

# GESTÃO PÚBLICA E CULTURA CÍVICA: A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO DESENHO DO SISTEMA DE ÁGUAS NA CIDADE DE NITERÓI

**Janaina de Mendonça Fernandes\***  
**Marco Aurélio Ruediger\*\***  
**Vicente Riccio\*\*\***

## Resumo

**E**ste artigo diz respeito à participação popular nos processos de planejamento e implementação de políticas de gestão do uso do solo urbano por uma instância do poder municipal no Brasil. O foco de reflexão do trabalho busca analisar o processo de participação popular previsto na constituição brasileira, no caso da gestão municipal, e sua efetivação concreta nos sistema de água e saneamento na região de Itaipu, no município de Niterói, RJ. A partir desta análise teórica e empírica, o trabalho se propõe a discutir de que forma o aparato institucional e a cultura cívica existentes podem ser facilitadores ou não à participação pública na gestão municipal.

**Palavras-chave:** Política e gestão municipal. Participação pública. Administração pública.

*Public Management and Civic Culture:  
a public participation in design of water system in the city of Niterói*

## Abstract

**T**his article concerns the participation of the general public in the planning and implementation of urban policies in a local authority in Brazil. The focus of this work is to analyze popular participation, foreseen in the Brazilian Constitution in the case of the municipal management, and its concrete effectiveness in the water and sewerage system in the Itaipu region of Niterói in Rio de Janeiro. From the theoretical and empirical analysis, we discuss how the current institutional apparatus and civic culture can or cannot be a facilitator for popular participation in municipal management.

**Keywords:** Municipal management policies. Popular participation. Public management.

*\*Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV. Consultora Técnica de Projetos da FGV Projetos. Endereço: FGV/EBAPE, Praia de Botafogo, 190 (6º andar). Rio de Janeiro/RJ. CEP: 22253-900. E-mail: janaina.fernandes@fgv.br*

*\*\*Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ. Professor da EBAPE/FGV. E-mail: ruediger@fgv.br*

*\*\*\*Doutor em Sociologia pelo IUPERJ. Professor da EBAPE/FGV. E-mail: vriccio@fgv.br*

O presente trabalho discute a participação direta de Associações Comunitárias na decisão e na implantação das intervenções públicas no espaço urbano, tendo como base o estudo da elaboração, implantação e gestão da política de abastecimento de água na sub-região de Itaipu, parte da Região Oceânica do município de Niterói, estado do Rio de Janeiro. Particularmente, procura-se analisar se o processo em questão cumpriu aquilo que o Plano Diretor do Município propõe, ou seja, a garantia de abastecimento de água para toda população do município.

Na forma tradicional da chamada democracia representativa, os setores populares da sociedade, com parcelas assimétricas de poder em suas diversas facetas, dispõem de meios escassos de participar do processo decisório daquilo que tange à alocação orçamentária e às políticas referentes à destinação de bens e meios de consumo coletivo nas cidades. Outros segmentos, pertencentes à elite econômica e política, conseguem sobrepular a escassez de mecanismos formais de participação, estabelecendo laços de influência – *lobbies* – no interior da burocracia estatal e das instâncias de representação, de modo a que suas posições e interesses, ainda que de forma subjetiva, tornem-se, por vezes, efetivamente representados nos processos decisórios.

Tal processo poderia ter uma chave explicativa na noção de hierarquia social que se organizaria de acordo como os agentes dessa ordem se posicionam em relação a ela. Ou seja, segundo Bourdieu (1998), a sociedade em que vivemos não é uma sociedade estatutária, mas sim, uma sociedade de mercado e, como tal, organizada por meio de classes. Os indivíduos se posicionam na hierarquia de classes de acordo com sua inserção social e sua respectiva visão de mundo. Estas seriam, então, visões de mundo relativas, posicionadas. De modo mais específico, as hierarquias se produzem e reproduzem conforme a distribuição global de “capitais”: o capital econômico – correspondente aos fatores de produção e aos bens econômicos (renda e patrimônio); o capital social – manifesto no conjunto de relações sociais que se tem acesso e que significam poder e prestígio; o capital simbólico – manifesto por meio das práticas que reiteram o reconhecimento do pertencimento à classe social; e, por fim, o capital cultural, que se divide em incorporado, objetivado, simbólico e institucionalizado.

Ou seja, o motivo pelo qual os setores populares não possuem tantas formas de interferir no processo decisório pode ser a escassez das diferentes formas de capitais definidas por Bourdieu (1998). A trama desses diferentes capitais pode, de alguma maneira, interferir na capacidade de articulação das classes sociais com o Estado, facilitando ou não o atendimento de demandas. O autor define esta trama de capitais como a combinação entre os capitais econômico, social, simbólico e cultural. É a maneira como esses capitais se combinam, a chamada trama, que vai propiciar a um indivíduo ou grupo de indivíduos ganhos em um campo determinado:

O capital – que pode existir no estado objetivado, em forma de propriedade de materiais, ou, no caso, capital cultural, no estado incorporado, e que pode ser juridicamente garantido – representa um poder sobre um campo (num dado momento) e, mais precisamente, sobre um produto acumulado do trabalho passado (em particular sobre o conjunto dos instrumentos de produção), logo, sobre os mecanismos que contribuem para assegurar a produção de uma categoria de bens (...). As espécies de capital, à maneira dos trunfos num jogo, são os poderes que definem as probabilidades de ganho num campo determinado (...). A posição de um determinado agente no espaço social pode assim ser definida pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, quer dizer, na distribuição dos poderes que atuam em cada um deles, sobretudo, o capital econômico – nas suas diferentes espécies –, o capital cultural, o capital social e, também, o capital simbólico (...) (BOURDIEU, 1998, p. 134-135).

Procurando facilitar a participação das diferentes classes sociais, com o Estado propiciando o atendimento de suas demandas, democratizando e tornando transparentes os processos decisórios de planejamento, alocação de recursos e

execução de políticas públicas, a Constituição Brasileira de 1988 propõe um modelo jurídico e de gestão em que os diversos setores sociais, independentemente da posição na hierarquia social, possam manifestar seus interesses livre e transparentemente em instâncias decisórias. No que diz respeito, em particular, à problemática urbana, essa Constituição incorporou parte do postulado na Emenda Popular pela Reforma Urbana, resultante de amplo movimento de âmbito nacional, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, constituído durante o período em que funcionou a Assembléia Nacional Constituinte.

Por outro lado, essa questão pode ser interpretada a partir da base institucional existente, considerada como a participação pública por meio dos instrumentos legais assegurados pela Carta Magna. Assim, a expressão das demandas sociais encontra uma forte baliza institucional, que permite aos extratos menos providos de capital social a busca por seus direitos (BURGOS; VIANNA, 2002). Outro fator a ser destacado com relação à Constituição de 1988 seria, portando, sua inserção na lógica de uma soberania complexa, marcada por formas distintas de soberania, que combina os elementos clássicos da cidadania política com a afirmação da democracia deliberativa, participativa e da atuação de organizações não-governamentais.

De maneira mais específica, a Constituição de 1988, ao tratar dos municípios (art. 18 CF/1988), passou a considerá-los como unidades políticas e dotadas da responsabilidade e do direito de legislar e planejarem seu território. Anteriormente, quando eram considerados apenas unidades administrativas componentes dos Estados da Federação, suas leis, por conseguinte, eram elaboradas pelo Poder Legislativo Estadual. Às Câmaras de Vereadores cabia apenas o papel de administradoras das peculiaridades municipais. Depois de 1988, entretanto, os municípios passaram a ter o direito de elaborar suas leis e formularem os princípios básicos que regem a alocação de recursos e a estratégia ocupacional de seus territórios. Segundo Cardoso (1997), a Constituição de 1988 definiu claramente as competências comuns e específicas das instâncias federal, estadual e municipal:

São estabelecidas como competências comuns à União, estados e municípios: a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação de florestas fauna e flora; a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e o combate das causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. São competências privativas dos municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante a planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano ( CARDOSO, 1997, p. 92).

Além disso, para que os municípios cumprissem com mais eficácia suas atribuições privativas de ingerência sobre o território, a mesma Constituição, no capítulo que trata da política urbana, relaciona o direito à propriedade com sua função social, e institui o Plano Diretor como instrumento à intervenção no domínio urbano. O modelo de consecução do Plano Diretor presente na Constituição de 1988 e nas próprias Leis Orgânicas de muitos municípios possibilitou, formalmente, a participação da sociedade civil na elaboração desses Planos em várias cidades. As equipes técnicas das prefeituras, por vezes amparadas em assessorias prestadas por empresas privadas, preparavam propostas preliminares e as submetiam ao crivo dos diversos setores sociais. O processo, conflituoso por princípio, teve avanços no seu desenvolver e nos resultados que variaram bastante de caso a caso, especialmente em função das posturas dos executivos municipais mais ou menos abertas à participação, fato que se tornava possível face à pouca precisão da lei.

Assim, este trabalho procura analisar, e de que maneira, a política de abastecimento de água do município foi concretizada, levando-se em conta os parâmetros definidos pelo Plano Diretor. Busca-se descrever de que forma a população da sub-região de Itaipu atuou, por meio da participação pública, na elaboração, implantação e gestão da política de abastecimento de água prevista no Plano Diretor do município.

Este artigo se configura como um ensaio descritivo que utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas em profundidade com os atores envolvidos no processo de implementação do sistema de água delineado no Plano Diretor da cidade de Niterói, na sub-região de Itaipu. Em um primeiro momento, efetuou-se o levantamento bibliográfico sobre os temas a serem tratados no artigo, quais sejam, gestão pública e cultura cívica. A partir daí, definiu-se os parâmetros e os marcos teóricos a serem utilizados na análise ora proposta, a saber: a participação pública no desenho do sistema de águas na cidade de Niterói.

Em uma segunda etapa, efetuou-se o levantamento bibliográfico sobre o caso a ser estudado, além de uma pesquisa documental, em que se analisaram as atas das reuniões realizadas com a comunidade e seus representantes, como também os representantes da Prefeitura. A partir do estudo das atas, se reconstrói todo processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Niterói e, consequentemente, da política de saneamento desenhada pela referida lei. Tal instrumento permitiu a identificação dos atores envolvidos no processo, em especial o Conselho Comunitário da Região Oceânica de Niterói (CCRON) que reúne a maioria das entidades mais representativas dessa região e que teve uma atuação ativa durante a elaboração do Plano Diretor do município. As entrevistas permitiram a coleta de informações a respeito do processo de discussão desenvolvido junto ao Conselho.

### O Contexto de Niterói e seu Plano Diretor

Niterói, cidade de 459.451 habitantes (IBGE, 2000), antiga capital do Estado do Rio de Janeiro foi, tal como outras cidades da Federação, obrigada pela legislação a elaborar um Plano Diretor para melhor cumprir suas competências privativas. O Legislativo municipal aprovou, em 1992, a elaboração do Plano, cuja diretriz principal era exatamente a participação pública. O primeiro artigo do Plano elenca seu princípio norteador: "o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, parte integrante do processo contínuo de planejamento, que deverá contar com a participação da coletividade, orientando agentes público e privados que atuam na produção e gestão da cidade" (NITERÓI, 1992, p. 01).

O Plano Diretor de Niterói instituiu os Planos Urbanísticos Regionais (PURs) que especificam propostas para cada uma das cinco regiões de planejamento municipal em que foi dividido o território municipal; regiões que podem ser visualizadas no mapa abaixo. A escolhida para este trabalho foi a Região Oceânica, e se observou, mais especificamente, a atuação do Conselho Comunitário da Região Oceânica de Niterói (CCRON) que tem como território de referência a sub-região de Itaipu, a qual engloba os bairros de Cambinhas, Itacoatiara e parte de Itaipu.

O processo tomado para investigação na área aqui definida foi o correspondente à política de saneamento básico, tendo-se em consideração que o abastecimento de água, nos bairros da Região Oceânica, era de somente 3,73% dos domicílios. Devemos levar em conta que o sistema de abastecimento de água, implantado pela concessionária Águas de Niterói, só entrou em operação após o levantamento do Censo-2000. Hoje, segundo a concessionária e a SECITEC (Subsecretaria de Ciência e Tecnologia de Niterói), 100% da Região Oceânica conta com rede abastecimento de água em funcionamento, cumprindo, assim, parte do que determina o artigo 69 do Plano Diretor do Município (NITERÓI, 1992).



**Tabela II – Percentual de Domicílios com Abastecimento de Água, segundo os Bairros de Niterói, 1991 e 2000**

Região de Planejamento ou Bairro	Domicílios %	
	1991	2000
Região Praias da Baía	95,54	96,66
Região Norte	76,2	95,39
Região de Pendotiba	16,18	31,02
Região Leste	-	0,97
<b>Região Oceânica</b>	<b>0,04</b>	<b>3,73</b>
<b>Cafubá (Região Oceânica)</b>	<b>0,33</b>	<b>3,54</b>
<b>Itaipu (Região Oceânica)</b>	<b>-</b>	<b>2,84</b>
<b>Itacoatiara (Região Oceânica)</b>	<b>-</b>	<b>0,24</b>
<b>Camboinhas (Região Oceânica)</b>	<b>-</b>	<b>29,48</b>
<b>Engenho do Mato (Região Oceânica)</b>	<b>-</b>	<b>1,28</b>
<b>Piratininga (Região Oceânica)</b>	<b>-</b>	<b>3,21</b>
<b>Jacaré (Região Oceânica)</b>	<b>-</b>	<b>0,86</b>

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e contagem de população 1996. PMN / Secretaria de Ciência e Tecnologia, Niterói Bairros 1995.

A escolha da área dos focos de análise acima se deu basicamente em função do baixo nível de atendimento da região pelo sistema oficial de saneamento urbano no município de Niterói, no período anterior à concessão à empresa Águas de Niterói. Constatou-se que apenas 78,34% (SECITEC/ IBGE - Censo 2000) do total de domicílios eram ligados à rede geral de abastecimento de água, sendo que nos bairros da Região Oceânica esse atendimento era de somente 3,73% dos domicílios (cf. Tabela II)

Os chefes de família dos bairros de Itaipu, Camboinhas e Itacoatiara, que fazem parte da população atingida pela política de abastecimento de água, possuem renda em, média, superior a 10 salários mínimos (vide Tabela III). Apesar de existir na região a presença de favelas e, conseqüentemente, de população carente, nos dados as áreas mais pobres não aparecem.

**Tabela III – Rendimento dos Chefes de Família**

Bairros	Em Salários Mínimos	Em Reais (R\$)
Camboinhas	28,84	4.354,60
Itacoatiara	26,06	3.935,01
Itaipu	17,14	2.588,48

Fonte: IBGE, Censo de 2000, salário mínimo de R\$151,00 agosto de 2000

Quanto ao padrão construtivo, segundo a Secretaria Municipal de Urbanismo que classifica as construções como padrão alto, padrão médio, padrão médio degradado e padrão precário, em Camboinhas e Itacoatiara predominam o padrão alto construtivo, que se caracteriza por edificações uni-familiares, muitas vezes situadas em condomínios privados e ocupadas por famílias com os maiores índices de renda por chefe de família. Já em Itaipu, predomina o padrão médio, comum nas áreas de expansão da cidade de Niterói e ocupado por famílias de classe média. No entanto, edificações de padrão médio degradado e precário encontram-se por toda região.

Quando à média de moradores por domicílios (vide Tabela IV), ela se mantém uniforme em toda a sub-região de Itaipu, cerca de 3,56 por domicílio. Quanto à escolaridade (vide Tabela V), segundo Censo 2000 (IBGE, 2000), nos bairros de Camboinhas, Itacoatiara e de Itaipu, há 61,07%, 47,41 e 42,66%, respectivamente, chefes de domicílios com mais de 15 anos de estudo; isso sem discriminar as áreas mais pobres.



**Tabela IV – População, Domicílios e Média de Moradores por Domicílios, por Bairros**

Bairros	População	Domicílios	Nº Total Moradores por Domicílios
Camboinhas	2.863	804	3,56
Itacoatiara	1.334	424	3,15
Itaipu	17.330	4.862	3,56

Fonte: IBGE, Censo de 2000.

**Tabela V – Chefes de Domicílio por Grupos de Anos de Estudo**

Bairros	Sem instrução e menos de um ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 ou mais
Camboinhas	1,87%	2,49%	4,10%	4,10%	26,37%	61,07%
Itacoatiara	2,12%	3,77%	10,14%	8,96%	20,76%	47,41%
Itaipu	2,80%	5,37%	11,66%	8,41%	29,02%	42,66%

Fonte: IBGE, Censo de 2000.

Pode-se, também, observar que, majoritariamente, a população residente na sub-região de Itaipu, composta pelos bairros de Camboinhas, Itacoatiara e Itaipu, está situada na faixa de renda entre 10 e 20 salários mínimos; mora em domicílios unifamiliares de padrão construtivo médio e alto; com número total de moradores em torno de 3,56 por domicílio; e que quase metade dos chefes de domicílio possui 15 anos ou mais de estudo.<sup>1</sup>

Se levarmos em conta que, segundo Bourdieu (1997), o espaço social se retraduz no espaço físico e é marcado pela capacidade de apropriação, por parte dos grupos sociais ali instalados, dos bens distribuídos naquele local, essa disposição, por sua vez, é caracterizada pelas redes sociais presentes no território, que se baseiam no compartilhamento de capitais sociais e simbólicos comuns. Ao se analisar o caso da sub-região de Itaipu, observa-se uma homogeneidade de renda, capital cultural e padrão habitacional que determina a perspectiva de apropriação do espaço e de seus recursos ali localizados. Tal característica é determinante no padrão de participação pública nas discussões acerca do regime de águas daquela região.

Segundo o autor, os grupos sociais têm por característica, especialmente em relação à posse de seus capitais simbólicos, econômicos e políticos, a definição de quais são os bens de uso coletivo desejáveis e indesejáveis para uma comunidade. Essa "trama" permite que se mantenha à distância os que não compartilham dos mesmos capitais, e esta característica é explicitada no caso dos bens de uso coletivo, ou considerados como raros por uma determinada comunidade. O sucesso de uma disputa entre grupos sociais é definido pela articulação e posse dos diferentes tipos de capital. No caso específico da sub-região de Itaipu, a classe que se apossou desse espaço, em função de sua homogeneidade, foi dotada da oportunidade de apropriação dos bens e serviços presentes naquele espaço, excluindo, portanto, aqueles que não possuíam uma trama de capitais semelhantes. Estes são mantidos à distância, seja física ou simbolicamente, dos bens considerados por aquela comunidade como raros. O sucesso da disputa irá depender da trama dos diferentes capitais acumulados. Com isso, a classe que se apossou do espaço da sub-região de Itaipu, devido a essa semelhança, foi dotada da oportunidade de apropriação dos bens e serviços presentes naquele espaço, excluindo os que não possuem uma trama de capitais semelhante.

Logo, o fato de os moradores da sub-região disporem de uma homogeneidade social é importante para se compreender a dinâmica da participação na política de abastecimento da região, e sua adequação ou não em relação a uma construção mais democrática de gestão urbana. Em particular, procurar-se-á

<sup>1</sup> Não é feita a distinção da população residente nas áreas de padrão alto, padrão médio, padrão médio degradado e padrão precário construtivo na coleta dos dados.

verificar as condições em que os modos e formas do processo de participação atendem às determinações do Plano Diretor da cidade. A partir daí, discutimos os limites e as possibilidades das formas institucionais da promoção do desenvolvimento cívico daquela comunidade.

Segundo Cohen e Arato (1992), apenas o conceito de sociedade civil identificado de maneira diferente da economia torna-se central a uma teoria sócio política crítica dentro das sociedades de economia de mercado desenvolvida. Somente um modelo que seja capaz de distinguir a sociedade civil, o Estado e a economia serviria de oposição democrática aos regimes autoritários e renovaria a crítica nas democracias liberais. Segundo os mesmos autores, a sociedade civil seria, então, uma esfera de interação social entre economia e Estado, composta pela família ou esfera íntima e pelas associações voluntárias ou esfera associativa, como os movimentos sociais e as diferentes formas de comunicação pública. A moderna sociedade civil seria, então, institucionaliza por meio de leis e direitos subjetivos que, de alguma forma, tornam estáveis a diferenciação social.

A sociedade civil, dentro das democracias liberais, não estaria oposta à economia e ao Estado. A sociedade econômica e política têm conexão com as esferas de mediação por meio das quais a sociedade civil influencia os processos políticos, administrativos e econômicos. Segundo Cohen e Arato (1992), somente quando essas mediações fracassam é que surgiria uma relação antagônica da sociedade civil com a economia ou o Estado; ou quando as instituições da sociedade política e econômica, de alguma maneira, isolam a tomada de decisões das diversas formas de discussão pública e da participação da sociedade civil.

Com base em Cohen e Arato (1992), neste artigo definiu-se como participação pública, no âmbito da relação entre Estado e Sociedade, a partilha efetiva do poder decisório por parte de agentes representativos da sociedade civil interessados na política ou intervenção em questão e nos processos de negociação deliberativa e/ou de agenciamento executivo com instituições estatais.

É importante ressaltar que, apesar da homogeneidade social encontrada na sub-região de Itaipu, ela não se constituiu em um elemento de estímulo à participação social. Como será abordado mais à frente, tal semelhança não se efetivou em uma partilha do poder decisório entre a comunidade e o poder público municipal. Ou seja, o compartilhamento de capital político e capital simbólico daquela comunidade não se traduziu em uma maior capacidade de articulação com as esferas administrativas.

Além disso, a abertura de uma janela de oportunidade para construção conjunta de uma política de abastecimento não se deu. As agendas da população da região e da administração pública em relação ao tema não foi pactuada. Quando a janela de oportunidade se abre, ou seja, quando as negociações se iniciam dentro de um contexto favorável, é possível alterações na agenda inicial, ou a implementação de alternativas inicialmente previstas desejáveis, mas não exequíveis de imediato. As propostas têm que ser elaboradas bem antes disso. É necessário, portanto, costurar acordos no decorrer do processo. A adaptação é a chave para se entender esse modelo e não o equilíbrio entre as partes da construção da política, e isso não ocorreu no caso analisado (KINGDON, 2003).

Para especificar com maior precisão o arranjo institucional do relacionamento Estado / Sociedade e utilizar neste artigo como parâmetro teórico de participação, tomaremos como base o que Azevedo e Prates (1991) denominam de "participação pública restrita ou instrumental" e "participação pública ampliada ou neocorporativista".

A participação restrita ou institucional envolve uma comunidade, que será beneficiada por um projeto ou uma política diretamente. Isso se dá quando há a participação dessa comunidade na alocação de certos recursos, definição de microprioridades e definição de equipamentos de uso coletivo ou através do fornecimento de mão-de-obra contratada (em geral, sub-remunerada em relação ao mercado e sem vínculo formal) ou voluntária.

Já a participação pública ampliada refere-se à capacidade de certos grupos de interesse, direta ou indiretamente, de influenciar algumas macroprioridades,



diretrizes, formulações, alocação de recursos e implementação de políticas públicas. Nesse tipo de participação, juntamente com as demandas imediatas, surgem motivações de ordem normativa que visam incremento de políticas distributivas, a partir de mudanças no perfil de intervenção estatal com transformações a médio e longo prazo.

A forma desse tipo de participação corresponde à inclusão de organizações associativas em órgãos colegiados, conselhos ou comitês. Mas a simples inclusão de associações nesses órgãos não basta para definir a participação pública ampliada; necessariamente, a composição desses órgãos e seu caráter consultivo ou deliberativo tem de ser levados em conta. Assim, tendo por base as definições e as considerações acima delineadas, primeiramente, será analisado se houve participação da comunidade ou de seus representantes na elaboração, implantação e gestão da política de saneamento da sub-região de Itaipu. Para analisar como se deu a participação no processo enfocado, será verificado, nos diferentes níveis de consulta e decisão, o tipo de participação pública – se a ampliada ou a restrita como definem Azevedo e Prates (1991) – que representantes das comunidades da sub-região de Itaipu tiveram acesso.

Nas várias esferas de governo, o Estado tem tentado se modernizar, mas é em nível municipal que as novas estratégias de gestão surgem com maior força e visibilidade, pois as ações quotidianas do poder local têm repercussão mais direta e imediata na vida dos cidadãos. Dentre as inovações da Constituição de 1988, consta a obrigação de todo município, com mais de vinte mil habitantes, elaborar um Plano Diretor para orientar o cumprimento de suas competências privativas. O plano de Niterói procura ser o principal instrumento de intervenção estratégica da política urbana municipal. Para tanto, em seu artigo 102, institui "(...) o Sistema Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental que garantirá a implantação, revisão e acompanhamento deste Plano Diretor, composto pela Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente e pelo Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente" (NITERÓI, 1992, p. 34). Esse sistema configura um Conselho de caráter consultivo, como indica o artigo 104 do Plano Diretor e a respectiva Lei Municipal que o regulamenta. É composto de 13 membros com direito a voto, sendo um deles o Presidente que, obrigatoriamente, é o Secretário de Urbanismo e Meio Ambiente. Dentre os conselheiros, seis são representantes da Prefeitura, que atua no Conselho por meio dos seguintes órgãos: Secretaria de Cultura, Secretaria de Saúde, Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, Procuradoria Geral do Município, Câmara Municipal e CLIN (Companhia de Limpeza de Niterói)<sup>2</sup>.

Como se observa, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente conta com dois representantes no Conselho: o Secretário de Urbanismo e outro representante indicado por este órgão da administração municipal. A representação da Câmara Municipal, por sua vez, conta como representação da Prefeitura.

A sociedade civil participa com seis representantes no Conselho: IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), UFF (Universidade Federal Fluminense), APDEMA (Assembléia Permanente em Defesa do Meio Ambiente), FAMNIT (Federação das Associações de Moradores de Niterói), ADEMI (Associação de Empresas de Mercado Imobiliário de Niterói) e o CCRON (Conselho Comunitário da Região Oceânica de Niterói).

A coordenação desse Conselho compete à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, como prevê o Plano Diretor. Todos os membros do Conselho e seus suplentes são indicados pelos titulares das instituições e, posteriormente, homologados pelo chefe do poder executivo para um mandato de dois anos, renovável por igual período.

Com relação ao abastecimento de água, objeto de estudo deste trabalho, o Plano determina em seu artigo 69:

Deverá ser garantido o abastecimento de água para toda população do município, observando as seguintes diretrizes: I - atuação junto à concessionária com vista a priorizar a ampliação dos serviços públicos de distribuição de água potá-

<sup>2</sup> Há uma contradição na lei municipal, pois o poder executivo e o poder legislativo, segundo a Constituição Federal, são independentes e harmônicos, e isso se repete no nível municipal.

vel de acordo com os parâmetros de expansão e adensamento da cidade estabelecidos nessa lei e nos Planos Urbanísticos Regionais; II - Realização de pesquisas de fontes alternativas com garantia da qualidade da água de consumo; III - controle eficaz da potabilidade das águas distribuídas por redes públicas de saneamento; IV - Reserva de áreas nos Planos Urbanísticos Regionais para instalação dos equipamentos necessários ao sistema de abastecimento de água, de acordo com os projetos para a instalação e ampliação da rede pública (NITERÓI, 1992, p. 24).

Esse artigo é o único dentro do Plano que fala sobre o assunto; ele será a referência normativa mais imediata quando da implantação do sistema de abastecimento de água na sub-região de Itaipu. Britto e Porto (2000) identificam três tipos de gestão do sistema de saneamento:

(i) a alternativa da gestão compartilhada; (ii) a alternativa de gestão privatista via concessão de parte ou da totalidade da exploração dos serviços a empresa privadas; (iii) uma alternativa de gestão municipal que pode ser efetivada sobre forma de gestão direta, quando os serviços são produzidos, administrados e operados diretamente pelo poder municipal, com recursos do próprio município no sistema de caixa único, ou sob forma de gestão executada por uma empresa pública municipal, com orçamento pessoal próprio (BRITTO; PORTO, 2000, p. 464).

A opção tomada em Niterói se enquadra no segundo exemplo, e se deu por meio da concessão da exploração dos serviços de água e esgoto a uma empresa privada, a Águas de Niterói. Segundo o Diretor de Operação do Sistema da referida empresa, em 1997, houve uma licitação no município, pois o contrato com a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) encontrava-se vencido. Essa licitação tratava da concessão para a exploração do sistema de saneamento do município de Niterói e estava aberta a qualquer empresa que desejasse participar, inclusive a própria CEDAE, que não demonstrou interesse. A materialização de tal política ocorreu em 1997 quando a referida empresa venceu uma licitação pública.

Apesar de não ter participado do processo licitatório, a CEDAE acionou o poder judiciário para frear o referido processo. O questionamento judicial terminou com a vitória da Águas de Niterói, que assumiu a concessão em novembro de 1999. O resultado final assegurou a exploração da distribuição de água e esgoto pelo período de trinta anos à referida empresa.

Tais fatos foram comentados em entrevista realizada, em 2002, com a Diretoria do CCRON (Conselho Comunitário da Região Oceânica de Niterói), uma organização civil, não governamental), que define e especifica sua entidade como: "uma organização não governamental, colegiada, de direito privado, fundada em 1989, reconhecida de utilidade pública a nível municipal (lei 1.218/93) e estadual (lei 262/99), sem fins lucrativos, ao qual estão filiadas 51 Entidades da sociedade civil da Região Oceânica" (CCRON, 2002, p. 01).

O CCRON fez parte do Conselho de Urbanismo que deu origem ao Plano Diretor de Niterói, tendo representantes na elaboração do mesmo. Além disso, o CCRON participou da elaboração do Plano Urbanístico Regional (PUR) da sub-região de Itaipu. A participação da comunidade nos assuntos relativos à política de águas e saneamento naquela região se limitou a esses dois momentos, não apresentando nenhum tipo de desdobramento na discussão a respeito da concessão do serviço de distribuição à Águas de Niterói.

Apesar do Conselho ser um órgão apenas consultivo, sua convocação poderia ampliar os espaços de legitimidade de seus representantes perante a comunidade. Além disso, o CCRON, até a entrevista realizada, acreditava que o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente estava extinto ou substituído pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, no qual o CCRON não possui cadeira. A direção da entidade não sabia que a lei que criou o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente ainda está em vigor.

Uma alternativa para ampliar o potencial democrático do Conselho estaria na possibilidade de eleição do presidente dentre os seus membros, ao invés de estabelecer a presidência cativa para o Secretário de Meio Ambiente e Urbanismo, bem como assegurar que todos os membros do Conselho e seus suplentes fossem apenas indicados pelos titulares das instituições, sem necessitar uma ho-

mologação pelo chefe do poder executivo. Todas essas alterações dariam maior autonomia ao Conselho, fortalecendo-o perante a municipalidade ao estabelecer um espaço de maior interlocução com a sociedade.

Segundo o relato dos integrantes do Conselho, a única discussão a respeito da elaboração e implantação de uma política de saneamento para região ocorreu quando a CEDAE ainda era responsável pela prestação do serviço em Niterói. Deve-se ressaltar que a discussão foi considerada limitada pelos integrantes. A CEDAE buscou construir canais de participação de maneira instrumental, pois à época se encontrava em litígio com o município de Niterói. A realização de acordo entre a companhia estadual e o CCRON foi, inclusive, considerada ilegal, em razão de estar sob apreciação judicial seu conflito com a municipalidade.

Ou seja, se aplicarmos a teoria desenvolvida por Kingdon (2003), tendo em vista o problema traçado inicialmente, ou seja, prover abastecimento a determinada região da cidade, verificamos que não houve abertura para estruturação de uma agenda em torno de um processo de planificação do sistema de água e esgoto a ser objeto da concessão.

A discussão do PUR, no tocante às questões de saneamento, se restringiu apenas aos padrões urbanísticos e à lei de ocupação do solo. Isto se reflete nas reivindicações e sugestões presentes nas atas dos Encontros Regionais de Itaipu, nas quais o saneamento é apenas um item. Essa discussão gira em torno do entendimento a respeito do fato de o governo municipal ter dado ou não oportunidade à sociedade de discutir com maior profundidade e propriedade a questão do saneamento.

O processo de concessão do sistema de águas para a iniciativa privada não teve a devida participação dos interessados no desenvolvimento do sistema. Assim, o CCRON não opinou a respeito do encaminhamento desse processo. Segundo o espírito do Plano Diretor, essa ausência não se justifica, pois suas determinações priorizam a variável cívica. Nesse sentido, o rompimento do "contrato" social do município poderia concorrer para a construção de um espaço de intervenção das comunidades junto ao poder judiciário. Ou seja, longe de ser um obstáculo à participação, a institucionalização de tais normas pode se constituir em espaço de intervenção dos grupos exteriores ao poder político oficial.

No caso específico de Niterói, a ausência de participação do Conselho de Moderadores indica uma cultura cívica incipiente, com baixa participação nos assuntos públicos. O problema, então, se situa nessa característica cultural, e não somente na construção institucional dos esquemas de participação. Esse problema aponta para a clássica formulação de Tocqueville (1981) de que as instituições devem estar historicamente assentadas no meio social. A preocupação com a relação entre instituições democráticas e contexto social é importante para o autor, pois o processo de ampliação da igualdade deveria ser mitigado a fim de que não pudesse recair no absolutismo da maioria. Como elemento chave desta equação, as instituições políticas deveriam ser baseadas em dois pressupostos: descentralização administrativa e associações livres. O ponto levantado por Tocqueville (1981) refere-se ao caso americano, cujas instituições estavam enraizadas na sociedade e marcadas por uma cultura cívica democrática. Assim, a participação deve estar imersa em uma cultura na qual os problemas coletivos sejam de interesse individual. Ou seja, o indivíduo reconhece seu interesse pessoal também no interesse coletivo, e considera que tem responsabilidade em relação aos temas públicos.

Quando se observa a sub-região de Itaipu, tem-se um grupo socialmente homogêneo, dotado de grande capital econômico, político e simbólico, que não o projeta na discussão dos temas de interesse da comunidade. Isso caracterizaria, como dito anteriormente, uma cultura cívica incipiente. Tal característica parece revelar o processo incompleto de participação popular em Niterói, em que a ausência de maturidade democrática levou o CCRON a considerar que o conselho consultivo (o Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente) não mais existia. Isso levaria a um problema complementar diretamente vinculado à eficácia da construção dessas políticas públicas, tal como abordado por Putnam (1996) em seu trabalho seminal sobre a experiência na Itália moderna com capital social, no qual afirma que o exercício dos direitos e dos deveres de cidadania por parte da população é a melhor forma de se verificar o desenvolvimento sócio-econômico, melhor que o próprio desenvolvimento em si. Ou seja, poder-se-ia dizer que as possibilidades de desenvolvimento de uma região dependeriam mais da sua estrutura cívica e, portanto, da existência de canais horizontais de participação, do que o esforço pontual de desenvolvimento. Dessa forma, o Estado, quando busca gerar condicionantes para

incentivar um desenvolvimento econômico e social que proporcione sustentabilidade às suas políticas, deve propiciar condições de participação pública nos seus assuntos, aumentando sua eficiência e, conseqüentemente, o leque de atores que influenciam no processo e, inevitavelmente, atuam sobre a sua cultura organizacional.

Esse descompasso entre as possibilidades de participação elencadas no plano diretor, ainda que limitadas, e a organização cívica da comunidade pode ser conferida na declaração do representante da empresa Águas de Niterói, que afirmou ser a "única forma de participação possível a contratação, pela empresa, de habitantes do município". Tal situação revela que o potencial cívico do disposto no Plano Diretor, e, por esse ângulo, na ampliação de sua efetividade, encontra-se sub-utilizado no caso de Niterói.

Desta maneira, observa-se que o processo não se enquadra nas modalidades de participação pública restrita ou institucional, pois efetivamente não envolve a comunidade da sub-região de Itaipu, ainda que esta tenha sido, de uma certa maneira, beneficiada diretamente pela implantação do sistema de água na região. Não houve a participação dessa comunidade na alocação dos recursos definidos para a obra, na definição de microprioridades, na tecnologia, nem na forma e nos modos e ritmos da implantação. Além disso, a comunidade não ofereceu mão-de-obra contratada, e quando isso ocorreu se deu, em geral, de maneira sub-remunerada em relação ao mercado e sem vínculo formal.

Também não é possível classificar o processo como de participação pública ampliada, pois a comunidade da sub-região de Itaipu não teve positivamente influência direta ou indireta nas macroprioridades da implantação do sistema de água, isto é, nas diretrizes, nas formulações e na alocação geral dos recursos concernentes ao setor de saneamento e nem no processo decisório que especificou esse montante como parcela do gasto total efetuado pela Prefeitura e pela concessionária.

Além disso, não surgiram motivações de ordem normativa e distributiva, tendo por objetivo mudanças no perfil de intervenção estatal com transformações a médio e longo prazos. Para isso, o CCRON deveria atuar junto ao Legislativo e à sociedade, visando à alteração da organização do Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente, criado pelo Plano Diretor. Assim, a simples inclusão do CCRON no Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente não garante, de forma alguma, a participação da comunidade da sub-região de Itaipu no planejamento da cidade, pois o Conselho é de caráter consultivo e não deliberativo, além de não ser paritário. E mesmo sua função consultiva não é exercida, indicando um déficit participativo no tocante à política de água e esgoto em Niterói.

Em termos gerais, nossa conclusão é que o processo investigado, como as diretrizes de participação instituídas no Plano Diretor do Município de Niterói, não objetivou uma efetiva marcha de negociações, acordos e decisões cruciais à alocação de recursos, nem ao planejamento ou às modalidades e formas de implantação e gestão do abastecimento de água na área. Em termos mais diretos, podemos dizer que o processo, formalmente instituído segundo o delineamento presente no Plano Diretor, não permitiu mais do que a legitimação e a conseqüente facilitação das modalidades concretas de realização de uma intervenção do poder municipal.

O fato de o Conselho ser um órgão meramente consultivo não significa que seja um espaço desprezível para o incremento da capacidade cívica da sub-região de Itaipu. O que se observa é o baixo aproveitamento de um espaço capaz de vocalizar questões relativas à política de saneamento na região de Niterói. Assim, a questão da ampliação dos espaços de integração entre a sociedade e o poder público esbarra em uma tendência à baixa participação nos assuntos da coletividade, que se verifica em um grupo social dotado de capitais e homogeneidade. Apesar desses problemas, o Conselho poderia se tornar um espaço de incremento do aprendizado cívico. Neste sentido, ele poderia ser repensado criticamente, a fim de que pudesse ser aberto às demandas da sociedade civil, resultando em uma maior interação com o poder público municipal.

Todos esses aspectos fazem do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente uma instituição permeada por uma contradição em sua missão quanto à

condução de processos em que possa se dar uma real participação de agentes da sociedade civil no processo decisório, seja nas modalidades restrita ou ampliada. Discutiremos isso de forma mais aprofundada a seguir.

## Desenho do Sistema de Águas na Cidade de Niterói

O processo analisado acima trouxe à tona um aparente paradoxo. Retomando a base teórica emprestada de Bourdieu (1998), lembremos que, nessa formulação, parcela da sociedade detentora de maior acúmulo dos diferentes tipos de capital definidos pelo autor – econômico, simbólico e social – tem a possibilidade de acesso ao processo decisório referente à implementação de políticas públicas, enquanto a outra parcela fica alijada do processo decisório mais imediato.

Além disso, o mesmo autor descreve que não é só a divisão desigual do capital econômico que determinaria a posição hierárquica social, mas a distribuição desigual das diferentes formas com que o capital se manifestaria e se organizaria em conformidade com essa relação. Isso determinaria que uma parcela da sociedade, detentora de maior acúmulo desses diferentes tipos de capital, tenha potencial acesso ao processo decisório referente à concepção e à implementação de políticas públicas, enquanto outros setores ficam alijados.

Numa percepção mais complexa dessa chave, teríamos que o capital cultural se dividiria em objetivado e institucionalizado. O objetivado expressa as narrativas dominantes do mundo social como, por exemplo, a dos museus, das bibliotecas, da indústria cultural etc. Já o capital cultural institucionalizado diz respeito aos valores hierárquicos estabelecidos através de titulações formais, que são obtidas por intermédio do sistema educacional oficial. A família e a escola são as principais formas de distribuição do capital cultural.

O ver e o agir dentro do mundo aconteceriam de acordo com a posição social determinada pela trama desses capitais. A condição social efetiva emerge das condições práticas objetivadas pela posição social, da combinação dos diferentes capitais, da trajetória social, da história de cada um, da disposição social, dos *habitus*, mas, principalmente, do prestígio, da riqueza e do poder. Devemos observar, também, que somente a divisão desigual do capital econômico não é capaz, por si só, de determinar a posição na hierarquia social. Essa posição na hierarquia social é determinada pela distribuição desigual das diferentes formas com que o capital se manifesta e se organiza. Essa distribuição determina que uma parcela da sociedade, detentora de maior acúmulo desses diferentes tipos de capital, tem possibilidades de acesso ao processo decisório referente à concepção e à implementação de políticas públicas, enquanto outros setores ficam alijados.

É possível falar em *habitus* de classes ou grupos, pois sendo os indivíduos pertencentes a uma mesma comunidade, classe ou grupo, eles têm a possibilidade de vivenciar as mesmas experiências. Isso pode se dar por conta da semelhança da trama de capitais. Portanto, é possível constatar a aquisição de *habitus* por uma determinada classe, grupo ou comunidade. Essa aquisição de *habitus* por um grupo, comunidade ou classe, resulta em uma homogeneização de condições de existência, refletindo o *habitus* individual que espelha a classe, comunidade ou grupo. Como observamos anteriormente, há uma semelhança na trama dos capitais dos moradores da sub-região de Itaipu, o que pode caracterizar a homogeneização das condições de existência da população residente na referida área.

Além disso, a população predominante na sub-região de Itaipu – como mostrado ao longo deste artigo –, portadora desse conjunto de capitais semelhantes, como observado por Bourdieu, pode também possuir *habitus* semelhante. Contudo, supõem-se que, no caso em questão, a posse de capitais, a possível existência de um *habitus* de classe e a possível homogeneização de condições de existência, devido à semelhança desta trama de capitais, no sentido dado por Bourdieu (1998), não foram garantias de participação e intervenção no processo decisório com relação à implementação de políticas públicas. Processo que se deu, principalmente, em função de uma limitação cívica, em que a cultura da participação não é



disseminada entre aqueles que detêm grande capital simbólico. O paradoxo não se encontra somente em um tipo de legislação que assegura um nível mínimo de participação pública, mas no fato de que nem mesmo esse *quantum* básico de intervenção é mobilizado pelos interessados na gestão da política de águas.

O efetivo espaço do poder decisório relativo às políticas públicas não se situa nos mecanismos formalmente democráticos de participação da sociedade civil. Para os detentores de capital, ele se localiza, como desde sempre, no obscuro território dos *lobbies*. Se essa suposição for significativa, pode-se considerar que a presença dos setores "capitalizados" nos processos participativos não tem outro sentido efetivo do que o de legitimar decisões tomadas em outras esferas.

No caso trabalhado, deve-se esclarecer que não houve participação pública restrita, pois o processo não influiu diretamente na alocação dos recursos utilizados na obra e, também, não determinou microprioridades e definição dos equipamentos de uso coletivo. Do mesmo modo, não houve a participação pública ampliada, pois não surgiram motivações de ordem normativa que visassem incremento de políticas distributivas a partir de mudanças no perfil de intervenção estatal, com transformações a médio e longo prazo. Para que isso ocorresse, o CCRON teria que tentar, junto ao Poder Legislativo do Município, alterar o caráter e a constituição do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. Assim, a comunidade da sub-região de Itaipu, no tocante ao processo analisado, não influenciou direta ou indiretamente nas macroprioridades da implantação do sistema de água. Isto é, não interveio nas diretrizes, formulações, alocação de recursos e na implementação da política de saneamento.

Isso se dá em parte pela resistência dos representantes do poder público em incorporar planejamento participativo ampliado em suas gestões. Há, também, de uma forma geral, uma falta de interesse das organizações associativas, como o CCRON, em participar de tal processo, visto que esse tipo de participação não consta em suas agendas, não havendo envolvimento com discussões desse âmbito. Todavia, como argumentado acima, a própria estrutura formal dos mecanismos de participação não permite a real participação, na medida em que as instâncias previstas a essa participação não são autônomas e não detêm poder de decisão. Percebe-se, portanto, como elemento crítico, o estabelecimento de modelos mais complexos de ação, participação e coordenação entre os diversos atores envolvidos no processo de gestão de águas. O argumento desenvolvido por Cavalcanti, ilustra o ponto anterior, ao tratar da gestão de recursos hídricos da seguinte forma:

Bacias hidrográficas são verdadeiras arenas onde se confrontam interesses públicos e particulares, poder do Estado e iniciativa privada, órgãos e empresas estatais setorialmente orientadas, municípios, estados e nações. [...] Tal capacidade de gestão por sua vez, requer novos modelos de ação que envolvem não só a abertura de maior espaço para as decisões dos usuários do recurso, como também um poder público menos esquizofrênico, em razão de decisões setorialmente conflitantes, e mais inteligentes, na promoção de políticas integradas (CAVALCANTI, 1994, p. 163).

Por esse ângulo, percebe-se que a divergência quanto ao procedimento expresso pelo CCRON, todavia, não se traduziu em mais do que um lamento ritual, pois nenhuma medida dentre as legalmente possíveis foi tomada e nem mesmo o tema foi mobilizador das entidades do Conselho.

Sob um ponto de vista estritamente jurídico, pode-se afirmar que o Plano Diretor foi cumprido, da mesma maneira que a convocação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente para opinar a respeito do processo de privatização do sistema de saneamento de águas da sub-região de Itaipu. Todavia, a construção legal indica um limite à participação social na construção de políticas públicas de saneamento. Não existe obrigatoriedade de convocação do CCRON para a discussão de alguma política delimitada a partir do Plano Diretor do Município, nem tampouco as deliberações do Conselho vinculam as decisões do Executivo municipal. Assim, observa-se uma construção institucional limitada em uma perspectiva de incremento da participação pública.



O processo de construção da política de saneamento na sub-região de Itaipu, em Niterói, tendo por base as determinações do Plano Diretor da cidade, indica que a existência de determinações legais induzindo a participação pública na gestão de serviços públicos não significa, por si mesma, um incremento automático na qualidade da integração entre comunidade e Estado. No caso estudado, essa questão se evidenciou na composição social do grupo residente em Niterói, dotado de padrão econômico elevado, que não demonstrou um grande nível de participação e nem procurou ampliar o escopo das discussões levadas naquele espaço. A pesquisa aponta um nível de civismo pouco desenvolvido, no qual a cultura da participação não era disseminada em um grupo com alto capital simbólico.

O baixo aproveitamento das possibilidades institucionais abertas pela existência de um conselho é outro fator indicativo da ausência de uma cultura cívica mais desenvolvida. Embora a estrutura formal dos procedimentos de participação não contemplasse capacidades deliberativas, ou a vinculação do Executivo às suas decisões, o espaço posto à sociedade civil foi pouco explorado. Isso ocorre porque, mesmo possuindo natureza consultiva, o CCRON é um campo institucional que poderia articular posições da sociedade civil, gerando capital social.

Outro ponto importante a ser destacado ao final deste trabalho é o fato de que o Plano Diretor do Município de Niterói, no tocante à sua forma jurídica, foi cumprido na determinação de incorporar algum tipo de participação pública. Todavia, essa característica não incorporou um incremento substantivo no processo democrático local, nem funcionou como um recurso capaz de ampliar a cultura cívica da região. A experiência do CCRON indica que o desenvolvimento de instâncias de participação pública encontra empecilhos em um ambiente pouco propenso ao engajamento em atividades participativas.

Chega-se, então, à conclusão final de que, no caso do processo investigado, a política de abastecimento de água levada a cabo na sub-região de Itaipu não contraria o que o Plano Diretor entende como participação. Não obstante, fica longe do que seria uma participação pública de fato, já que os grupos sociais envolvidos no processo não influenciaram o planejamento, desenvolvimento e implantação de uma política pública. Atenderam-se, sim, a interesses diversos dos manifestados pelos referidos grupos. A participação, nesse caso, foi apenas formal e, como tem ocorrido no nosso regime democrático, não passou de manipulação do jogo político estabelecido.

O objetivo de atender à histórica demanda de fornecimento de água, explicitado no Plano, é realizado ao longo do processo estudado, todavia sob uma conotação que, na prática, pode negar ou limitar a satisfação da demanda. O serviço foi disponibilizado não enquanto um direito cidadão, mas como um direito de consumidor, ou seja, como uma mercadoria colocada no mercado por um produtor ou intermediário privado. Mesmo com a existência de uma tarifa social, somente têm acesso à água aqueles que podem pagar pelo serviço. Pelo perfil sócio-econômico da população predominante na sub-região de Itaipu, não há indícios de que isto vá se constituir em um problema maior, o que, entretanto, não desqualifica a questão levantada.

O planejamento participativo ampliado seria um mecanismo importante para real democratização e participação na implementação e elaboração de políticas públicas dentro do município de Niterói, e seria uma boa maneira de incorporar a sociedade civil organizada na gestão de políticas urbanas e, assim, ampliar a transparência e o controle do processo decisório por parte da população. No entanto, a construção de espaços institucionais mais abertos à participação dependeria, também, de um maior incremento na cultura cívica da comunidade. Tal aprendizado é fruto da vivência cotidiana e depende de uma prática constante do associativismo. No caso observado, nem mesmo um espaço consultivo foi explorado em sua potencialidade, indicando, desta forma, que a ampliação dos organismos de participação necessita de um maior desenvolvimento da cultura cívica, a fim de que possa atingir os seus propósitos de maior integração entre o poder público e a sociedade civil.

## Referências

- AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice & ANPOCS, 1991. p. 122-152.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BOURDIEU, P. et al. Efeitos de lugar. In: *A miséria do mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 159-166.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.
- BRITTO, Ana Lúcia; PORTO, Hélio Ricardo. Universalização e privatização: os dilemas da política de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan / FASE, 2000. p. 457-478.
- BURGOS, Marcelo; VIANNA, Luiz Werneck. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ / FAPERJ, 2002. p. 331-348
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v.11, n.1/2, p.79-111, 1997.
- CAVALCANTI, Bianor. Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente: medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p.162-173, julho/setembro, 1994.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- CONSELHO COMUNITÁRIO DA REGIÃO OCEÂNICA DE NITERÓI. *O que é o CCRON*. Niterói : CCRON, 2002.
- IBGE, Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e contagem de população 1996.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Longman, 2003.
- NITERÓI (RJ). Prefeitura. Câmara Municipal. Plano Diretor do Município de Niterói 1992, *Lei Municipal número 1157 de 1992*. Niterói, 1992.
- NITERÓI (RJ). Prefeitura. Consultoria Especial de Ciência e Tecnologia. *Niterói Bairros*. Niterói, 1996.
- NITERÓI (RJ). Prefeitura. Consultoria Especial de Ciência e Tecnologia. Disponível em: [www.secitec.niteroi.rj.gov.br/inf\\_municipais](http://www.secitec.niteroi.rj.gov.br/inf_municipais). Acesso em : 2002.
- NITERÓI (RJ). Prefeitura. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. *PUR da Região Oceânica*, Disco C 9. Niterói, 1994.
- PMN. Secretaria de Ciência e Tecnologia, Niterói Bairros 1995.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora 1996.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Garnier - Flammarion, 1981.

**Artigo recebido em 22/01/2009.**

**Artigo aprovado, na sua versão final, em 29/10/2009.**