



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Lins e Silva Pires, Maria Luiza; Cipriano da Silva, Luciano
ASSOCIATIVISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS: análise da
gestão comunitária de saneamento em Pernambuco
Revista de Políticas Públicas, vol. 19, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 435-443
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143695007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

ASSOCIATIVISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS: análise da gestão comunitária de saneamento em Pernambuco

Maria Luiza Lins e Silva Pires

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)/Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Luciano Cipriano da Silva

Empresa Transnordestina Logística S. A.

ASSOCIATIVISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS: análise da gestão comunitária de saneamento em Pernambuco

Resumo: Este trabalho situa a participação e o associativismo como elementos-chave da implementação de políticas públicas de saneamento no Brasil, em anos recentes. Mais particularmente, avalia os limites e avanços dos processos participativos em torno da implementação do Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento em pequenas localidades rurais da Zona da Mata de Pernambuco. Fomentadas pelas críticas aos modelos tradicionais de desenvolvimento, tais políticas voltam-se às experiências locais e à gestão participativa, dentro de uma ideia de associativismo e descentralização. Foram entrevistados técnicos do governo e lideranças comunitárias envolvidas no Projeto. O processo de implementação da gestão comunitária de saneamento assumiu uma dinâmica particular nos territórios a que esteve vinculado, revelando um conjunto de situações marcadas pelo consenso e pelo conflito que caracterizam as redes de poder e os limites da participação popular no âmbito das políticas públicas. Finalmente enquanto um tipo de associativismo em rede, o processo em tela se constituiu como um laboratório para se avaliar o jogo de forças presente nas políticas de Extensão Rural, os limites impostos pela burocracia estatal e o poder de alcance dos processos participativos no âmbito da implementação das políticas públicas.

Palavras-chave: Participação, associativismo, saneamento, políticas públicas, extensão rural.

ASSOCIATIVISM AND PUBLIC POLICIES ON RURAL COMMUNITIES: analysis of community management of sanitation in Pernambuco

Abstract: This paper shows the participation and associations as key elements of the public policies implementation in sanitation services in Brazil in recent years. More particularly, evaluates OS limits and advances of participatory processes surrounding the Design Model of Community Management of Sanitation in small rural towns of Pernambuco Forest Zone. Fostered by the criticism of traditional development models, these policies are focusing on local experiences and participatory management within an idea of partnerships and decentralization. There were interviewed government officials and community leaders involved in the Project. The implementation process of sanitation community management has taken on a particular dynamics in the territories to which it was tied, revealing a set of situations marked by consensus and conflict that characterize the networks of power and the limits of popular participation in the framework of public policies. Finally as a type of associative network, the process in screen was constituted as a laboratory to assess the present power game in Rural Extension policies, the limits imposed by state bureaucracy and the power range of participatory processes in public policies implementation

Keywords: Participation, associativism, sanitation, public policies, rural extension.

Recebido em: 31.03.2015. Aprovado em: 25.09.2015

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho situa a participação e o associativismo como elementos-chave da implementação de políticas públicas no Brasil em anos recentes. Mais particularmente, situa os limites e avanços dos processos participativos em torno da implementação do Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento em pequenas localidades rurais da Zona da Mata de Pernambuco, a partir de março de 2010.

A Zona da Mata pernambucana caracteriza-se pela presença de um quadro social econômico marcado pela pobreza e pela degradação ambiental que tem raízes históricas nas formas de trabalho e relações sociais coronelísticas e arcaicas típicas da monocultura da cana-de-açúcar.

Já desde os anos 1990, fomentadas pelas críticas aos modelos tradicionais de desenvolvimento, tais políticas voltam-se às experiências locais e à gestão criativa de grupos comunitários (HEBERLÊ, SOARES, 2013). Privilegia-se, nesse contexto, a ação dos diversos atores sociais – associações, cooperativas, sindicatos, organizações governamentais e não governamentais – dentro de uma ideia de concertação social, de descentralização política e de ampliação da arena de participação democrática (PIRES, 2003; CALLOU; SANTOS, 2013; CALLOU, 2006).

O Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento, calcado num arcabouço metodológico fortemente associativo e participativo, previa o fortalecimento das associações comunitárias como requisito essencial para a gestão dos sistemas de saneamento rural nas comunidades nas quais estavam inseridas. De acordo com o seu Edital de licitação, procurava-se, com esse Projeto, atender a três instâncias particulares: a) ao artigo 23 da Constituição Federal de 1988 que define a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; b) à Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que delega a gestão dos recursos hídricos ao Poder Público, aos usuários e às comunidades, de uma forma descentralizada e; c) à Lei do Saneamento 11.445, de 5 de janeiro de 2007 que legitima a gestão dos serviços de saneamento básico para usuários organizados em cooperativas e associações em pequenas localidades (PERNAMBUCO, 2010).

Vê-se, portanto, que a preocupação com o saneamento básico está delineada desde a Constituição de 1988, quando foram definidas as competências dos municípios e da União concernentes à prestação de serviços tidos como essenciais. Caberia à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o artigo 23, inciso XX, “[...] promover programas de construção

de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” (BRASIL, 1998).

Entretanto, a obrigatoriedade com a universalização dos serviços de saneamento básico, a coleta e tratamento adequados do esgoto e do lixo, e o manejo correto das águas das chuvas só esteve amparada em 2007, com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as Diretrizes Gerais e a Política Federal de Saneamento Básico. Esta Lei, de acordo com o artigo VIII do Capítulo I, inclui nas suas ações as localidades de pequeno porte, como vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, por meio de uma gestão associada. Tal gestão pode incorporar a associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público. Também institui a possibilidade de controle social, garantindo à sociedade informações e participação nas políticas de planejamento e avaliação nos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Além das razões aqui colocadas, a implementação do Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento justificava-se, sobretudo, pela precariedade dos serviços de saneamento destinados às populações rurais. Estima-se que, no mundo rural brasileiro, cerca de 23 milhões de pessoas não disponham de coleta ou tratamento de esgoto adequado, englobando, desse modo, cerca de 75% da população ali residente (COSTA; GUILHOTO, 2011).

Assim, com o propósito de promover o desenvolvimento local sustentável, por meio da implementação de saneamento em bases associativas, o Edital de licitação propunha ações de capacitação nas associações *in loco* e a criação de duas Centrais, por meio de uma metodologia de incubagem: uma na Mata Norte, no município de Nazaré e outra na Mata Sul do Estado, no município de Ribeirão. Essas Centrais, dirigidas por um corpo social constituído por presidentes das associações a elas coligadas, teriam a missão de coordenar todo o sistema de saneamento gerido pelas pequenas associações nas suas comunidades rurais. Com isso, tanto as ações focadas nas comunidades, quanto aquelas voltadas à criação das Centrais, tinham como objetivo garantir os serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto, por meio da gestão comunitária, em locais de grande precariedade de tais serviços.

Quais as diretrizes teórico-metodológicas contidas no Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento e como se deu a constituição e estruturação das Centrais de abastecimento, constituem as questões centrais deste estudo.

Esta pesquisa, de base eminentemente qualitativa, elegeu como estudo de caso o processo de criação/incubação das Centrais União das Associações de Serviços Comunitários da Mata Norte do Estado de Pernambuco (Unascope) e Associações da Mata Sul de Pernambuco Central

das Associações da Mata Sul de Pernambuco (Camaspe) no âmbito do Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento, durante o período de fevereiro a novembro de 2011. O acompanhamento das oficinas de criação/incubação dessas duas Centrais de Cooperativas era realizado alternadamente, a cada quinze dias, no município de Nazaré, na Mata Norte e no município de Ribeirão, na Mata Sul do Estado de Pernambuco. Nessas ocasiões, foram realizadas anotações, registros fotográficos, filmagens e entrevistas com o corpo eleito para dirigir as duas centrais, bem como com técnicos executores do Projeto – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da zona da mata de Pernambuco (PROMATA), Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (Fadurpe) e o Consórcio Synergia e Colmeia – totalizando um número de 16 entrevistas.

Além dessas reuniões, a participação em eventos relacionados ao Projeto, como reuniões periódicas com os coordenadores e com os demais atores institucionais relacionados ao Projeto, bem como a participação no encerramento de etapas de trabalho e de lançamento de cartilhas envolvendo as diversas associações da Mata Norte e Sul também se constituíram como fontes preciosas de informação¹.

Os dados colhidos durante as *démarches* metodológicas foram associados aos documentos existentes sobre o Projeto, a exemplo do Edital de Licitação e dos relatórios mensais elaborados pela equipe gestora do Projeto, e analisados à luz das políticas públicas voltadas ao meio rural, dentro da perspectiva de promoção da universalização do acesso ao abastecimento d'água e ao saneamento, na relação com a Participação e Associativismo.

O *locus* da pesquisa envolve a mesorregião da Zona da Mata de Pernambuco, situada entre a mesorregião do Agreste e a mesorregião metropolitana, composta por 43 municípios, distribuídos em uma área de 8.432,40 km², e ocupando 8,6% do território pernambucano.

Este artigo está dividido em três partes: A primeira situa as políticas públicas enquanto canais capazes de favorecer o bem-estar e acesso à cidadania, destacando os conceitos de associativismo, participação e autonomia como marcos conceituais do Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento. A segunda apresenta o arcabouço teórico-metodológico presente no Edital licitatório do Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento, particularizando o processo de criação das Centrais de Serviços Comunitários (CESCOM). E, finalmente, a terceira e última parte analisa os alcances e limites da participação vivenciados no transcorrer do processo de incubação para a criação das centrais e formação dos seus dirigentes.

A importância deste trabalho está em ampliar as discussões acerca do poder de alcance das políticas públicas relacionadas à autogestão do sistema de saneamento em comunidades rurais, chamando a

atenção para a carga de responsabilidade atribuída às práticas associativas na condução e gestão de processos dessa natureza.

a) Associativismo, participação e autonomia: os marcos conceituais do Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento

As políticas públicas podem ser situadas como campo de ação e de serviços publicamente fornecidos, capazes de afetar positivamente o bem-estar dos indivíduos e a qualidade de vida das comunidades. Trata-se de uma intervenção do Estado no domínio da distribuição ou da redistribuição de serviços, mediante o reconhecimento de *direitos sociais*, como possibilidade de redução das desigualdades sociais (FERGE, 1996).

Tais políticas públicas estão também associadas à redefinição do espaço público, ao empoderamento e a gestão de propostas de desenvolvimento (MARANHÃO, 2013), revelando-se, no âmbito dos espaços rurais, como elemento importante para compreender as novas ruralidades e as estratégias de desenvolvimento local (SANTOS; LIMA, 2011).

A ideia de bem-estar, por sua vez, varia de acordo com o estágio de desenvolvimento das sociedades e dos critérios que definem uma dada concepção de desenvolvimento. Fortemente influenciada no passado, por indicadores econômicos expressos no Produto Interno Bruto (PIB), a ideia de desenvolvimento passa, a partir de 1993, com a incorporação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo Relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a aliar a qualidade de vida - esperança de vida e educação - à renda, como medida de avaliação do bem-estar entre os países.

Ainda que, como observa Fonte (2004), tal indicador representa um avanço no sentido de permitir o deslocamento de aspectos econômicos – PIB, emprego e renda – para questões sociais – saúde e educação. Sua limitação estaria em não ter conseguido instituir os parâmetros mínimos universais capazes de definir a qualidade de vida para o conjunto dos países avaliados, nas suas diferentes culturas. Como admite ainda essa autora, o IDH ainda “[...] é um instrumento insuficiente para revelar aspectos de natureza subjetiva que influenciam a vida das pessoas.” (FONTE, 2004, p.14). Em sua opinião, caberia à sociedade civil, por meio das suas diferentes organizações sociais em torno da criação de fóruns políticos, fomentar a criação de indicadores sociais, bem como a definição das agendas sociais para a implementação das políticas públicas. A autora cita a criação dos conselhos como um *locus* particularmente relevante nesse sentido.

Os indicadores sociais constituiriam, assim, na concepção de Fonte (2004), uma espécie de termômetro sobre os quais, não apenas se

construiriam os diagnósticos de uma dada realidade social, como definiriam a formatação das políticas e se avaliariam a eficiência e os impactos das políticas públicas. O que faz com que os mesmos sejam identificados como um importante instrumento para orientar a definição das prioridades sociais, a alocação de recursos do orçamento público e a formulação e a implementação das políticas sociais (FONTE, 2006). Porém, como observa, para que tais indicadores sejam consistentes, precisam se apoiar num conjunto teórico, nas quais estejam explicitadas as variáveis e as categorias analíticas com as quais se pretende trabalhar.

Schwartzman (2004) distingue os canais clássicos de acesso à cidadania e os novos canais voltados a possibilitar o acesso aos bens de cidadania. Os primeiros como sendo do domínio do Estado e os demais como sendo pertencentes à sociedade civil, a exemplo das representações político partidárias, dos sindicatos, dos conselhos e das práticas associativas voluntárias das mais diferentes naturezas, dos programas implementados por Organizações Não Governamentais (ONGs), organizações filantrópicas e os movimentos sociais. Todos eles identificados como instrumentos de empoderamento. Ao que admite que o reconhecimento da legitimidade de certos direitos pode levar a uma pluralidade de arranjos institucionais.

Tal distinção entre canais clássicos e novos canais nos termos propostos por Schwartzman (2004) nos permite identificar, no Projeto Modelo de Gestão de Saneamento, uma forma de gestão compartilhada na qual essas duas dimensões se fundem. Assim, enquanto canal clássico, pauta-se no direito de acesso ao serviço de saneamento, entrando no campo da saúde pública, que é de responsabilidade do Estado, e que, enquanto novos canais, se pauta nas práticas associativas, fomentadas, em grande medida pelas ONGs responsáveis pela implementação das políticas públicas, no âmbito dos grupos organizados da sociedade civil.

Há, nesse sentido, uma clara referência, no Edital de Licitação do Projeto Modelo de Gestão do Projeto de Saneamento Rural, que o desenvolvimento sustentável da Zona da Mata depende da garantia de uma infraestrutura capaz de assegurar o bem-estar da população. Bem-estar, ali entendido, enquanto possibilidade de acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, para o qual deveriam ser despendidos esforços na sua implantação, reabilitação ou ampliação de pequenos sistemas de abastecimento de água potável e de sistemas simplificados individuais e coletivos de esgotamento sanitário. Tal implementação por meio do governo do Estado, entretanto, precisaria estar apoiado num processo participativo, via criação ou fortalecimento de associações e cooperativas capazes de operar a manutenção dos sistemas de saneamento e esgotamento locais (PERNAMBUCO, 2010).

Para Boneti (2007), nesse sentido, a implementação de políticas públicas envolve pessoas e instituições portadoras dos mais diversos interesses que dialogam nos diferentes níveis de esferas de poder e de investimentos financeiros. Ainda para esse autor, a inserção dos movimentos sociais e ONGs, enquanto representação política dos interesses das classes populares pode ser utilizada como instrumento de troca política e instrumento de barganha para os agentes políticos (BONETI, 2007).

O fato é que o estímulo às práticas associativas sempre esteve intimamente relacionado à implementação de políticas públicas. Nesse sentido, referindo-se particularmente ao cooperativismo, Rios (2007, p. 11, grifo do autor) identifica nesse conceito um sentido mágico, que, como observa,

[...] a semelhança do termo 'democracia', servem para tudo, como uma chave mestra-que abre todas as portas. Palavra mágica, porque palavra panaceia, remédio para todos os males, solução para múltiplos problemas.

De todo modo, ainda que o associativismo tenha sido historicamente apropriado com as mais diversas motivações políticas - tanto para permitir como para conter os avanços dos movimentos sociais - ainda observa Rios (2007), há um conteúdo utópico em torno das práticas associativas que lhe imputam um conteúdo utópico de transformação social (PIRES, 2006).

Schwartzman (2004), por exemplo, tomando como referência a obra de Putnam, Leonardi e Nanetti (1993, p. 63)², situa a vinculação a uma associação voluntária como sendo "[...] uma forma virtuosa de participação política que atua como antídoto à alienação e a exclusão [...]".

Via de regra, as formas de intervenção conduzidas pelas ONGs e o reconhecimento da necessidade da vida associativa como prerrogativa para a definição da agenda governamental revelam os impactos da globalização sobre as formas de regulação estatal, expressos, dentre outras razões, na "[...] erosão do Estado nacional e na redescoberta da sociedade civil." (SANTOS, 2005, p. 11). No caso brasileiro, representa, particularmente, a mudança da agenda governamental no âmbito de um processo de redemocratização e de reordenamento econômico (Governo Fernando Henrique Cardoso, 1995 - 2002), trazendo à tona temas importantes como a fome e a questão social (Governo Lula, 2003-2010) (SCHWARTZMAN, 2004).

Para os propósitos deste trabalho, a participação social é situada como processo pelo qual os diversos grupos sociais participam da produção, gestão e usufruto dos bens de uma dada sociedade (AMMANN, 1978) e como elemento constitutivo dos processos decisórios (PERUZZO, 2004).

Com efeito, as políticas públicas enquanto políticas de desenvolvimento - onde se fazem presentes atores sociais diversos - capazes de estimular o associativismo e o empoderamento, podem ser também concebidas a partir da ideia de uma rede de poder, na qual se configuram relações de força e oportunidades de regulação. A rede, neste caso, se apresentaria como uma instância por meio da qual se faz presente a interação entre atores com base na legitimidade, reputação e informação (PAULILLO, 2000).

Referindo-se também ao associativismo em rede nas políticas públicas, tendo como base o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), Amorim e Pires (2010) também apontam a existência de disputas e de conflitos de interesse na condução dessas redes.

Para Paulillo (2000), tanto a formulação como a implementação de políticas públicas dependem dos arranjos institucionais instituídos pelas organizações de interesses privados e pelas agências públicas governamentais e não governamentais. Como observa, o resultado desses arranjos vai estar muito mais dependente do concerto social desses grupos do que propriamente da regulação do mercado ou do Estado. De tais concertos, como admite, ficarão definidos os mecanismos de governança. Uma governança inclusive territorial. Ao que conclui afirmando:

[...] quando há regras, legitimidade, conhecimento e reputação entre os membros, e o grau de envolvimento é considerável, a rede de poder está estabelecida. (PAULILLO, 2000, p. 19).

Ainda que esse autor esteja voltado para a dinâmica das forças sociais acerca da relação entre políticas públicas e complexo agroindustrial, num dado território delimitado por configurações de força e de poder, a sua análise traz elementos importantes na compreensão da dinâmica de implementação do Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento.

Isso porque a metodologia de execução do Projeto, já explicitado no Edital de licitação, prevê uma gestão comunitária pautada num trabalho em rede. Uma rede formada pelas Associações de Serviços Comunitários (ASSECOs) (de base local) e pelas duas CESCOs (de base regional), com poder de representação e negociação junto às diversas instituições públicas e privadas. Assim, o caráter associativo em rede é identificado como prerrogativa para viabilizar a política de saneamento rural proposta pelo Estado.

b) Os princípios norteadores do Projeto do Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento

O Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento em pequenas localidades rurais da Zona da Mata de Pernambuco foi originado

por meio do Edital de processo licitatório da ordem administrativa nº 052/2010 – Concorrência Pública Nacional nº 001/2010, com o propósito de criar e ou fortalecer o sistema de saneamento de localidades rurais da região da Zona da Mata - Norte e Sul – pernambucana. A sua implementação foi originalmente concebida no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Regional (SEDAR), por meio do PROMATA, parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ficando mais tarde sob a responsabilidade da Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado de Pernambuco.

A licitação constou de dois lotes, sendo o primeiro lote voltado à capacitação e assessoria para a implantação de duas CESCOs, por meio de metodologia de incubação. Essas Centrais seriam instaladas na Mata Norte e na Mata Sul, com a responsabilidade de ser capaz de gerar, por meio de lideranças locais, todo o processo de abastecimento e saneamento nessas localidades. Tal missão abrangia a coordenação de uma rede de 52 ASSECOs e de 51 Associações de Pequenas Comunidades Rurais (de pequenos produtores, trabalhadores rurais, jovens, moradores, entre outras). As Centrais teriam o papel primordial de

Interligar, articular, dar corpo, unidade ao conjunto dessas pequenas associações, fragmentadas numa grande região [...], permitindo a construção de uma forte rede com poder de representação e negociação junto às diversas instituições públicas e privadas [...] (PERNAMBUCO, 2010).

O segundo lote estava voltado para a prestação de serviços de capacitação e assessoria aos representantes das ASSECOs e a outras lideranças locais existentes nas 103 comunidades rurais beneficiadas pelo PROMATA e Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRORURAL) com sistemas de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário), em manutenção e operação, em gestão dos sistemas (gestão financeira e contábil) e em educação sanitária e ambiental.

Dentre os princípios norteadores do modelo, estavam: - a descentralização dos serviços apoiada na ideia de fortalecimento da capacidade das comunidades de gerenciar os seus próprios sistemas de saneamento, por meio da execução de um plano de ações a ser desenvolvido pela comunidade, prefeitura e Estado; - a participação da comunidade nas decisões políticas e na definição dos interesses prioritários dos municípios; - a busca de soluções simplificadas e de baixo custo econômico na gestão dos sistemas implantados; - tarifas reduzidas consonantes com a capacidade de pagamento das pequenas localidades rurais.

O Lote 1 ficou sob a responsabilidade da Fadurpe e o Lote 2 esteve sob o comando do

Consórcio Synergia e Colmeia, definindo-se, assim, os dois vencedores da concorrência pública.

A implementação do Projeto, de acordo com o edital licitatório, estava voltada para comunidades rurais com população entre 200 e 5.000 mil habitantes, estando também elencadas, dentre as exigências, que as referidas comunidades deveriam formar e instalar associações/cooperativas de saneamento rural com vistas a operação e manutenção dos seus sistemas.

Tal perspectiva parece corroborar a ideia de Callou e Santos (2013) de que é tamanha a ênfase dada ao associativismo, à participação comunitária e à criação de conselhos de desenvolvimento municipais por parte das organizações governamentais, que mais parecem representar uma exigência dessas agências do que, propriamente, uma *vontade política* dos grupos comunitários.

2 A CRIAÇÃO DAS CENTRAIS

O lote 01, de criação das Centrais, objeto de análise deste trabalho, se deu por meio de um amplo processo de formação de lideranças, pautado na participação e empoderamento. A autogestão e a sustentabilidade do modelo constituíam, pois, a ideia força do Projeto.

Os participantes eram gestores de associações ligadas aos serviços de saneamento em suas localidades. Vale ressaltar que muitas dessas associações foram originalmente constituídas com outros propósitos, tendo, em função do Projeto, incorporado o gerenciamento dos sistemas de água, de cobrança de taxas e de manutenção dos serviços de abastecimento e de saneamento no âmbito de sua missão. Outras associações, as chamadas ASSECOs, já foram criadas para atender a essa finalidade.

Cumprindo a exigência do Edital, a metodologia do processo de criação das Centrais e formação dos seus dirigentes foi dividida nas fases de pré-incubagem, incubagem e pós-incubagem, iniciado em outubro de 2010, com um prazo de execução de 18 meses³.

No transcorrer desse processo, foram discutidos diversos temas, que incluíam desde a importância da cooperação como motor das iniciativas populares, até questões de ordem operacional ligadas à manutenção dos sistemas hídricos, capacitação em gestão financeira e contábil de organizações. De um modo geral, o processo de formação acontecia *pari passu* à constituição formal das Centrais, seja na definição de chapas de candidatura para assumir a direção, seja na definição do Estatuto, seja também nas normas instituídas para o funcionamento das mesmas e no registro dos Estatutos em cartório.

Alegava-se que, sem a formalização da entidade, o grupo não poderia obter o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), o que, por sua

vez, impediria a sua participação em ações públicas e o recebimento dos equipamentos elencados no Projeto. Tais equipamentos incluíam dois carros com tração 4x4, duas motos e um caminhão limpa-fossas de alta tecnologia, com o propósito, por conta de seu alto custo operacional, de ser compartilhado pelas duas Centrais.

O processo de elaboração do Estatuto Social das Centrais aconteceu em seguida ao processo de escolha dos seus representantes legais. Vale salientar, nesse sentido, que a escolha da diretoria assumiu feição inteiramente distinta entre os dois casos observados. Na Mata Sul, a chapa eleitoral foi aclamada de forma consensual, diferentemente da situação vivenciada na Mata Norte, onde houve o lançamento de duas chapas, pautando o processo eleitoral em fortes embates políticos e conflitos, a ponto de provocar, por parte da chapa derrotada, o abandono do processo de formação. Soma-se a isso, o descontentamento do grupo com o comportamento do então presidente eleito, desencadeando uma série de conflitos no grupo, onde não foram poupadas desavenças de ordem pessoal; fato este que culminou com o seu pedido de renúncia. Estimulado pelos colegas e pelos gestores do Projeto, o então vice-presidente da chapa assumiu a liderança do processo, finalizando o período conturbado vivenciado nesse processo eleitoral.

Um ano depois de iniciada a capacitação para a criação das Centrais e de um longo e desgastante processo de exigências burocráticas, deu-se a formalização das duas Centrais da Zona da Mata Norte e Sul, por meio de registro em cartório dos seus Estatutos. Foram, assim, constituídas a Unascope, abrangendo um número de 23 associações e a Camaspe, incorporando 21 associações.

Entretanto, o funcionamento de ambas estava ainda longe de acontecer. O atraso na entrega das sedes, a indefinição quanto à disponibilização dos veículos e contratação de pessoal com conhecimento técnico na área de esgotos e saneamento, itens esses presentes no edital, contribuíram para ampliar o descontentamento, esmorecendo o entusiasmo que moveu o processo de formação dos dirigentes e dando início a uma nova onda de conflitos, dessa vez entre as lideranças locais empossadas e os gestores do Projeto. Assim, como afirmado em trabalho anterior, a falta de apoio logístico, operacional e financeiro tem impedido que as Centrais cumpram a missão para a qual foram criadas, pondo em xeque os recursos despendidos até então e as energias utópicas dos atores envolvidos no processo (CIPRIANO DA SILVA, 2012).

3 CONCLUSÃO

O Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento, enquanto um tipo de associativismo em rede, se constitui como um laboratório

interessante para se avaliar o jogo de forças presente nas políticas de Extensão Rural. Mesmo seguindo diretrizes comuns, esse Projeto assumiu uma dinâmica particular nos territórios a que esteve vinculado, mostrando diferentes arranjos políticos, passíveis de serem adotados por atores locais. O que revela que o êxito das experiências está muito associado à forma de articulação dos atores locais entre si e destes com o governo, definindo, por sua vez, um processo de interação entre atores. O território, também compreendido como comunidade política, passa a ser compreendido enquanto uma construção social e política, calcada em relações de poder e vinculadas a objetivos econômicos e sociais particulares (PAULILLO, 2000).

O processo de criação das Centrais Unascope e Camaspe e a formação de seu corpo dirigente, por meio de um processo de incubagem, revelou um conjunto de situações marcadas pelo consenso e pelo conflito que caracterizam as redes de poder e os limites da participação popular no âmbito das políticas públicas. Os embates entre atores locais, agentes do governo e equipe executora das ações se fizeram presentes em cada etapa de execução do projeto, a saber: nas disputas políticas para a escolha da diretoria das Centrais, na criação do Estatuto e na sua aprovação pelo conjunto dos sócios, no registro do Estatuto em cartório, na cobrança das instalações da sede, na cobrança dos veículos, computadores e mobília da sede e, finalmente, na contratação do pessoal técnico que iria apoiar o primeiro ano de funcionamento das Centrais.

Como discutido neste trabalho, a possibilidade de criação de duas Centrais na Zona da Mata Norte e Sul de Pernambuco para a gestão comunitária do saneamento representava uma forma de intervenção do Estado e o reconhecimento de sua responsabilidade no sentido de assegurar um direito constitucional de acesso à saúde, mas representava também um meio de delegar à população beneficiária a reponsabilidade da eficácia ou ineficácia de tal modelo.

Assim, ainda que o poder público disponibilizasse os recursos para a criação da infraestrutura necessária ao funcionamento dos sistemas operacionais de água e esgoto nas pequenas comunidades rurais, caberia às associações e às Centrais o controle, a manutenção e a sustentabilidade de toda a estrutura operacional ali envolvida, o que, por conseguinte, demandava não apenas um aprendizado de gestão de um negócio coletivo, como também conhecimentos técnicos nessa área.

Não sem razão, portanto, havia, por parte das lideranças comunitárias, muitos receios em torno da constituição das Centrais, embora também fossem movidas por muitas expectativas positivas. De um modo geral, os receios estavam relacionados à responsabilidade de assumir a complexidade de comandar todas as questões operacionais

relacionadas ao processo de abastecimento e saneamento da Zona da Mata pernambucana, o que incluía também questões de ordem financeira e de relações com o governo do Estado e com outros parceiros institucionais. Constituiu-se, nesse processo, um grupo beneficiário de uma política que, como observa Cipriano da Silva (2012, p. 17), “[...] para se beneficiar de um bem público, iria precisar assumir o comando do seu próprio destino.”

A esperança do grupo, por sua vez, movia-se na possibilidade que vislumbravam de adoção de uma gestão transparente no campo do saneamento, capaz de permitir a diminuição de custos e melhoria na distribuição e operação do sistema, concorrendo para a garantia do bem-estar das comunidades rurais contempladas pelo Projeto.

A implementação das ações foi calcada num processo participativo, orientando todo o transcorrer das ações de formação, de definição da natureza jurídica das entidades que seriam criadas, das eleições das chapas dirigentes e da constituição dos estatutos das centrais.

Entretanto, tal processo mostrou seus limites ao esbarrar na burocracia do Estado, postergando a entrega dos veículos, a contratação do pessoal, o funcionamento das Centrais e, por conseguinte, a operacionalização do sistema, dentro dos objetivos para os quais foram criadas. A transferência do PROMATA, gestor do processo, para outra secretaria do Governo do Estado, as chuvas que inundaram fortemente a região no ano de 2011, dificultando a conclusão de muitas das obras de saneamento das comunidades e a entrega da sede, a ausência do CNPJ impedindo a entrega dos veículos, foram algumas das alegações dadas pelos gestores como justificativa da morosidade do processo.

Nesse interim, o entusiasmo que motivava a participação das lideranças locais em torno da criação das Centrais foi, pouco a pouco, sendo substituído pela frustração e pelo descontentamento com as dificuldades impostas à operacionalização do processo e com o acúmulo das promessas não cumpridas.

Pergunta-se, então: entre a passividade e a resistência, para onde serão canalizadas as energias utópicas de um grupo que foi interpelado para participar de uma política de extensão rural e que acreditou poder gerir, de forma participativa e eficaz, o saneamento nas pequenas comunidades rurais? Quais são os limites da participação nesse processo?

Essas são algumas questões que motivam a continuidade das investigações no campo da implementação de sistemas de saneamento nas pequenas comunidades rurais e que reafirmam a necessidade de se refletir sobre o redimensionamento dos processos participativos no âmbito da implementação das políticas de Extensão Rural.

REFERÊNCIAS

- AMMANN, Safira Bezerra. **Participação Social**. São Paulo: Cortez e Morales, 1978.
- AMORIM, João Batista de; PIRES, Maria Luiza Lins e Silva. Associativismo em rede e desenvolvimento local: o Programa um Milhão de Cisternas no município alagoano de Olho D'Água do Casado. **Raízes**, Campina Grande, v. 30, n. 2, p. 100-111, jul./dez. 2010.
- BONETI, Lindomar. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. Presidência da República. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.
- CALLOU, Angelo Brás Fernandes, SANTOS, Maria Salett Tauk. Políticas públicas e associativismo agrícola no nordeste do Brasil. In: _____. (Orgs.). **Extensão Rural – Extensão Pesqueira**: estratégias de ensino e pesquisa. Recife: FASA, 2013. p.361-376.
- _____. **Extensão rural, polissemia e memória**. Recife: Bagaço, 2006.
- CIPRIANO DA SILVA, Luciano. **Políticas públicas de extensão rural e associativismo**: o Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento em Pequenas Localidades Rurais da Zona da Mata de Pernambuco. 2012. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local da Universidade Federal Rural de Pernambuco, 2012.
- COSTA, Cinthia Cabral da. GUILHOTO, Joaquim José Martins. Impactos sociais, econômicos e ambientais da melhoria no saneamento básico rural no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ECONOMIA ECONÔMICA, 9., 2011, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: SEP, 2011.
- FERGE, Zsuzsa. Política social. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Eds.). **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. p. 586-589.
- FONTE, Eliane Maria Monteiro da. As Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil a Partir de 1930 (2006). In: SCOTT, Parry; CORDEIRO, Rosineide (Orgs.). **Agricultura familiar e gênero**: práticas, movimentos e políticas públicas. Recife: Ed. UFPE, 2006. p.53 -78.
- _____. Considerações sobre a importância do conceito de qualidade de vida para a construção e uso de indicadores sociais de desenvolvimento na formulação e análise de políticas públicas. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: CES-FEUC, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/ElianedaFonte.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2013.
- HEBERLÊ Antônio, SOARES Felipe. Comunicação para o desenvolvimento: estratégias e conceitos. **Estudos em Comunicação**, Revista Online, Covilhã, n. 13, p.151-174, 2013.
- MARANHÃO, Ana Carolina Kalume. Perspectiva de desenvolvimento e participação cidadã na era da cultura digital. **Matrizes**, São Paulo, ano 7, n. 1, p. 291-295, jan./jun. 2013.
- PAULILLO, Luiz Fernando. **Redes de poder e territórios produtivos**: indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do século XX. São Carlos: Rima/Ed. UFSCar, 2000.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Articulação Regional. **Contratação de prestação de serviços de consultoria para implementação do Modelo de Gestão do Projeto de Saneamento Rural da Zona da Mata de Pernambuco, no Âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA, parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID**: Processo Administrativo Nº 052/2010 – Cel/Promata Concorrência Pública Nacional Nº 001/2010 – Cel/Promata Recife, 2010. Disponível em: <http://www.promata.pe.gov.br/internas/upload/licitacao/279_CPN%20001%2010.pdf>. Acesso em: 5 maio 2011.
- PERUZZO, Cicilia. Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania. São Paulo, Vozes, 2004.
- PIRES, Maria Luiza Lins e Silva. A (re)significação da extensão rural a partir da ótica da inclusão: a via cooperativa em debate. In: TAVARES DE LIMA, Jorg (Org.). **Extensão rural e desenvolvimento sustentável**. Recife: Bagaço, 2003. p. 45-69.
- _____. O cooperativismo para além do mercado e do Estado: a solidariedade em debate. In: CALLOU, Angelo Brás Fernandes; SANTOS, Maria Salett Tauk

(Orgs.). **Associativismo e desenvolvimento local**. Recife: Bagaço, 2006. p. 11-32.

RIOS, Gilvando. **O que é cooperativismo**. São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos).

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____, Maria Salett Tauk, LIMA, Nataly de Queiroz. Tecendo redes de comunicação para o desenvolvimento local: experiências de redes sociais nos contextos populares. **Conexão, Comunicação e Cultura**, Caxias do Sul, v. 10, n. 20, p. 41- 52, jul/dez, 2011.

SHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SILVA, Emanuel Sampaio; SOARES, Guilherme Jose Vasconcelos; DIAS, Conceição. A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFRPE: uma nova experiência de extensão universitária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 1., 2002, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Ed. UFPB, 2002. p. 414-414.

Luciano Cipriano da Silva

Sociólogo

Mestre em Extensão Rural e Desenvolvimento Local, pelo Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (POSMEEX) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Analista Social na Empresa Transnordestina Logística S. A.
E-mail: luciano_sociologia@hotmail.com

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

Departamento de Educação. Rua Manoel Medeiros, S.N, Dois Irmãos - Recife, PE CEP: 52171-900

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Av. Professor Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária, Recife - PE

CEP: 50670-901

Empresa Transnordestina Logística S. A.

Setor de Autarquia Sul - Quadra 01 - BI "J" - Ed. CNT - Torre A - Sala 605 Brasília/DF

CEP:70070-010

NOTAS

- ¹ Destaca-se, nesse sentido, o evento promovido pelo Consórcio Synergia e Colmeia, em setembro de 2011, na cidade do Recife, quando houve o lançamento de uma publicação intitulada *Manuais para gestão de sistemas de saneamento rural* – educação ambiental, operação dos sistemas de saneamento e gestão financeira.
- ² Na publicação intitulada Making democracy work.
- ³ A metodologia de incubação é associada à possibilidade de garantindo a sustentabilidade econômica e social de uma dada organização. Tal metodologia pauta-se no empoderamento dos grupos, permitindo-lhes tomar decisões de interesse comum, contribuindo para ampliar a participação democrática e a mobilização de pequenos grupos comunitários para a solução de problemas relacionados às questões de sobrevivência locais (SILVA; SOARES; DIAS, 2002).

Maria Luiza Lins e Silva Pires

Socióloga

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Professora do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (POSMEEX) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

E-mail: marialuizapires@gmail.com