meus neto, né? O que pode vir aí pra frente, eu não sei. Meu pai falava, eu lembro! Meu tio falava assim, quando o pessoal começou a chegar, quando começou a mudar um pouquinho, pra eles já tava... Ele falava “olha, vou falar uma coisa pra vocês: eu tenho medo do que vai acontecer com a chegada desse povo. Eu não vô tá aqui pra ver, mas vocês, meus filhos, vão ver, e meus netos”. E eu já estou vendo o que meu pai falou. Então o que eu tô falando é a mesma palavra dele, eu tenho medo do que pode acontecer na frente. Eu posso não ver, mas meus filhos e meus netos vai ver. [...] Aí vai chegar muita ambição, muita... o pessoal vai querer, cada vez querer mais, aí vai chegar as drogas, né? Eu tenho medo da violência, isso. O nome é esse, eu tenho medo.

C: eu observo que tem um pouco que tem essa separação que bem ou mal continua estruturante no lugar que é nativo - alternativo, embora esses que já faziam parte desses movimentos antigamente, quando chegaram aqui nos anos 80, 90, que eu conheço, eram alternativos, se integraram aqui, e agora também não se identificam nem com os alternativos novos. Então na realidade não é tão polarizado – nativo-alternativo, então as pessoas continuam reagindo um pouco em função disso.

P: E você acha que isso gera conflito?

C: Eu acho que gera conflito? Não, eu acho que gera que ninguém sabe de quem é a responsabilidade dessa mobilização, né? Cabe a quem? São os nativos que tem que dizer “ah, agente quer água assim, ou limitar vender terreno, ou a construção” ou cabe aos alternativos? Parece que os alternativos, aparentemente, tão mais preocupados com essa questão da preservação do meio ambiente. Os alternativos no sentido das pessoas de fora. Parecem mais preocupados. Aí deixando o lugar para os nativos daqueles que querem o progresso. Fica polarizando. Mas eu não acho que é assim, acho que isso é uma coisa que acaba se criando por essa cisão de os de fora e os daqui. Porque eu acho que dentro dos alternativos, dos de fora, também tem um monte de gente que tem uma ótica desenvolvimentista, tá construindo, tá fazendo fossa, tá fazendo poço, tá fazendo tudo. E dentro dos nativos também tem muita gente que tá querendo limitar e que também tem muita consciência. Mas, como se fosse... as opiniões tivessem que ser distribuídas entre esses dois pólos, acho que isso prejudica muito, hoje tá faltando muita integração nisso.

F: (sobre o processo de crescimento do Capão) É, vem coisas boas, mas você pode ter certeza que nessa bondade vem muita coisa ruim. Eu acho que mais ruim do que bom [...] Vai misturar muito, pessoas de muito lugares, muita família... como diz... vai misturar muito. E essa mistura a gente não sabe o que vai acontecer também.

Figura 17: Detalhe de placa “sou contra gente de fora”, na Rua dos Gatos, Vale do Capão.

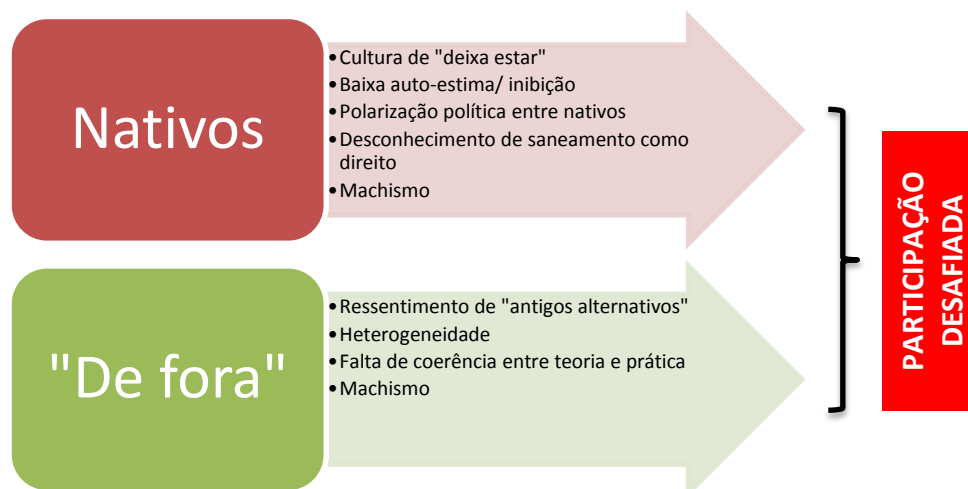


Fonte: Pesquisa de campo.

Outro ponto relevante dentro deste contexto é o fato de que o projeto foi proposto e executado principalmente por duas mulheres “de fora”, o que também pode ter gerado algum impacto. Conforme aponta Cornwall (2002), “quem determina a forma da participação em qualquer dado espaço – quem toma a iniciativa, escolhe métodos ou técnicas, quem facilita, toma parte – é crucial para acessar as contribuições que iniciativas participativas podem oferecer à prática democrática para entender sua dinâmica de poder” (CORNWALL, 2002, p. 8, tradução nossa). Não apenas o fato de ser “de fora”, mas de serem mulheres pode ter inibido a participação de alguns homens, especialmente os nativos ou brasileiros, notadamente de cultura mais machista, na oficina de construção de uma fossa ecológica:

C: Já primeiro que mulher pra ensinar homem não vai rolar isso talvez só daqui a 100 anos, uma mulher ensinar alguma coisa técnica a um homem, aqui? Nem aqui nem em Salvador... isso já, desde o início, tem um machismo muito forte. [...] Acho que essa relação “essas duas meninas, de fora, mulher, vão vir me dar uma aula?”. Eu acho que isso ainda não tá pronto pra isso não, eu acho que as pessoas não tão prontas pra isso não. E nem os alternativos antigos quanto menos os nativos. Porque se os alternativos antigos, pensa bem, gente que chegou há 30 anos atrás, maluco, com ideias de preservação, espiritualista, etc., fizeram esse caminho todo, hoje em dia veem os novos alternativos, de fora, com esses olhos de discriminação e não quer se aproximar dos projetos, imagine quem é nativo! Que se com 30 anos só de inclusão, não, de inserção nesse meio, a pessoa já tá rejeitando o novo, imagine quem tá aqui há 10 gerações, ou 3, ou 4 ou 20.

Quadro 11: Quadro-resumo perfis nativo vs. “de fora”



Todos estes aspectos levantados – crescimento econômico, aumento populacional, aumento da heterogeneidade dos moradores, perfis dos nativos e dos de fora, institucionalização da participação – conforme apontado, tiveram um impacto direto na participação da comunidade nas atividades propostas. Esse quadro possivelmente levou a uma falta de coesão em grupo, em especial nas reuniões, e que levou a uma descrença generalizada na efetividade deste tipo de encontro ou de iniciativas comunitárias em geral, expressada por quase todos os entrevistados.

A: Muitas pessoas não têm interesse de ir pra reunião. Porque realmente, ir pra reunião, frequentar a reunião, não é brincadeira, não é fácil, num lugar de fluxo de turismo como o nosso.

F: No começo, quando teve essa reunião de pais, o pessoal ia muito. Porque começou com Áureo, a escola, então o pessoal acreditou que ia... mas só que o pessoal foi vendo que o que eles falava não tava acontecendo, foi isso que foi desacreditando o pessoal também. Porque no começo ia muita gente. [...] Eu via que ia muita gente. Começou no salão, da comunidade. O salão ficava cheio, ficava muita gente ainda pro lado de fora. Então foi uma coisa que o pessoal até tava levando a sério. Mas quando viu que só fala, fala e não faz, o pessoal falou ah, desacreditou e saiu fora. Como qualquer reunião aqui tá sendo assim, fala, fala, você vai lá, escuta, dá ideia, e depois... [...] Muito tempo que tem essa associação, acho que tem 20 anos. Ou mais. E o pessoal viu pouco. Pensa aí, nesses anos todos.

G: Eu acho assim, ó. Quando você faz um projeto qualquer que envolve as pessoas, primeiro, primeiro, as pessoas aqui já tão desacreditadas porque assim, já passou por muitos processos, de muitas coisas, de muita reunião. Por que que hoje eu não vou mais em reunião? Pode ter o que for, a reunião de quem for aí, eu não vou mais em reunião. Eu não vou. Entendeu? [...] E aqui já teve tanta reunião. E que nada foi resolvido em reunião nenhuma que as pessoas não tão nem aí. Tu pode botar a placa aí aonde tu quiser, encher o Capão de aviso “ó, vai rolar uma reunião no colégio”. Só se você botar assim “vai rolar uma reunião e cada pessoa que tiver na reunião vai re-

ceber cinquenta reais”, aí vai, vai todo mundo. É verdade. Mas se você falar “vai ter uma reunião aí pra falar da água, falar da natureza, falar de fogo, falar da estrada” não vai ninguém não, eu mesmo não vou, porque não acredito nisso. A pessoa já tá escaldada disso. Reunião, reunião, reunião, e nada de ação. Só reunião. É isso que político faz, ele promete, promete, promete, mas não tem nada concreto. Então as pessoas tão escaldada.

H: Eu tô muito cansado que eu já participei de muitas reuniões, muitas coisas assim, na brigada de incêndio, na associação de guia, até mesmo coisa relacionada ao Ca-pão, à água, ao lixo. Porque você vai, vai, fala, fala, fala, busca, busca, e você tem pouco retorno. Então acaba mudando os... A causa é a mesma e os atores são outros, né? O que acontece às vezes é isso também. Algumas pessoas, tipo meu pai, meu pai já participou de várias reuniões. Chama ele pra ir numa reunião hoje ele não vai, velho. Não vai. E ele saiu e eu comecei a entrar. E eu saí bastante, ainda vou em muitas, outras pessoas tão entrando, mas eu acho que a proporção vai cada vez... a tendência é diminuir mais. Tem dez hoje, esses dez cansou, entrou só sete. Esse sete cansou, entrou cinco. Se continuar no ritmo que tá a tendência é acabar mesmo. O que eu acredito que não vai, mas.. acho que isso é uma questão também de que você tá cansado de ir lá lutar por uma causa que às vezes...

K: É cansaço, as pessoas cansam. É a mesma coisa, todo dia que marca reunião, as reuniões antes acho que tinha bem mais pessoas. Só que toda vez que tem reunião nunca chega a uma conclusão. Então, eu vou em 10 reuniões, por exemplo, pra resolver uma coisa, às vezes não resolve em 10 reuniões, a pessoa já foi em 10 não quer ir em mais nenhuma. [...] Eu senti assim por algumas pessoas mais velhas mesmo, que frequentou em reunião várias vezes, tipo sobre a água, no coreto, e hoje a água ainda continua sendo um problema, não tem uma solução. Então isso cansa. Aí a pessoa prefere, diz assim “ah, não vou não, porque não sai um resultado positivo, não sai uma coisa certa, então eu nem vou lá mais”. E eu sei de gente que fala isso assim. “Ah todo dia vai e fala da água, mas não resolve a questão”. As pessoa não querem vir falar da situação da água todo dia, querem que resolve. [...]

P: E o que é que a gente faz numa situação dessa?

K: O que a gente faz? Mais uma reunião (risos). É igual político. Mais uma reunião, prometer e cumprir. Ou não cumprir, né? [...] Tem uma ou outra pessoa que já tem o cansaço de não vir, mas tem outras novas que já vem, entendeu? Então é importante ter, claro que é. Tem que ter. Chega lá muitos fala “viiiixe, mais uma reunião pra resolver alguma coisa” e fala, fala, fala, fala, fala, entra em outra pauta, não resolve nada. Eu falo que é por experiência própria. É duro. Se tem que ter esperança? Claro que tem que ter. Tem. Olhe, pior do que tá não pode ficar, né? A tendência é melhorar. Uma hora o pessoal vai acordar, Vitória. Tem que melhorar, ou pelo poder público, ou pela comunidade.

C: Primeiro que eu cheguei eu tive a impressão, eu achava que aqui era um lugar onde tava, no âmbito das decisões coletivas, da ação coletiva, estava no máximo, estava fantástico, porque aqui tinha não sei quantas associações. [...] E agora, a medida que eu vou conhecendo, e talvez é um movimento não só porque eu tô conhecendo mas porque vai um pouco perdendo das suas ilusões, não? Eu conheço várias pessoas aqui que eram muito envolvidas e que agora tão falando que não acreditam muito mais na ação coletiva. [...] que estão desiludidas, e que tão me passando um pouco essa imagem. Que aqui acabou sendo como qualquer outro lugar que tudo vai pela

política institucional e que a força das associações não conseguiu criar realmente alguma alternativa. Eu tenho um pouco essa impressão quando eu vejo os problemas que tem aqui [...] eu vejo que tá faltando mesmo alguma instância que...um envolvimento, né, uma mobilização da população aqui para barrar algumas coisas que tão pondo em perigo o lugar.

É interessante notar a fala de uma entrevistada nativa, sobre os encontros da APEA-CA:

F: O pessoal fala assim “ah, eu não tô vendo nada, lá só conversa e não sai nada”. É que o pessoal ainda acha que lá é só conversa. Que não tem ainda assim... eles ainda não falam, o que falam lá eles não fazem não. Que só conversa muito. [...] “Eu vou lá fazer o que? Eles fala muito e não age”, aí... mas fica aí o pensamento de cada um. [...] Olha, Vitória, eu vou te falar a verdade, eu vou mais só pra ouvir as conversas paralela que tem lá (risos). Vou te falar a verdade, só isso. Porque eu não vejo muita ação também não. Às vezes eu vou mais pra isso (risos). Chega um presidente, faz aquela coisa como se, parece que agora a coisa vai. Que nada! Só fogo de palha.

P: E no nosso caso, do nosso projeto..

F: É que não acredita, te falar a verdade. Não acredita muito. Fala assim “ah, isso aqui já teve muita conversa, mas num vai a lugar nenhum”. Não acredita que vai trazer uma mudança concreta, que vai ver um resultado depois, não acredita não. [...] Não é porque é de fora não. Daqui mesmo já aconteceu isso, às vezes fala que vai fazer e não faz. Você vê que o presidente da associação é daqui. Sempre foi os daqui, nativo. E ninguém tá dando ouvido, ninguém num tá nem aí porque sabe que fala, fala e fica lá mesmo no que fala.

P: E por que vão pra reunião então, pra ouvir as conversas?

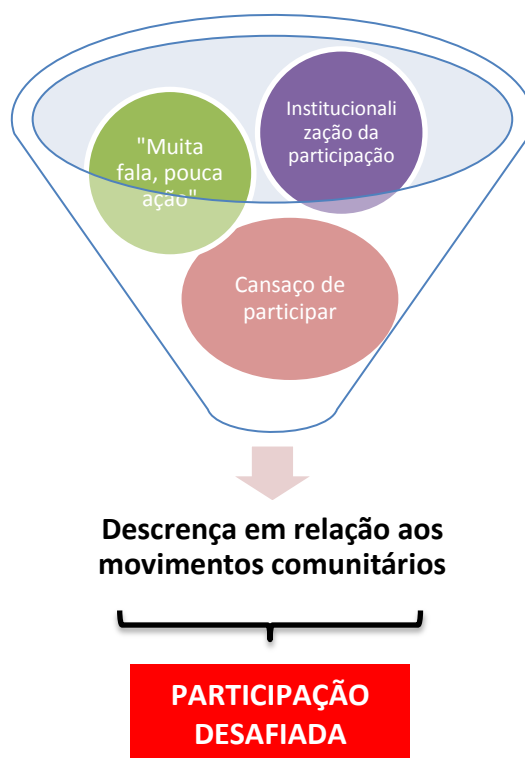
F: É o que eu falei (risos).

P: É um momento de integração então?

F: Até de encontro, entendeu? É que ali as vezes você encontra com alguém ali. [...] E muita gente também vai porque tem o desconto⁴⁵. Fica naquela assim “ah, se eu for no médico eu tenho desconto”, entendeu? Tem isso também. Eu já pensei até em sair. Depois eu falei, “ah”, porque eu faço muito exame, eu tenho problema de saúde, só vivo fazendo exame, gastando meu dinheiro só com exame, eu falei “é, pelo menos eu tenho desconto”, senão eu já tinha saído também (risos). Te falar a verdade.

⁴⁵ Os associados da APEA-CA mantêm uma caderneta individual em que as contribuições mensais são controladas. A manutenção em dias da caderneta oferece descontos em clínicas e lojas de municípios vizinhos, como Seabra, centro médico e comercial da região.

Figura 18: Resumo dos motivos para descrença nos movimentos comunitários



Todos estes fatores de alguma forma contribuíram, e contribuem, para que a participação comunitária não apenas no âmbito do projeto como também nos movimentos comunitários em geral passassem por uma mudança no Vale do Capão.

6.3 A PARTICIPAÇÃO DENTRO DOS CONTEXTOS TEÓRICOS APRESENTADOS

Em relação às categorias de análise propostas em capítulos anteriores, ao se analisar a tipologia desenhada pela publicação da ONU “Estudos de Casos sobre Participação Comunitária” (UN-ESCAP, 2009, tradução nossa), a participação comunitária no vale do Capão dentro do contexto do projeto Sustentabilidade em Ação contém elementos que vão desde o início da hierarquia, como a fase de “Participação via fornecimento de informações” até a fase de “Participação interativa”.

Em alguns momentos, como na fase de diagnóstico, de visita de casa-em-casa, a participação da comunidade, de fato, se assemelharia mais ao nível “Participação via fornecimento de informações” que de acordo com a publicação corresponde à situação em que “As pessoas respondem questões propostas por pesquisadores, utilização de pesquisas, questioná-

rios, etc. As pessoas não são capazes de influenciar a pesquisa”, ainda que fosse orientado aos monitores que solicitassem e anotassem as críticas, sugestões e opiniões dos moradores.

Durante a fase dos grupos focais, a participação se assemelhou mais à “Participação funcional”, em que “grupos são formados para atingir objetivos predeterminados [...] inicialmente dependente de pessoas externas, mas que posteriormente pode se tornar um processo independente”. Pode-se perceber em alguns grupos, especialmente o dos Campos e do Riacho do Ouro, que o momento de reunião “focal” foi importante para que se retomassem laços e se planejassem ações independentes do projeto.

A penúltima “escala” da tipologia, a “Participação interativa”, de alguma forma permeou todo o processo, mas também esteve mais ligada às etapas de capacitação e de construção do plano de saneamento. As fases de capacitação, com as oficinas de técnicas alternativas de saneamento e a capacitação dos 10 jovens monitores, foram espaços em que foi possível realizar outra abordagem da questão, que não em formato de “reunião”, bastante rejeitada pela população. Nestes espaços foi possível realizar “análises conjuntas para ações conjuntas” e “capacitação e empoderamento para possibilitar que as pessoas mantenham estruturas ou práticas”.

No caso da construção do plano de saneamento, foi anunciada por diversos meios (email, faixas, cartazes, rede sociais) a disponibilidade da versão preliminar para que as pessoas pudessem ler e dar suas sugestões e opiniões. A equipe do projeto recebeu, então, 19 solicitações via e-mail e uma solicitação pessoalmente. No entanto, não houve nenhum retorno quanto ao conteúdo. Durante a apresentação do plano com a consultora contratada foram entregues fichas aos participantes para que colocassem suas sugestões e opiniões, sendo que 9 fichas foram preenchidas e entregues, e que serão incorporadas ao texto final do plano.

A última classificação da tipologia, de “automobilização”, em parte ocorreu, no sentido de que a iniciativa foi tomada por uma associação, a APEA-CA, ainda que dentro das limitações já explicitadas. A automobilização corresponde a uma etapa “final”, em que os moradores, “já empoderados, tomam decisões independentemente de instituições externas. Podem ou não desafiar distribuições desiguais de riqueza e poder. Participação como empoderamento”.

Já em relação aos atributos propostos por Ostrom, vale a pena realizar uma reflexão sobre este caso de CPR, que ora se apresenta como a gestão comum da água, especialmente, para buscar identificar o que ser melhorado. Para tanto, serão relacionados os 7 traços presentes nos casos de CPRs de sucesso e como cada um se apresenta no caso do Capão.

O primeiro e segundo pontos, sobre a existência de “limites claramente definidos” e “congruência entre as regras de apropriação e de provisão e as condições locais” não se apresentam ao caso ora analisado. No vale do Capão não há qualquer regulação ou controle da quantidade de água utilizada ou da adição de novas residências à rede de distribuição ou a iniciativas individuais, como colocar uma bomba no rio ou mesmo perfurar um poço. A perfuração de poços, inclusive, tomou proporções alarmantes nos anos de 2012 e 2013, com a identificação de mais de 50 poços perfurados, ainda que este número possivelmente seja maior. Conforme comentado anteriormente, não há, por parte do Instituto do Meio Ambiente da Bahia (INEMA), órgão responsável pela outorga do uso da água, ou da prefeitura, uma fiscalização contínua ou eficiente⁴⁶. A comunidade tampouco tem qualquer tipo de sistema de controle da quantidade de usuários ou regras definidas para a entrada de novos, sendo que é muito comum que o encanamento de novas construções contenha ramais instalados diretamente nas “redes centrais”⁴⁷ (vide Figura 19: Detalhe de 3 ramais sobre a rede central do Bomba, na região do “seu João”), nos rios ou nascentes. Assim, não se pode dizer que no caso ora analisado haja “regras de apropriação que restringem tempo, lugar, tecnologia e/ou a quantidade das unidades de recursos a serem retirados”, quem são estes usuários e quanto do recurso cada um pode utilizar, assim como não estão definidas as regras de “provisão de trabalho, material e/ou dinheiro”.

O terceiro ponto, “arranjos de escolha coletiva”, definido como a capacidade de “a maioria das pessoas afetadas pelas regras de funcionamento poder participar para modificar as regras de exploração” se aplica em parte. Na realidade, dada a ausência da própria existência de regras de exploração, não é possível que os usuários deliberem sobre elas. No entanto, os usuários são livres para tomar iniciativas no sentido de regulamentar essas regras.

⁴⁶ De 2012 a 2014 o INEMA realizou uma operação de fiscalização e poços na localidade. A prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, tem empreendido ações para fiscalizar a perfuração de novos poços.

⁴⁷ Há basicamente duas redes principais de água, além das outras fontes de poços, nascentes, rios e abastecimento pela prefeitura: a rede que vem da nascente do Batista e a rede que vem da nascente do Bomba, no final do Vale.

Figura 19: Detalhe de 3 ramais sobre a rede central do Bomba, na região do “seu João”



Fonte: Pesquisa de campo.

O quarto e quinto pontos, sobre “monitoramento” e “sanções gradativas” também não são verificados na CPR analisada. Não há qualquer tipo de monitoramento, em que seja feita uma auditoria ativa das condições do CPR ou do comportamento de seus usuários. Há um grupo de voluntários que realiza a manutenção dos encanamentos, mas esta manutenção se dá de forma pontual, em escala micro, sem planejamento ou controle das deficiências macro do sistema. Dessa forma, não há sanções gradativas ou avaliação de usuários do CPR que violam as regras operacionais (também porque não há regras operacionais).

O sexto ponto, sobre “mecanismos de resolução de conflitos”, dentro do contexto proposto de que “usuários do CPR e os seus funcionários têm rápido acesso a fóruns locais de baixo custo para resolver conflitos entre usuários ou entre usuários e funcionários” não se aplica, sendo cada vez mais crescentes as desavenças entre voluntários e donos de terrenos em que se localizam algumas nascentes, mas sem que haja um conselho comunitário ou fórum para se discutir o assunto. Nos casos mais delicados, como aconteceu recentemente em uma nascente que abastece 42 casas, o conflito segue para a delegacia do município, na sede, com altos custos pessoais e até financeiros para as partes envolvidas.

Por último, o “reconhecimento mínimo dos direitos de organização”, sobre “os direitos dos usuários para conceber as suas próprias instituições não são questionados por autoridades governamentais externas”, parece ser o único caso em que o CPR em questão atende, já que não há restrições neste sentido, havendo até incentivos governamentais para que esta organização se dê.

Assim, ainda que Ostrom não considerem estas seis características *necessárias* para o sucesso do CPR, as condições apresentadas no Vale do Capão não contribuem para que a gestão da água seja feita de forma sustentável e sem conflitos, o que de fato não ocorre.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento em que esta dissertação é finalizada, o País e o mundo vem atravessando uma crise ambiental histórica, em especial no que tange aos recursos hídricos. Assim, os problemas locais enfrentados no Vale do Capão são apenas “uma gota no oceano”. Dentro deste contexto, a questão do Saneamento se coloca como fundamental para uma mudança de modelo de relação do homem com a natureza que permita a sustentabilidade dos usos dos recursos naturais, garantindo a própria sobrevivência humana no Planeta Terra. É difícil imaginar, não apenas para o Vale do Capão, mas também para qualquer outro lugar, que o encaminhamento das questões de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos sigam a atual lógica convencional predominante. Sem uma “revolução” no modo de pensar resíduos, água, urina e fezes, dificilmente será possível incluir toda a população mundial a serviços de qualidade em saneamento e, *ao mesmo tempo*, manter e preservar os recursos naturais.

Além do afinamento “homem versus natureza”, para que as políticas públicas em saneamento sejam bem sucedidas, será necessário um maior afinamento “homem versus homem”, tarefa tão ou mais delicada. A universalização dos serviços de saneamento, seja qual for a abordagem, passa necessariamente, assim, por um processo social em que deve haver participação da população beneficiária. A experiência realizada no Vale do Capão, no entanto, mostra que este afinamento, que a participação social não são fáceis de obter, não é um processo no qual uma cartilha de passo-a-passo possa dirimir as dificuldades, e que tampouco tais dificuldades serão dirimidas em um curto espaço de tempo – como os menos de dois anos de execução do Sustentabilidade em Ação.

As atividades realizadas no Projeto Sustentabilidade em Ação permitiram à comunidade do Vale do Capão discutir mais uma vez a questão do Saneamento, mas desta vez sob outra época, em que as condições do Vale já se apresentam bastante diferenciadas, se comparadas com alguns anos atrás. É fato que o intenso crescimento populacional e econômi-

co vivido nos anos recentes trouxe ao Vale uma nova configuração da participação. Esta participação, conforme apresentado, foi “desafiada” por fatores como a fragilização das relações sociais e a acomodação, ainda, entre as culturas dos nativos e dos “de fora”. Além disso, o tema “saneamento” apresenta-se bastante “espinhoso” e de alguma forma já batido, discutido, rediscutido e sem que ações práticas fossem tomadas.

De fato, conforme discutido, a efetivação da participação e os benefícios que ela pode obter dependem dos contextos sociais nos quais ela se situa. Sem um projeto político amplo, em que as populações estejam inseridas, empoderadas e conscientes de suas potencialidades, tal como defende a linha desenvolvida por Paulo Freire, a participação dificilmente atingirá seus objetivos. Na população do Capão, possivelmente na população brasileira em geral, não se pode notar uma cultura política internalizada que implique mesmo na internalização da participação como algo inerente ao indivíduo, como parte de suas atividades.

Ou seja, a cultura, não apenas política como também social, vai pautar alguns comportamentos que podem ou não contribuir nos processos participativos, e que no caso do Vale do Capão, dada sua realidade complexa, a ausência desta cultura e empoderamento, pelo menos em parte da população, não permitiram que fossem dadas condições que permitissem uma participação plena dos variados segmentos desta comunidade.

Por outro lado, é importante ter em mente, no entanto, que não se deve “idealizar” a participação quando estamos colocando-a em prática. No início do Projeto, havia uma ideia, por parte da autora, de que a participação seria amplamente “abraçada” pelos moradores, afinal, o tema do saneamento básico, especialmente da água, estava sendo sentido por toda população.

É certo que o caso do Projeto Sustentabilidade em Ação, apesar de não ter atingido a participação idealizada inicialmente prevista, foi de grande importância para se retomarem as discussões, se refletirem práticas e se buscarem soluções, plantando na comunidade sementes para o seguimento do contínuo processo de construção das capacidades políticas e de conscientização dos seus moradores, em especial no que se refere ao saneamento. A construção destas capacidades políticas e de conscientização, no entanto, poderão tomar mais tempo do que o necessário para se resolverem questões como o saneamento básico.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA Nacional de Águas - ANA. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=12545>. Acesso em: 25 Setembro 2014.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. [S.l.]: [s.n.], 1989.
- BOMBARDI, L. M. **Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado**. Departamento de Geografia – USP. [S.l.].
- BRASIL. **Lei no. 11.445**. [S.l.]: [s.n.], 2007.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2007b.
- BRASIL, M. D. C. **Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.
- CAPRA, F. **As Conexões Ocultas**. São Paulo: Editora Cultrix, 2002.
- CHRISTENS, B.; SPEER, P. W. Tyranny/Transformation: Power and Paradox in Participatory Development, v. 7, n. Art.22, março 2006.
- CIDADES, M. D. **Peças técnicas relativas a planos municipais de saneamento**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.
- CORNWALL, A. **Making spaces, changing places: situating participation in development**. Institute Of Development Studies. Brighton, Sussex, p. IDS Working Paper 170. 2002.
- DAE, Sistema Cantareira. **Departamento de Água e Esgoto de São Caetano do Sul**, 2014. Disponível em: <<http://www.daescs.sp.gov.br/index.asp?dados=ensina&ensi=cantareira>>. Acesso em: 25 Setembro 2014.
- EMBASA. Disponível em: <<http://www.embasa.ba.gov.br/institucional/embasa/historia>>. Acesso em: 16 maio 2014.
- EXANTE, C. E. Benefícios econômicos da expansão do saneamento. **Relatório de pesquisa produzido para o Instituto Trata Brasil e o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável**, março 2014.
- FISCHER, F. Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective. **Policy Studies Journal**, p. 129-146, 1998.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, p. 211-259, 2000.
- GALLOPIN, G. et al. **Branch Points: Global Scenarios and Human Choice**. Stockholm. 1997.
- GOHN, M. D. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4a edição. ed. São Paulo: Cortez, v. Volume 32, 2011.
- GTZ, (G. F. R. T. Z. Ecosan - recycling beats disposal. **Eschborn (Alemanha)**, 2002.
- HICKEY, S.; MOHAN, G. **Relocating participation within a radical politics of development: citizenship and critical modernism**. Draft working paper prepared for conference on ‘Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring new approaches to participation in development’: 27-28 February 2003, University of Manchester, 2003.
- IBGE. **Atlas de Saneamento 2011**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011.

KOHL, B. Democratizing Decentralization in Bolivia: The Law of Popular Participation. **Journal of Planning Education and Research**, 23 2003. 153-164.

LANGERGRABER, G.; MUELLEGGER, E. Ecological Sanitation—a way to solve global sanitation problems? **Environment International**, no. 31 2005. 433– 444.

LÍQUIDA e Incerta - Crise da Água. **Folha de São Paulo**. Disponível em: L<<http://arte.folha.uol.com.br/ambiente/2014/09/15/crise-da-agua/gente-demais.html>>. Acesso em: 25 Setembro 2014.

LOTTA, G. S. **SABER E PODER: Agentes Comunitários de Saúde Aproximando Saberes Locais e Políticas Públicas**. São Paulo: Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, 2006.

MORAES, L. R. S. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: Contribuições Conceituais e Metodológicas. **Revista VeraCidade**, p. Ano V – Nº 6 – Dezembro , 2010.

NASCIMENTO, M. M. **DO URBANO AO RURAL: um estudo sobre a relação entre "nativos", os "de fora" e o movimento alternativo no Vale do Capão/Bahia**. Brasília. 2008.

OSTROM, E. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1990.

SANTONI, L. **Saneamento Básico e Desigualdades: o financiamento federal da política pública (2003 - 2009)**. Brasília: UNB, 2010.

SANTOS, R. S.; SILVA JÚNIOR, C. D.; RIBEIRO, E. M. As políticas estatais de saneamento básico na Bahia. **Revista VeraCidade**, p. 1-31, 2007.

SOUZA, A. C. A. D.; COSTA, N. D. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(3)**, p. 587-599, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez** , p. 20-45, 2006.

THIOLLENT, M. **METODOLOGIA DA PESQUISA-AÇÃO**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

THOMPSON, L. Managing mobilisation? Participatory processes and dam building in South Africa, the Berg River Project. **Institute of Development Studies**, Novembro 2005.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3**, p. 443-466, 2005.

UN-ESCAP. **Case Studies on Community Participation: Regional trends, issues and practices in rural poverty reduction**. [S.l.]: [s.n.], 2009.

UNESCO/IHP, D. G. F. T. Z. (. G. **Capacity building for Ecological Sanitation - Concepts for ecologically sustainable sanitation in formal and continuing education**. [S.l.]: [s.n.], 2006.

VARIAN, H. R. **Microeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

VASCONCELLOS, M.; VASCONCELLOS, A. M. D. A. **Gestão Participativa, Parceria e Conflitos por Poder no Contexto de Programas para o Desenvolvimento Local na Amazônia**. IV ENAPEGS. Lavras: [s.n.]. 2010. p. 1 -17.

WEGELIN-SCHURINGA, M. **Public awareness and mobilisation for ecosanitation.** ecosan – closing the loop in wastewater management and sanitation. Bonn, Alemanha: GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. 2000. p. 168-177.

WERNER, C. et al. **Reasons for and principles of ecological sanitation.** 2nd international symposium on ecological sanitation. Lübeck, Germany: [s.n.]. 2003. p. 23-30.

WHEELAN, S. A. Group Size, Group Development, and Group Productivity. **Small Group Research - SAGE Publications**, v. II, n. 40, p. 247-262, Abril 2009.

WINBLAD, U.; SIMPSON-HÉBERT, M. **Ecological sanitation –revised and enlarged edition.** Estocolmo, Suécia: SEI - Stockholm Environment Institute, 2004.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 – Nome, idade, profissão, naturalidade e há quanto tempo chegou no Capão?

2 – Como você enxerga a participação comunitária antigamente (nos últimos 10 anos e nos últimos 20 anos)?

3 – Você participa dos movimentos comunitários do Vale do Capão? Por que?

4 – Como você acha que as pessoas participam dos movimentos comunitários no Vale do Capão?

5 – Qual você acha que é a solução para os problemas de saneamento do Vale do Capão?

6 – Você participou das atividades do Projeto Sustentabilidade em Ação?
Por que?