

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO,
MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

A NATUREZA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO É
INFLUENCIADA PELAS INSTITUIÇÕES ELABORADORAS?
UM ESTUDO COMPARATIVO EM TRÊS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Fabio José Alencar da Silva

Belo Horizonte

2012

**A NATUREZA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO É
INFLUENCIADA PELAS INSTITUIÇÕES ELABORADORAS?
UM ESTUDO COMPARATIVO EM TRÊS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Fabio José Alencar da Silva

Fabio José Alencar da Silva

**A NATUREZA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO É
INFLUENCIADA PELAS INSTITUIÇÕES ELABORADORAS?
UM ESTUDO COMPARATIVO EM TRÊS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Área de concentração: Saneamento.

Linha de pesquisa: Políticas públicas e gestão em saneamento, meio ambiente e recursos hídricos.

Orientadora: Prof^a. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima

Coorientador: Léo Heller

Belo Horizonte
Escola de Engenharia da UFMG
2012

S536n Silva, Fábio José Alencar da
A natureza dos planos municipais de saneamento é influenciada pelas instituições
elaboradoras? [manuscrito] : um estudo comparativo em três municípios de Minas Gerais /
Fábio José Alencar da Silva . — 2012.
139 f., enc.: il.

Orientadora: Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima.
Coorientador: Léo Heller.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia.

Apêndices: f. 132-139.
Bibliografia: f. 128-131.

1. Saneamento – Planejamento - Teses. I. Rezende, Sonaly Cristina, 1972 - . II. Heller,
Léo, 1955 - . III. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Engenharia. IV. Título.

CDU: 628 (043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Escola de Engenharia

Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Avenida Antônio Carlos, 6627 - 4º andar - 31270-901 - Belo Horizonte - BRASIL

Telefax: 55 (31) 3409-1882 - posgrad@desa.ufmg.br

<http://www.smarh.eng.ufmg.br>

FOLHA DE APROVAÇÃO

A Natureza dos Planos Municipais de Saneamento é Influenciada
pelas Instituições Elaboradoras?
Um Estudo Comparativo em Três Municípios de Minas Gerais

FABIO JOSÉ ALENCAR DA SILVA

Dissertação defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos Senhores:

Prof. SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA

Prof. LÉO HELLER

Prof. HELOÍSA SOARES DE MOURA COSTA

Prof. RAFAEL KOPSCHITZ XAVIER BASTOS

Aprovada pelo Colegiado do PG SMARH

Versão Final aprovada por

Prof. Mônica Maria Diniz Leão
Coordenadora

Prof. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima
Orientadora

Belo Horizonte, 04 de maio de 2012.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jessé e Zeli, pela educação e apoio sempre presentes.

À orientadora, Sonaly Rezende, pelos ensinamentos, paciência e pela amizade.

Ao coorientador, Léo Heller, pelos ensinamentos, contribuições e pelo exemplo de humildade.

A todos os meus professores, por contribuírem na aquisição do maior patrimônio que alguém pode ter, que é a educação.

Aos professores do SMARH, pelos conhecimentos repassados.

Aos funcionários do DESA e SMARH, pelo suporte.

A equipe do Plano Municipal de Saneamento Básico de Viçosa, por possibilitar o meu primeiro contato com o tema pesquisado.

Aos colegas e amigos do SMARH, pela companhia, paciência, amizade, enfim, por tornarem esse período da minha vida ainda mais agradável.

A Laís Cardoso, pela amizade e auxílio direto na realização da pesquisa.

A Uende Gomes, também pela amizade e por dividir suas experiências que muito contribuíram para o trabalho realizado.

Ao Ricardo Neto, pelos incentivos, compreensão e auxílio nessa reta final do trabalho.

A CAPES, pela bolsa de mestrado que viabilizou maior dedicação aos estudos.

A banca examinadora, pelas contribuições.

Aos participantes da pesquisa, que por compartilharem das suas experiências e opiniões, constituíram os dados dessa pesquisa.

RESUMO

A nova política de saneamento do Brasil, ao ditar as novas diretrizes gerais para o setor, estabeleceu a responsabilidade dos municípios na elaboração de planos municipais de saneamento básico, tornando-os pré-requisito para repasses orçamentários federais e para assinatura de contratos de novas concessões e renovação das antigas. Para isso, a municipalidade pode realizar diretamente esses planos por meio de sua própria infraestrutura institucional, ou delegar a tarefa a outras instituições públicas ou privadas através de licitações e convênios de cooperação. Nesse contexto em que a demanda por profissionais capacitados para elaborar planos cresce, pressupõe-se que muitas instituições ofereçam seus serviços a prefeituras. Com isso, prevê-se que planos elaborados por diferentes instituições sejam caracterizados diferentemente quanto à sua motivação, ao processo de elaboração e adequabilidade à Lei do Saneamento. Através da comparação de estudos de casos baseados em diferentes instituições elaboradoras dos planos, o trabalho objetivou avaliar o processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento no contexto da realidade brasileira. Na pesquisa foram estudados os casos de três municípios do Estado de Minas Gerais: Pará de Minas, Viçosa e Brumadinho, no intuito de ilustrar a elaboração de planos por uma instituição de ensino, por uma prefeitura e o outro com atuação direta da Companhia Estadual de Saneamento. Utilizaram-se técnicas qualitativas como entrevistas, grupos focais e pesquisa documental para coleta de dados, bem como a codificação, categorização e análise temática para interpretação dos dados. Os resultados indicaram que as diferentes características das instituições elaboradoras parecem influenciar na natureza e conteúdo dos documentos que compõem ou dão base aos planos. As diferenças nas características e motivações da elaboração refletiram principalmente na abrangência territorial do município, na participação social e empoderamento. A elaboração do primeiro plano de Brumadinho, que foi motivada pela renovação e assinatura de um novo contrato de concessão, seguiu o modelo estrito da Companhia de Saneamento. Além de não possuir caráter participativo, teve planejamento realizado somente nas áreas de interesse da Companhia, diferentemente da sua revisão, que abrange todo município. O processo de elaboração do plano desenvolvido em Viçosa levou em conta a contribuição social de todo o município e preocupou-se com ações de empoderamento da população. Apesar da total abrangência de distritos e povoados de Pará de Minas, ressalta-se, nesse caso, o interesse da Companhia de Saneamento em assumir a concessão do município por completo, incluindo esses locais. Além disso, outras conclusões e inferências importantes emergiram do estudo, tais como a insipiência da atuação do governo para gerir e garantir a adoção de um novo instrumento colocado por uma nova política e a necessidade de capacitar melhor os gestores que atuam de forma permanente nas prefeituras.

ABSTRACT

The new Water and Sanitation Policy in Brazil has dictated the new national guidelines for this sector, establishing the responsibility of the municipality in preparing plans for municipal sanitation, what became pre-requisite for federal budget transfers and for signing new concession contracts and renewal of old ones. For this action, the municipality can make these plans directly by its own institutional infrastructure, or delegate the task to other institutions through auctions and cooperation agreements with other public or private institutions. In this context where the demand for skilled professionals to develop plans grows, probably many institutions will offer their services to municipalities. This way, it is expected that plans made by different institutions would be characterized differently about their motivation, their construction process and suitability for the Water and Sanitation Policy. By the comparison of case studies based on different institutions that make plans, the study aimed to evaluate the process of developing municipal water and sanitation plans in the context of the Brazilian reality. In this research, three towns were studied at Minas Gerais State, Viçosa, Pará de Minas and Brumadinho, with the objective of illustrating the plans drawing up by a educational institute, by a municipality and other with the direct action of the State Sanitation Company. Qualitative techniques such as interviews, focal groups and documentary research were used for data collection in this study and coding, categorization and thematic analysis were used for data interpretation. The results indicated that the different characteristics of the plans developer institutions seem to influence the nature and content of documents that composes or underlie the plans. The differences in the characteristics and motivations of this development reflected mainly in the territorial planning scope, social participation and empowerment. The drawing up of the first plan of Brumadinho town, which was motivated by the renewal and signing of a new concession contract, followed strictly the sanitation company model, has no participatory planning character, and was performed only in the areas of Company' interest, although its review covers the entire county. The process of the plan developed in Viçosa considered the social contribution of the whole municipality and actions concerned with empowerment of the population. Although all of districts in Pará de Minas were considered, in this case, the interest of the Sanitation Company was including these sites. In addition, other important conclusions and inferences emerged from the study such as the lack of government action to manage and ensure the adoption of this new instrument created by the new policy and the need to better train managers who will be permanently in the municipalities.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	OBJETIVOS.....	3
2.1	OBJETIVO GERAL.....	3
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	3
3	REVISÃO DE LITERATURA	4
3.1	PLANEJAMENTO NORMATIVO VERSUS ESTRATÉGICO	4
3.2	PLANEJAMENTO EM SANEAMENTO.....	11
3.3	ESPAÇOS PÚBLICOS E PLANEJAMENTO.....	15
3.4	PARTICIPAÇÃO, EMPODERAMENTO E CONTROLE SOCIAL	22
4	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	27
4.1	ABORDAGEM EXPLORATÓRIA E SELEÇÃO DOS ESTUDOS DE CASOS	27
4.2	COLETA DE DADOS.....	28
4.3	ANÁLISE DE DADOS	34
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	43
5.1	DIREÇÃO E INTENSIDADE DOS CÓDIGOS PRESENTES NAS FALAS.....	43
5.2	PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS SOB OS OLHARES DOS ATORES SOCIAIS.....	55
5.2.1	<i>Motivação da elaboração do plano.....</i>	<i>60</i>
5.2.2	<i>Processo de elaboração.....</i>	<i>64</i>
5.2.3	<i>Participação Social.....</i>	<i>78</i>
5.2.4	<i>Empoderamento.....</i>	<i>89</i>
5.2.5	<i>Avaliação dos planos pelos atores sociais</i>	<i>95</i>
5.2.6	<i>Papel do governo federal e preparo dos Municípios.....</i>	<i>100</i>
5.2.7	<i>Cultura de planejamento</i>	<i>107</i>
5.3	CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS COLETADOS.....	110
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
7	REFERÊNCIAS.....	128
8	APÊNDICES	132

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – SISTEMATIZAÇÃO DE SUB-GRUPOS DO PLANEJAMENTO COMUNICATIVO ATIVA.....	20
FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DA ESTRATÉGIA DE COLETA DE DADOS	30
FIGURA 3 – PERFIL DO DISCURSO DAS DIFERENTES CATEGORIAS DE ATORES SOCIAIS DO ESTUDO DE CASO 1.	45
FIGURA 4 – PERFIL DO DISCURSO DAS DIFERENTES CATEGORIAS DE ATORES SOCIAIS DO ESTUDO DE CASO 2.	47
FIGURA 5 – PERFIL DO DISCURSO DAS DIFERENTES CATEGORIAS DE ATORES SOCIAIS DO ESTUDO DE CASO 3.1.	49
FIGURA 6 – PERFIL DO DISCURSO DAS DIFERENTES CATEGORIAS DE ATORES SOCIAIS DO ESTUDO DE CASO 3.2.	51
FIGURA 7 – REUNIÃO NO GRUPO LYONS	118
FIGURA 8 – REUNIÃO COM AS COMUNIDADES	118
FIGURA 9 – DIVULGAÇÃO NA MÍDIA ESCRITA DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO	118

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CÓDIGOS DE IDENTIFICAÇÃO DE ATORES SOCIAIS	31
QUADRO 2 – CATEGORIAS DE CÓDIGO COMUM A TODOS OS GRUPOS DE ATORES SOCIAIS	35
QUADRO 3 – CATEGORIAS DE CÓDIGO PARA O GRUPO DE “GESTORES”	36
QUADRO 4 – CATEGORIAS DE CÓDIGO PARA O GRUPO DE “EQUIPE”	37
QUADRO 5 – CATEGORIAS DE CÓDIGO PARA O GRUPO DE “POPULAR”	38
QUADRO 6 – CATEGORIAS TEMÁTICAS	39
QUADRO 7 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PLANOS	64
QUADRO 8 – POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES DOS PLANOS SOB O PONTO DE VISTA DOS ATORES SOCIAIS	97
QUADRO 9 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS DOCUMENTOS SEGUNDO OS ESTUDOS DE CASO	112
QUADRO 10 - ANÁLISE COMPARATIVA DAS VERSÕES DAS MINUTAS DE PLANOS DE SANEAMENTO DESENVOLVIDAS PELA CESB.	120

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DADOS COLETADOS POR DIVERSAS TÉCNICAS QUALITATIVAS	33
TABELA 2 – ENTREVISTAS INDIVIDUAIS REALIZADAS	33
TABELA 3– DOCUMENTOS COLETADOS	34
TABELA 4– PERFIS DOS DISCURSOS GERAIS DOS ESTUDOS DE CASO.....	43
TABELA 5 – PERFIS DOS DISCURSOS POR CATEGORIA DE ATORES E POR ESTUDO DE CASO (CÓDIGOS APLICÁVEIS A TODAS AS CATEGORIAS DE ATORES SOCIAIS).....	52
TABELA 6 – PERFIS DOS DISCURSOS POR CATEGORIA DE ATORES E POR ESTUDO DE CASO	54
TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DAS CATEGORIAS TEMÁTICAS NAS FALAS POR ESTUDO DE CASO (%)	55
TABELA 8 – DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DAS CATEGORIAS TEMÁTICAS NAS FALAS POR ESTUDO DE CASO E POR CATEGORIA DE ATORES SOCIAIS (%)	58

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

- ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
- AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
- AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
- AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul
- AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso
- AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia
- AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
- AGESAN – Agências Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina
PES – Planejamento Estratégico Situacional
- AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
- ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará
- ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará
- ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba
- ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Pernambuco
- ARSAE – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
- ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Alagoas
- ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Amazonas
- ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
- ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia de São Paulo
- ARSI – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo
- ATR – Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos

CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico

CODEMA – Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

FUNASA – Fundação Nacional da Saúde

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IEF – Instituto Estadual de Florestas

PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento 2

PPA – Plano Plurianual de Gastos

PLANASA – Plano Nacional de Água e Saneamento

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PMS – Plano Municipal de Saneamento

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico

PSF – Programa Saúde da Família

RCPS – Relatório de Compatibilização dos Planos Setoriais

RMA – Relatório Mensal de Atividades

RMPS - Relatório de Mecanismos de Participação da Sociedade e a Ampla Divulgação de Estudos e Propostas

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SABESP – Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo

SNIS – Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFV – Universidade Federal de Viçosa

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são viabilizadas por meio de programas e projetos, e para que esses sejam realizados de forma coerente com orçamentos e metas é necessário um bom planejamento. A Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, conhecida como Lei do Saneamento, ao ditar as novas diretrizes gerais para o saneamento básico no Brasil, estabelece a responsabilidade do município na elaboração do planejamento desse setor. Para isso, a municipalidade pode realizar diretamente os planos municipais de saneamento básico, por meio de sua própria infraestrutura institucional, ou delegar a tarefa a outras instituições através de licitações e convênios de cooperação (BRASIL, 2007). Devido a essa possibilidade de delegação, distintas formas de elaboração desses planos municipais vêm emergindo, tais como a elaboração de planos por empresas privadas de consultoria, por universidades, por meio do próprio contingente da prefeitura, por iniciativa própria ou através do fomento ou atuação indireta do prestador de saneamento no município.

O modo como as instituições podem realizar o planejamento acarreta em várias implicações. A maneira mais tecnocrática de se planejar tem mais chances de falhar, pois não leva em consideração a dimensão política desse ato (OLIVEIRA, 2006). A fase de implementação do planejamento é de grande importância para o sucesso do processo como um todo, e é justamente nessa fase que as falhas do processo ficam mais evidentes. Dessa forma, a premissa adotada que justifica a importância do estudo é a de que a forma como se dá a elaboração do planejamento por meio de um plano e sua implementação estão interligados. Ou seja, a elaboração dos planos municipais possui grande influência na eficácia do planejamento, tendo em vista, principalmente, a atuação da população como parceira no monitoramento e cobrança do que foi planejado.

A pesquisa em questão se desenvolve num cenário em que a exigência legal do plano, por meio do Decreto Lei nº 7.217 de 21 de junho de 2010, regulamentou a Lei do Saneamento sob a forma de restrição a repasses orçamentários a partir de 2014. Com isso, aumenta-se a probabilidade de que a sua elaboração não leve em consideração a dimensão política e participativa do planejamento, produzindo planos que não se alinhem com as diretrizes da atual política nacional do saneamento (BRASIL, 2010). Ou seja, uma corrida por planos como exigência meramente formal até 2013. Neste ínterim, em que a demanda por profissionais capacitados para elaborar planos cresce, pressupõe-se que muitas instituições

ofereçam seus serviços a prefeituras. Por esse motivo, pressupõe-se que planos elaborados por diferentes instituições sejam de formas distintas quanto à motivação, ao processo de elaboração e adequabilidade à Lei do Saneamento. Entende-se que planos elaborados com relação estreita com o concessionário do serviço de saneamento, bem como planos elaborados como mera atividade comercial tendem a ser mais pragmáticos, a ponto de somente constituir uma exigência burocrática.

Nesse contexto, é de grande importância entender quais variáveis podem interferir no processo de elaboração dos planos, e a presente pesquisa dá enfoque aos planos elaborados por diferentes instituições, de modo a perceber se existem diferenças significativas em seu conteúdo e em seus processos de elaboração. Preconizou ainda captar a percepção dos atores sociais envolvidos nesses processos, utilizando-se para tanto de uma abordagem qualitativa.

Ao final deste trabalho, espera-se identificar as potencialidades e fragilidades de planos elaborados por diferentes instituições, contribuindo para o avanço da discussão sobre o planejamento no setor de saneamento. Almeja-se ainda que este estudo possa ser um incentivo à capacitação de gestores municipais no processo de planejamento, para que esses atuem de forma mais efetiva em defesa dos interesses coletivos.

2 OBJETIVOS

2.1 *Objetivo Geral*

Esta pesquisa visa avaliar o processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento no contexto da realidade brasileira através da comparação de diferentes estudos de casos baseados em diferentes instituições elaboradoras dos planos.

2.2 *Objetivos específicos*

- Verificar e descrever a adaptação de métodos e técnicas de elaboração de planos às peculiaridades locais;
- Verificar e discutir se os planos possuem conteúdo que os caracterizem como ferramenta de planejamento para o alcance dos princípios que regem a Lei do Saneamento, Lei Federal nº 11.445/07;
- Identificar e discutir níveis de participação social e ações de empoderamento presentes na elaboração dos planos.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 *Planejamento Normativo versus Estratégico*

O planejamento é um processo bem estruturado, que diz respeito a um conjunto de princípios teóricos e procedimentos metodológicos que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização que busque um objetivo futuro. O ato de planejar não significa engessamento e restrição de possibilidades de gerência, nem tampouco que seja um exercício de futurologia. Utiliza-se o exercício de projeção do futuro não como atividade fim, mas para criar oportunidade de criar o futuro (TONI, 2004). Quando se evocam perguntas como “Estamos caminhando para onde queremos? Fazemos o necessário para atingir nossos objetivos?”, tem início o debate do problema do planejamento.

De acordo com Oliveira (2006), existem visões diversas de planejamento em política pública, as quais abrangem desde a necessidade exclusiva de planejadores capazes de realizar o planejamento de forma eficaz, segundo uma visão que associa esse processo somente à atividade de se elaborar planos, até uma visão popular ou populista, “politicamente correta”. Ou seja, uma visão pautada pela necessidade do planejamento com total ênfase na participação da população ou sociedade civil para a implantação e implementação dos planos. Essa visão se mantém em voga nos últimos anos, principalmente em organizações multilaterais e alguns setores do governo. De acordo com essa última linha de pensamento, os beneficiários das políticas devem ajudar a monitorar os projetos, denunciar irregularidades e participar de assembleias. Contudo, o caráter de participação popular não inviabiliza a adoção de abordagens tecnológicas no processo de planejamento, ou seja, o diagnóstico técnico e popular são complementares e não excludentes. O uso de ferramentas de trabalho, como os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), é um bom exemplo de como essas ferramentas tecnológicas podem ser utilizadas para o planejamento do setor (RODRIGUES, 2005). O planejamento deve acontecer de forma lúcida, democrática, e não de uma inspiração genial ou de um intelecto iluminado. Contudo, o correto é manter a vigilância do senso comum sem, contudo, caminhar para o planejamento arrogante, que ignora o conhecimento local e popular (SOUZA, 2008; SAGER, 2011).

Segundo Oliveira (2006), as visões adotadas em países em desenvolvimento separam a elaboração da implementação de políticas públicas no processo de planejamento, entendendo

esse processo como o ato de exclusivamente fazer planos, quando, na verdade, é um processo maior. Carvalho (2001) argumenta que, além do aspecto técnico do planejamento, que dimensionará o que é exequível segundo orçamento e tecnologias disponíveis, esse processo requer que todos os atores envolvidos participem da sua discussão e negociação, de maneira que se sintam contemplados e integrados ao planejamento, auxiliando, assim, na sua implementação e revisão. A proposta metodológica e conceitual que orienta o processo de planejamento das questões urbanas é aquela que coloca simultaneamente as dimensões política e técnica como elementos constitutivos desse processo (CARVALHO, 2001; OLIVEIRA, 2006; MORAES, 2009).

No Brasil, durante os anos 1960 e 1970, um modelo de planejamento que incorporou características tecnocráticas colocava a relação política e técnica de forma dicotômica. O debate atual tem procurado discutir novas propostas metodológicas que ampliem a visão do planejamento, em contraposição à antiga tendência de fazer valer o elemento técnico como determinante, e não para subsidiar as decisões. Na medida em que se avança num processo de construção mais democrática, têm-se procurado rever esse modelo com o objetivo de alcançar uma proposta que leve em consideração as variáveis políticas em jogo, ao invés de uma proposta que entenda o planejamento como atividade neutra, como se estivesse à margem do jogo de interesses que acontece na sociedade. Com isso, surgem novas proposições que emergem na agenda do debate público. Essas propostas procuram abordar a dimensão política do processo, em discussões que buscam compreender tanto planos setoriais de urbanização quanto decisões resultantes de negociações políticas e alternativas (CARVALHO, 2001; OLIVEIRA, 2006).

Segundo Carvalho (2001), a tendência atual seria de implementação simultânea da política e do plano, configurando o que se deve entender por processo de planejamento, no qual o plano afigura-se como um momento específico que procurará conter as diretrizes da política e instrumentalizá-la. Dessa forma, o procedimento desejável seria a reunião articulada e integrada da política, do planejamento e do plano, uma vez que é pela ação pública planejada que se buscará estabelecer as diretrizes e os objetivos da política, a qual se materializará na forma do respectivo plano num dado momento. Quando se trata politicamente o planejamento, assume-se responsabilidade sobre a administração de situações de conflito social, pois existe uma dinâmica social na qual ocorre uma disputa entre os vários segmentos

sociais em torno de interesses e necessidades. Assim, o planejamento, ao administrar situações de conflito, procederá à escolhas para que determinados interesses e necessidades, e não outros, sejam atendidos e satisfeitos (COSTA; BRAGA, 2002; CARVALHO, 2001).

Na administração pública enfatiza-se muito a modernização de estruturas organizacionais, mas o debate acerca do tema deve levar em conta a integração necessária da esfera política, do planejamento e da administração. Essa necessidade ocorre porque, *“o planejamento era pensado de modo independente da administração. A administração era o depois, a simples implementação do que foi planejado”* (AZEVEDO, 1992, p. 132). No entanto Matus (1982, *apud* AZEVEDO, 1992) apresentou a possibilidade de se incorporar não só as dimensões anteriormente citadas por Azevedo, como também uma concepção mais abrangente de incorporar a realidade social na administração e planejamento, de modo que possa haver integração entre economia, política, gerência, teoria da linguagem e outros campos.

De forma geral, existem duas concepções mais conhecidas de planejamento: o normativo e o estratégico. O conceito de Planejamento Estratégico e Situacional diz respeito à gestão de governo, à arte de governar (TONI, 2004). Para Matus, que originalmente organizou tal teoria, quem planeja deve ser quem governa, pois a eficácia do planejamento está ligada à ação planejada (AZEVEDO, 1992). A grande diferença entre as duas concepções de planejamento é a forma de encarar a realidade. Uma enxerga de forma estática o horizonte de planejamento, enquanto a outra o encara de forma dinâmica, com a influência de atores e cenários que podem variar a qualquer instante.

Carlos Matus defende que o planejamento não é uma ferramenta neutra, mas envolve jogos políticos e está sujeito a influências externas. Planejar é priorizar e resolver problemas, e isso pressupõe uma determinada visão de mundo, um posicionamento político ou uma concepção de governo. Planejar estrategicamente implica, necessariamente, em jogar com as variáveis políticas, onde outros atores também planejam e formulam estratégias. O planejamento que se diz meramente técnico é, na verdade, pouco eficaz, pois resulta da tentativa de previsão baseada somente em banco de dados.

Os métodos mais tradicionais de planejamento são mais normativos e impessoais, além de se auto-rotularem neutros, mediante a justificativa de estarem presos à boa técnica de planejamento (TONI, 2004). Neles há sempre um ator que planeja e os demais que são

simples agentes econômicos com reações previsíveis. Esse tipo de planejamento pressupõe um “sujeito” que planeja e pode ter controle sobre um “objeto” que é a realidade econômica e social. As reações dos demais atores também são previsíveis por seguirem leis que obedecem à prognósticos de teorias sociais já conhecidas. O sistema gera incertezas, porém elas são conhecidas e, de certa forma, previsíveis. Não há possibilidade de surpresas não imagináveis (TONI, 2004).

Já no Planejamento Estratégico Situacional (PES), o resultado do planejamento também é a soma das estratégias dos aliados e oponentes da instituição. Na realidade social há vários agentes que planejam, e seus objetivos podem entrar em conflitos uns com os outros. O pensar estratégico sob essa ótica pressupõe colocar as relações iniciativa-resposta de agentes criativos no lugar das relações causa-efeito, que é uma maneira de pensar típica das ciências naturais. O cálculo de planejamento é sempre interativo e dinâmico porque, sendo a eficácia de um dado plano dependente da eficácia do plano de outros atores, há um componente de incerteza primordial. O ator que planeja se encontra num jogo que não tem final definido, e é esse o contexto no qual ele deve planejar. Mas isso não quer dizer que esse tipo de planejamento rejeite ferramentas utilizadas no planejamento normativo. Em suma, o planejador está inserido no objeto a ser planejado. Vale lembrar que, em meio a interatividade da realidade social, faz-se necessário um bom controle de gestão para implementação do planejamento (TONI, 2004). Segundo o mesmo autor, os principais argumentos que sustentam o PES podem ser assim resumidos:

- Avaliação e medição do presente e do futuro para avaliar a eficácia do planejamento;
- Considerar que a previsão de possibilidades é necessária quando a predição não é possível. Ou seja, é útil criar cenários alternativos para não ser pego de surpresa. Não se deve apenas criar uma projeção determinística do futuro pautada como consequência do passado;
- Ter capacidade de lidar com surpresas com planos de contingência, rapidez e agilidade;
- Aprender com os erros do passado e aplicar esse conhecimento no futuro;
- Praticar ação embasada no cálculo prévio, isto é, naquilo que foi planejado. Planejamento sem a ação que nele se embasa é mera formalidade.

O enfoque participativo e estratégico do planejamento geralmente é estruturado através de quatro momentos que podem ser recursivos e não-lineares. Entretanto, se apresentam numa sequência de elaboração lógica do planejamento. Segundo Azevedo (1992), são eles:

- Momento explicativo - visa explicar a realidade através de seus problemas. Dessa forma consegue-se estabelecer o diálogo e a participação com os setores populares que, afinal, são os setores que em geral estão em maior contato com os problemas, e não os demais setores de planejamento. Na explicação da realidade há de se levar em conta a informação relativa a explicações de outros atores sobre os mesmos problemas, isto é, a abordagem sempre posicionada no contexto, em contraposição ao planejamento tradicional, que divide a realidade em setores.
- Momento Normativo - é quando se define o conjunto de ações necessárias para enfrentar os problemas que foram identificados e priorizados. Interessante também debater suas causas, sintomas e efeitos com o objetivo de estabelecer ações mais eficazes e efetivas. Essa é a hora de definir o conteúdo propositivo do plano. É necessário ainda, além de discutir a eficácia e o objetivo de cada ação, descrever como será a mobilização dos recursos necessários e os produtos de cada ação. Os planos normativos em geral terminam nessa fase, onde o planejamento situacional apenas começa.
- Momento estratégico - o debate sobre a viabilidade estratégica das ações planejadas não é só necessário como é indispensável, dada a inserção do planejamento num jogo de atores. Permite a antecipação das possíveis vulnerabilidades do plano e a elaboração de planos de contingência necessários pela simulação de condições futuras através de cenários. Outro ponto muito importante é a análise dos demais agentes envolvidos no contexto do problema alvo do plano. Isso é imprescindível para identificar o possível interesse e a motivação de cada um e os tipos de pressão que serão exercidas em relação às ações planejadas.
- Momento tático-operacional - é o momento de agir, implementar as ações programadas junto à realidade. É a materialização do plano e, por isso, é o momento mais importante do ponto de vista do seu impacto. Nesse momento é fundamental ter um bom sistema de gestão da organização e refletir até que ponto ele é robusto o bastante para sustentar o que foi planejado e os imprevistos que podem acontecer. É nesse momento que se fazem

avaliações, correções e monitoramento das decisões tomadas no passos anteriores, ou seja, a gestão do planejamento.

Cabe ressaltar que a visão normativa e a visão estratégica não existem de forma pura na prática do planejamento e nas técnicas de governo e que, inegavelmente, a escolha das concepções está ligada às concepções de alguns princípios e visões filosóficas, à liberdade humana e ao papel dos governos, governantes e governados (TONI, 2004).

Ao entrevistar Carlos Matus, Huertas (2006) esclarece que, na opinião do teórico, o planejamento não se opõe ao mercado, mas o complementa. O mercado por si só não explica a economia; para isso são necessários, por exemplo, fatores sociais. O plano é uma aposta estratégica, não uma aposta de azar. Não se pode prever o futuro, mas é possível estrategicamente imaginar possibilidades e agir para que aconteça, como uma profecia autocumprida. Enfim, planejar é criar caminhos para transitar no futuro, e não prevêê-lo. No entanto, como a realidade é dinâmica, podem surgir imprevistos e, nesse sentido, improvisação, experiência, intuição e a arte de governar são complementos do planejamento. Planejar também é um jogo social entre atores, pois cada escolha feita tem um valor para o planejador e um valor distinto para os outros. Por isso o único planejamento legítimo é o planejamento democrático e descentralizado, que minimiza a imposição de valores. Esse posicionamento abre possibilidades para a participação social no planejamento. Para Matus, o planejamento da esfera pública é tão importante que, assim como alguns maus médicos matam na sala de cirurgia, maus planejamentos matam pessoas em suas oficinas.

Renomados autores, como Saint-Simon e Auguste Comte, acreditavam que o planejamento representava a incorporação da razão científica nos assuntos sociais. Tudo começa com a fé na ciência e a evolução para disciplinas específicas, como por exemplo, economia política, economia neoclássica e ciências políticas, que têm por base conhecer o objeto de estudo e realizar uma previsão de seu estado futuro. Dessa maneira, entendia-se o planejamento como o ato de delinear as forças sociais. Era uma visão grandiosa, porém errônea. Isso pois, considerando que as cidades são uma soma de forças de ações públicas, mercado e estruturas já existentes, elas nunca poderão ser totalmente planejadas, a não ser uma cidade totalmente nova e estática (FRIEDMAN, 1992).

As ciências sociais e humanas sofreram grande influência positivista no início do século XIX e muitos profissionais viam o planejamento como uma técnica muito parecida com a da Engenharia, cujo objetivo é relacionar meios eficientes aos objetivos. Esse tipo de visão de planejamento esteve muito presente na antiga União Soviética e no mundo ocidental com o propósito de controlar o mercado. A título de exemplo, a antiga visão nas cidades era a de que o planejamento era feito através do engenheiro chefe, que era responsável pela regulação de terrenos, edificações e serviços de infraestrutura urbana. Na década de 1920, o planejamento começou a emergir como identidade profissional própria, e com o passar dos anos ganhou funções adicionais. Atualmente, encontram-se profissionais de políticas públicas sociais e de meio ambiente especializados em planejamento (FRIEDMAN, 1992).

O esquema de planejamento cartesiano trouxe alguns problemas, como as grandes cidades que cresceram além do planejado. Para Friedman (1992), existem quatro condições históricas mundiais que formam o contexto de qualquer planejamento, que são:

- Colapso do tempo e espaço, agora em descontinuidade, traduzida pela globalização;
- Ruptura incipiente da comunidade política, se referindo a Estados com democracias incipientes, que usam de violência e terrorismo;
- Perda de controle político sobre jurisdições territoriais, novamente devido à globalização, criação de mercados internacionais que dificultam a imposição de fronteiras de controle político;
- Crise epistemológica engendrada na perda de fé na ciência *nomocética*, que se baseia nas ciências naturais e sociais. O racionalismo positivista, cartesiano, que embasa o planejamento, no qual o principal ensinamento era o de “conhecer para prever”, não funciona mais. Cada vez mais as leis de comportamento social universal são mais dúbias. Essa é uma das bases do pensamento do PES.

Em sua reflexão sobre o processo tradicional de planejamento, Friedman (1992) coloca que é necessário desvincular o conceito de planejamento da Engenharia, ou seja, que o planejamento nada mais é que relacionar as formas de conhecimento às ações. Para isso, é necessária a reflexão do tempo e espaço dessa nova maneira de planejar. Os planejadores, nesse caso, são planejadores responsáveis, que devem fazer reflexões e ponderações ao invés de apenas repetir procedimentos e ferramentas. Em suma, o pensamento do autor sugere que o

estilo euclidiano de planejar está ultrapassado e que urge a necessidade de outras estratégias de planejamento. As novas estratégias devem atentar para circunstâncias como as constantes e rápidas variações da realidade, diferenças e peculiaridades locais e regionais, atores sociais envolvidos no contexto e a crescente participação da sociedade civil. Dessa forma, tais estratégias incidiriam em um planejamento com as seguintes características: normativo, inovador, político, negociador e fundamentador da aprendizagem social. O planejamento não-euclidiano, como descrito por Friedman, o aproxima do PES por alguns motivos, como a dinamicidade do contexto de planejamento, a inserção de vários atores sociais como influenciadores do planejamento e a retroalimentação com dados de aprendizagem (AZEVEDO, 1992; FRIEDMAN, 1992; TONI, 2004; HUERTAS, 2006).

3.2 Planejamento em saneamento

Para se viabilizar uma política pública compreensiva e abrangente, busca-se articular diferentes instrumentos de planejamento. A política deve se valer de instrumentos no âmbito de planos nacionais, regionais e estaduais e do planejamento metropolitano, aglomerações urbanas e microrregiões. Além dos planos diretor e orçamentário, no âmbito municipal, os instrumentos que podem ser utilizados para a política pública incluem aqueles de natureza ambiental, de parcelamento, uso e ocupação do solo, de desenvolvimento sócio-econômico e planos setoriais, inclusive os correlatos ao saneamento, como planos diretores de água e esgoto (CARVALHO, 2001).

No Brasil, os órgãos de âmbito federal, como o Ministério das Cidades e a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), têm sido os principais agentes de fomento, tanto da execução dos planos quanto das discussões em torno da questão do planejamento em saneamento (BRASIL, 2008; MORAES 2005). E ao se questionar sobre o órgão responsável pelo acompanhamento da implantação do instrumento da política de saneamento nacional na forma dos planos, esses dois órgãos são identificados como os responsáveis no âmbito nacional. A FUNASA acompanha a implantação de, pelo menos, os planos financiados por este órgão. Já o Ministério das Cidades possui um mecanismo de gestão e acompanhamento da elaboração dos planos que já começou a ser implantado e funciona através do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico (SNIS). Os planos que são financiados pelo PAC 2 serão acompanhados no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. A importância de se fazer essa gestão através do SNIS seria para se ter conhecimento de quantos

e quais os perfis dos municípios que já elaboraram ou estão elaborando seus planos. A partir daí, pode-se estimar os esforços e recursos necessários para que todos os municípios possam cumprir tal tarefa. Já sobre o PAC 2, o objetivo do acompanhamento dos planos desenvolvidos no âmbito desse programa é o de contribuir para que o plano seja um instrumento que possa efetivamente influenciar na melhoria dos serviços de saneamento e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população.

De fato, o mecanismo de acompanhamento supracitado é interessante. Todavia, deve-se ter em mente que o preenchimento de informações pelos responsáveis pelo saneamento nos municípios brasileiros no SNIS é voluntário e, por isso, pode distorcer a realidade. As informações que estão sendo levantadas no SNIS são relativas à data de elaboração e revisão do plano, o atendimento a metas nele previstas e os componentes do saneamento abordados, ou seja, a integralidade no plano. Também são feitos questionamentos sobre a concessão de serviços estar ou não de acordo com a Lei no 11.445/07, isso é, se ela foi realizada após o plano de saneamento e se os dois encontram-se compatibilizados. Esse é um fator interessante que também acabou emergindo durante o processo de entrevistas com atores sociais envolvidos na elaboração dos planos.

Na esfera estadual, ainda não foi possível detectar um órgão que desempenhe a atividade de acompanhar a implantação dos planos municipais de saneamento em Minas Gerais. Já no âmbito regional, o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata (CISAB), em Minas Gerais, também trabalha tentando promover a elaboração dos planos e auxiliando os municípios no pleito a recursos.

Em termos de experiências relacionadas aos planos municipais de saneamento, o caso da cidade de Alagoinhas, no Estado da Bahia, tem sido uma referência bastante estudada, tanto pela sua característica pioneira quanto por algumas peculiaridades de iniciativa popular, como a elaboração do plano de forma participativa e a expectativa de utilizá-lo como fundamentação para um modelo que possa ser implementado nos municípios brasileiros (MELO, 2009; SILVA *et al*, 2005; LUZ *et al*, 2005; MORAES *et al*, 2006). Contudo, cabe ressaltar que as peculiaridades de cada município e os diferentes modelos de gestão, têm características distintas no que concerne ao estímulo à participação (ARAÚJO; ZVEIBIL, 2009). Conseqüentemente, as peculiaridades locais também devem ser observadas no que tange às formas de se planejar. Nesse sentido, Soares (2002) acredita que:

Em termos de planejamento, a identificação e análise dos efeitos advindos da implementação de determinado sistema, seja ele de água ou de esgotos, deve conferir meios para se estabelecer uma certa ordem de prioridades e apontar o direcionamento mais adequado das ações, uma vez que cada população a ser beneficiada possui características distintas e nem sempre as ações de saneamento podem ser orientadas da mesma forma (SOARES *et al.*, 2002 p. 1721).

Respeitando-se as peculiaridades locais de onde os planos são elaborados, Moraes (2009) relata que as poucas experiências que concretamente resultaram em planejamento no Brasil têm mostrado que o tempo para a elaboração dos planos municipais de saneamento, por meio de processo participativo, é, em média, de doze meses. Antes de elaborar o plano, o poder público municipal deve tomar a decisão política de fazê-lo. Ou seja, é necessário um comprometimento da prefeitura na elaboração do plano, de forma coerente com a Lei do Saneamento e suas regulamentações, em tempo hábil.

A figura dos planos municipais de saneamento e a sua instituição obrigatória, na forma da já referida Lei do Saneamento, é uma questão que ocorre no âmbito nacional. Contudo, o assunto também é abordado na literatura internacional, em estudos que destacam a sua importância e remetem a experiências bem sucedidas de planejamento, que virtuosamente trouxeram o desenvolvimento às ações de saneamento.

Kvarnström e McConville (2007) discutem a crise do saneamento e a sua importância para o alcance das metas do milênio. Esses autores colocam o planejamento como um fator chave para que o saneamento se torne sustentável. Ao fazerem tal análise, os referidos autores salientam que nesse tipo de planejamento devem-se observar, além das análises técnicas, os interesses e anseios dos *stakeholders* sobre o sistema de saneamento. Essa opinião também é compartilhada por Ockelford e Reed (2001). É importante ressaltar que os usuários do sistema estão inseridos nesse grupo de *stakeholders*, bem como parcelas da sociedade civil organizada e setores privados.

Ockelford e Reed (2001) discutem a questão do planejamento participativo em saneamento, descrevendo algumas experiências de planejamento num projeto piloto na Zâmbia, África, com a aplicação de um manual que visa ajudar governantes e gestores a criarem seus próprios programas de planejamento em saneamento, com a participação de *stakeholders*. As orientações levam a equipe de planejamento através de um processo dividido em etapas como, por exemplo, a coleta de informações e consultas e exames em todos os níveis necessários para entender o contexto geral do planejamento proposto. Representantes daquela

comunidade participam de uma oficina para a avaliação das próprias necessidades, na qual a população conhece e escolhe a solução técnica mais adequada. Uma segunda oficina é realizada para que os envolvidos no sistema, fornecedores do serviço e usuários, possam analisar os problemas e questões de abastecimento de água e esgotamento sanitário na sua área, com o intuito de desenvolver suas próprias soluções. A última etapa consiste na reunião de tais *stakeholders* para a apreciação e concordância das soluções desenvolvidas na etapa anterior.

Evans e Varmas (2009) também relatam experiências de planejamento em saneamento bem sucedidas no Sri Lank e em Bangladesh. O trabalho aborda a Gestão Integrada de Recursos Hídricos, que obviamente envolve a temática de saneamento, principalmente ao tratar de águas residuárias. Segundo os mesmos autores, a eficácia do processo de planejamento, os sucessos e insucessos ocorridos e as sugestões para superá-los são explorados no trabalho com base em dois anos de observações pela equipe do projeto e as partes envolvidas no processo. Embora algumas questões sejam específicas para os locais do projeto, existem muitas lições que podem ser aprendidas e replicadas em outros casos de processos de Gestão Integrada de Recursos Hídricos e planejamento participativo em geral.

Já Harvey e Reed (2005) discutem a importância do planejamento em saneamento em situações de emergências, que podem ser úteis para combater doenças e garantir a dignidade humana em casos de desastres naturais, como terremotos e inundações. Nesse caso, eles chamam a atenção para o fato dos planos existentes serem pouco sistemáticos e falharem nas suas considerações socioculturais. Um processo de planejamento adequado, para esse tipo de situação, deve abranger os passos de avaliação rápida e definição de prioridades, concepção de um esboço de programa, ações imediatas, concepção do programa detalhado e implementação. Esse tipo de abordagem pode inclusive ser encarada como um cenário ou situação futura de risco que se utiliza no PES, quando ele é a base adotada no planejamento do saneamento.

O planejamento em saneamento básico, em sua forma integral, é uma temática nova no Brasil. Dessa forma, o tema não tem sido abordado nessa perspectiva, sendo frequente sua inserção na perspectiva do planejamento municipal que abarca, entre outros, o ordenamento territorial, ambiental, social e a acessibilidade, conforme discutido por Carvalho, (2001), Oliveira, (2006), Rezende e Ultramar, (2007) e Curtis e Scheurer (2010).

3.3 Espaços públicos e planejamento

A formulação das políticas públicas e o planejamento estão intrinsecamente ligados, e seus sucessos começam a partir de suas construções, que podem se dar de várias formas. Esse processo pode apresentar desde um caráter autoritário até um caráter participativo. Segundo Dagnino (2002), a participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos ainda é um processo de construção democrática não linear, contraditório e fragmentado. Mas é justamente nesses espaços que ainda seria possível conseguir políticas de alcance e penetração na sociedade brasileira, de modo a conseguir a universalização de direitos. Tais instâncias participativas são denominadas instituições híbridas por Avritzer e Pereira (2005), pelo fato de compartilhar a soberania de deliberações entre Estado e sociedade civil. Os autores Dagnino (2002), Avritzer e Pereira (2005) concordam que cada setor da sociedade tem projetos políticos com centralidade no seu interesse, e “o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilha – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas” (DAGNINO, 2002, p. 280). Em função de seus desenhos institucionais, instâncias como os Orçamentos Participativos e Conselhos Gestores podem variar quanto aos moldes do compartilhamento de soberania e extensão das deliberações, bem como representatividade de sua composição (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Essa hipótese visa ressaltar o caráter de construção histórica das relações, no sentido de que elas são, ao mesmo tempo, objeto das políticas e transformáveis por ela. Com isso, deve-se evitar o olhar reducionista sobre o tema, de forma a caracterizar a sociedade civil no “pólo da virtude” e do Estado como “encarnação do mal”. Não existe briga entre sociedade civil e Estado, e sim um conflito entre concepções distintas e confronto de concepções distintas em espaços públicos. E como essas relações são mutáveis, os projetos de cunho democratizantes podem surgir no interior da sociedade civil e serem levados para o âmbito do poder do Estado, a exemplo da década de 90, que foi cenário de grande número de exemplos desse trânsito. Esse foi o momento em que novas leis criadas após o recém processo constituinte de 1988 instituíram um ambiente favorável para as instâncias participativas na criação de políticas e gestão surgissem (DAGNINO, 2002; AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Algumas variáveis podem ser discutidas para subsidiar esse debate, como por exemplo a estrutura, a representatividade e o impacto cultural desses espaços públicos. Segundo Dagnino (2002), embora as experiências não sejam rigorosamente comparáveis, estruturas como as do orçamento participativo se aproximam mais da estrutura dos movimentos sociais,

com decisões em assembleias, por exemplo. Já os Conselhos Gestores têm seu formato ligado a diretrizes básicas, padronizadas nacionalmente, que provém de regulamentação legal. Todavia, existem muitos casos onde se encontram resistência e hostilidade em relação a formatos mais igualitários de participação, por parte dos ocupantes do aparato do Estado e formas deliberativas nem sempre correspondem a vontade política de implantá-las (DAGNINO, 2002; AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Esses formatos, muito frequentemente, representam então cunhas democratizantes inseridas em contextos predominantemente conservadores, sustentados por uma estrutura estatal que retém os traços autoritários que presidiram historicamente a constituição (DAGNINO, 2002, p. 294).

Dessa forma, a disputa travada nos contextos que abrigam os espaços públicos, como os Conselhos, é que vão determinar o caráter que vão assumir: se espaço de discussão política, com atores coletivos, ou uma mera estrutura governamental de legitimação de decisões autoritárias.

Já a questão da representatividade pode influenciar os espaços públicos de forma quantitativa ou qualitativa. É fácil perceber que, quanto maior e mais abrangente é o espaço de discussão, maior a legitimidade de representação da sociedade que o compõe, e maior será o seu peso e o poder de partilha efetiva do poder de negociação com o Estado. De outra forma, pode-se deslocar a compreensão da representatividade de modo a se entender os espaços públicos compostos por atores que representam partes de sociedade civil que são interessantes para o Estado. Assim se enxerga, por exemplo, as ONGs como interlocutoras representativas, na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo de representação (DAGNINO, 2002).

Segundo a autora, existem muitos relatos das experiências estudadas em relação ao reconhecimento dos impactos positivos dos espaços público na construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira. E esse reconhecimento acontece mesmo em casos onde a avaliação do impacto mais geral é predominantemente negativa. Isso ocorre porque, nesses espaços, colocam-se em confronto concepções elitistas de democracia, concepções autoritárias e tecnocráticas com concepções populistas, além de colocar lado a lado a diferença dos atores sociais, provocando, assim, o aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos. Esses espaços, de uma forma ou de outra, acabam servindo como canais de expressão de demandas dos que se encontram, de certa forma, excluídos da

cidadania, e por mais que essas demandas não encontrem abrigo na política pública nacional, elas acabam sendo publicizadas. De qualquer forma, o conflito de concepções, posicionamentos e projetos políticos precisa ser legitimado, e os espaços públicos são a arena ideal para isso. Dessa forma, poder-se-ia esperar um avanço democrático na medida em que se publiciza o conflito (DAGNINO, 2002).

Introduzidos os conceitos de espaços públicos e conflito, cabe aqui fazer uma reflexão sobre a instituição desses espaços no setor de saneamento, no âmbito do Estado brasileiro. A Lei de Saneamento, Lei Federal nº 11.445 de 2007, institui em seu artigo 2º o controle social como um de seus princípios, conceituando-o no inciso X de seu artigo 3º como o

(...) conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Ora, se a lei torna obrigatório o planejamento, e se ela se fundamenta na participação nos processos de formulação de políticas e planejamento, está aí aberto o caminho para novas possibilidades de se estabelecerem espaços públicos no setor. Fica, contudo, a incipiência da regulamentação desses espaços, pois ainda de acordo com a mesma lei e seu decreto regulamentador, a entidade regulamentadora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação de serviços, o que inclui, segundo o inciso X do seu artigo 23º, “padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação” (BRASIL, 2007).

Posta a criação desses novos espaços, cabe então qualificá-los sob a perspectiva de gestão democrática dos espaços sociais: se os atores aí envolvidos, direta ou indiretamente, atuam realmente como cidadãos e se eles têm vez e voz para colocarem suas demandas. Seguindo essa linha de pensamento, introduzem-se na discussão as idéias de autonomia, de consenso e de dissenso.

Ao discorrer sobre o dissenso, Ranciere (1996) também contribui para o debate em torno da legitimação do conflito entre concepções nas políticas públicas, no planejamento e gestão dos espaços urbanos. Mas o autor o conceitua, contudo, como o que vai além do conflito, ou seja, como o resíduo insolúvel que advém dele, da negociação e do consenso. Coloca, ainda, três paradoxos da contemporaneidade do cenário social democrático: (i) a queda do totalitarismo político em detrimento do consenso obrigatório em torno do crescimento econômico; (ii) a

volta do discurso da autonomia no cenário social e celebração da ética da discussão; e, por fim, (iii) a solidariedade entre consenso de razão política e irracionalidades da sociedade.

Em contraposição à idéia do dissenso defendida por Ranciere (1996), Ribeiro (2003) chama a atenção para que em um contexto no qual não ocorra o entendimento mútuo, há uma distinção do modelo proposto por Habermas, que:

acredita em uma negociação em que Estado e cidadãos partam de pressupostos baseados na razão. Expressando-se por meio de um diálogo no qual as partes interessadas devem chegar a uma idéia de consenso que seja satisfatória para ambas. O acordo comunicativo, fruto da interação desses dois sujeitos, deve ser o objetivo primeiro dessa conversa, e para isso todos devem estar preparados para fazer concessões quaisquer (RIBEIRO, 2003).

Se as condições não forem tais como as propostas por Habermas, ou seja, se os elementos como lugar, objeto ou sujeito capacitado a falar não estiverem constituídos, o diálogo deixa de existir. Não há possibilidade de acontecer o acordo e, com isso, não se chega ao consenso. Em sua teoria política, o pensador destaca que o diálogo ocorre na esfera pública e, por isso, é imprescindível para a democracia. E se não há diálogo, não há possibilidade do acordo comunicacional habermasiano se concretizar (RIBEIRO, 2003).

Outro ponto levantado por Ribeiro (2003) é o de que o dissenso discutido por Ranciere parece ser mais plausível à realidade brasileira, visto que a idéia de consenso de Habermas não abarca movimentos da sociedade como os que ocorrem no Brasil. De fato, as condições da sociedade alemã são outras. Ranciere desenvolve a idéia de que no consenso somente os atores que têm voz no acordo são incluídos; a parcela da população que não é ativa na esfera política acaba sendo excluída (RANCIERE, 1996; RIBEIRO, 2003). “Em suma, o consenso suprime todo cômputo dos não contados, toda parte dos sem-parte” (RANCIERE, 1996, p. 379).

Uma forma da população, os cidadãos, se fazer ouvir é através dos movimentos sociais, através de reivindicações e protestos, pois dessa forma conseguem chamar atenção para, então, estabelecerem um diálogo ou negociação. Como exemplificado por Ribeiro (2003), através do Movimento dos Sem Terra (MST) ocorrem algumas mudanças no comportamento das pessoas integrantes, no sentido de promover a “cidadanização”, termo esse utilizado pela autora. No entanto, a mesma autora ressalta a necessidade de se atentar para até que ponto esses movimentos que saem às ruas são ouvidos, apenas no caso da resposta ser positiva,

constituindo uma real democracia. Do contrário as manifestações sociais apresentam-se exclusivamente “como um ruído de corpos sofredores irritados, ruído que a intervenção da autoridade pública deve fazer cessar” (RANCIERE, 1996, p. 376).

Souza (2008) elege a abordagem autonomista no planejamento e gestão como a forma ideal de governo. O autor resgata o pensamento do filósofo do século XX, Cornelius Castoriadis, crítico do marxismo-leninismo. Castoriadis defende que uma sociedade onde não há dirigentes e dirigidos é diferente de uma sociedade sem relações de poder, o que seria anarquismo. Para o filósofo, a anarquia é uma ilusão. No planejamento e gestão das cidades, à luz do princípio de defesa da autonomia individual e coletiva, é válida a seguinte reflexão: quem planeja (ou gerencia) o quê e como? A maioria das correntes atuais de pensamento atribui essa atividade ao Estado, ao invés de reportá-la aos cidadãos. E esse debate deve ser de natureza essencialmente política, não de natureza técnica. Contudo, a discussão técnica visa aos melhores meios, mais eficientes, eficazes e efetivos de alcançar os objetivos sobre os quais a coletividade deliberou. É nessa fase que deverá ocorrer a maior atuação de técnicos e pesquisadores. Isso, porém, não impede que os técnicos atuem como consultores da coletividade na definição das metas ou fins do planejamento, obviamente sem que esses se mantenham numa posição acima da coletividade. Da mesma forma, não há também impedimento de que a coletividade interfira, de forma crítica, nos meios de alcance às metas colocadas. A autonomia de uma sociedade se constitui da autonomia individual e coletiva, e essa última só pode ser alcançada se existe, de fato, educação e conhecimento da coletividade no que tange à justiça e aos seus bens sociais de direito. Ou seja, ela deve ser capacitada (SOUZA, 2008).

De fato, o que se vê mais comumente são regimes que apresentam um grau variável de autonomia ou heteronomia, sendo a figura do Estado sempre presente. Ora, não é necessária uma revolução para que se instale a autonomia na sociedade, a mudança pode ocorrer paulatinamente. É como um horizonte, um objetivo político, que é mirado mas nunca se alcança. Tudo isso pois, “uma sociedade justa não é a que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão de justiça permanece constantemente aberta” (CASTORIADIS, 1983, p. 33, *apud* SOUZA, 2008, p. 175). Sendo assim, mesmo que a sociedade se aproxime idealmente desse objetivo político maior, ele estará em constante questionamento e mudança. Um exemplo dessa evolução ou involução é que vivemos numa

democracia representativa, mas com alguns cunhos de autonomia, como o orçamento participativo e outros mecanismos de participação direta (SOUZA, 2008). Tais mecanismos podem variar de acordo com épocas, governos e contextos sociais.

Nesse debate, quando existe a figura de um planejador surge também uma polêmica ética que aparece diante da mediação ativa, decorrente do excesso de passividade por parte do planejador, que pode contribuir para a manutenção do sistema de desigualdade social. A tarefa do mediador, nesse caso, não compreende apenas o repertório comunicativo, facilitando o diálogo ou debate, mas mediando ativamente a negociação. Segundo Sager (2011), não é possível categorizar esse tipo de planejador dentro dos grupos de planejamento classificados com base na teoria do planejamento comunicativo citada por ele. Dessa forma, ele não integra a sistematização da figura 1 que segue.

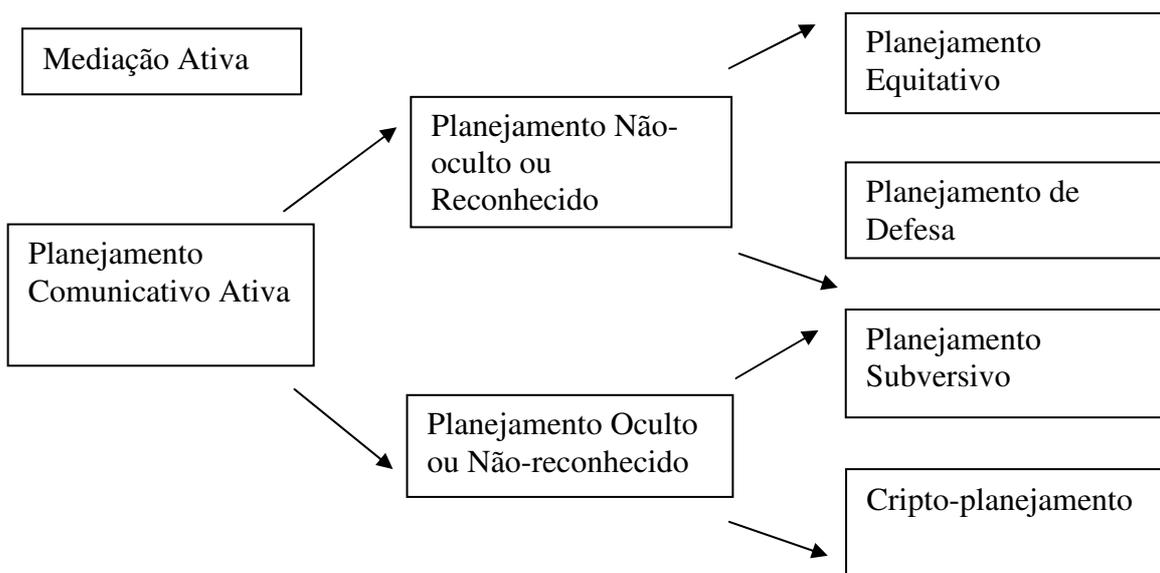


Figura 1 – Sistematização de sub-grupos do Planejamento Comunicativo Ativa
Fonte: Adaptado de SAGER (2011)

Sager (2011) se baseia na teoria do planejamento comunicativo para sistematizar a classificação de subtipos de planejamento comunicativo. O autor classifica os tipos de planejamento em dois grupos principais: os planejamentos “não-ocultos ou reconhecidos pela

sociedade” e os “ocultos ou não-reconhecidos pela sociedade”. Além do perfil do planejador, o que determina cada tipo de planejamento é o contexto histórico e político-social em que se dá o processo, podendo torná-lo oculto em épocas de maiores tensões sociais, como por exemplo o planejamento de um grupo contrário ao governo numa época de revolução. A similaridade de objetivos e demandas entre Estado e sociedade civil pode tornar um planejamento não-reconhecido, apesar de não-oculto.

A Figura 1 também mostra os subgrupos do Planejamento Comunicativo Ativa, a saber:

- Planejamento Equitativo, que visa nivelar direito a recursos de todos os setores, não se comprometendo com nenhum deles, e sim com a universalização de direitos igualitários;
- Planejamento de Defesa, que acaba falando por algum setor da sociedade, seja o Estado, população, industriais, etc;
- Planejamento Subversivo, no qual o planejador tem um objetivo que difere da macropolítica maior. Ou seja, o agente se esforça pra cumprir um objetivo que difere da meta principal;
- Cripto-planejamento, que é um processo propositalmente oculto que pode ocorrer, por exemplo, em épocas de autoritarismo de Estado exacerbado ou conturbações sociais, geralmente com ações sutis visando mudanças com o foco no sistema político e econômico ou mesmo em comunidades.

Em suma, as ideias de Habermas e Ranciere se contrapõem pelo fato de que, para o primeiro autor, o consenso é a essência da democracia, e para o segundo, é o dissenso o que a move. Entretanto, essas duas perspectivas se inserem na temática do conflito, que é imprescindível à condição de autonomia defendida por Souza. O que se percebe é que os novos espaços públicos criados para a esfera do planejamento do saneamento possuem grande potencial autônomo e de legitimação de conflitos. Conflitos estes que ocorrem entre diferentes concepções políticas, estabelecendo diálogos que podem chegar a consensos ou dissensos. Contudo, esses espaços correm grande risco de se tornarem limitados, visto que ainda faltam parâmetros legais que os definam melhor para que não se tornem meramente instâncias legitimadoras com chancela de participação social de um planejamento tecnocrático ou enviesado. Um exemplo disso é o parágrafo único do artigo 51º da Lei do Saneamento, que não esclarece bem como deve ser feita a divulgação do teor do plano de saneamento básico

municipal. No entanto, a Lei nº 11.450/2007 permite que o conteúdo do plano seja divulgado pela internet e através de consulta pública, que provavelmente acontecerá na câmara de vereadores em horário comercial. Ora, como são incorporadas nesse planejamento as pessoas que trabalham no mesmo horário e as que são “analfabetas digitais”, ou mesmo as que não têm acesso a internet? Ou seja, ao se adotar essa estratégia, será que as pessoas teriam mesmo o amplo acesso ao plano, de forma a poder contribuir nessa empreitada? Conforme a referida Lei preconiza, as agências reguladoras devem emitir “padrões de atendimento ao público e **mecanismos de participação e informação**” (BRASIL, 2007; grifo nosso). De outra forma, esses espaços tornar-se-ão suscetíveis a um poder discricionário e, com isso, podem não servir à função para a qual, acredita-se, tenham sido concebidos. Em complemento, é desejável o incentivo e estímulo à cidadania para formação de uma cultura participativa para preenchimento desses espaços por forças atuantes da sociedade civil como um todo, fazendo desses espaços públicos espaços realmente democráticos.

3.4 Participação, Empoderamento e Controle Social

De acordo com Gohn (2004) e Horochovski e Meirelles (2007), muito se tem falado em empoderamento sem se preocupar com o correto emprego do termo, incorrendo-se em erros conceituais. Esse conceito não tem caráter universal e pode ser interpretado sob diversas perspectivas. “Este é um vocábulo que está inscrito naquilo que pode ser chamado inferno semântico” (MENDES, 2008, p. 167). O dicionário da língua portuguesa não o reconhece e, de fato, é um termo importado da língua inglesa, derivado do termo *empowerment*. O movimento de *empowerment* iniciou-se nos Estados Unidos no final da década de 1970 e, desde o fim da década de 1980, essa forma de intervenção tem sido utilizada pelo Serviço Social (FAZENDA, s.d.). A definição de empoderamento aproxima-se da noção de autonomia, na medida em que os autores se referem à capacidade de os indivíduos ou grupos poderem decidir sobre as questões que lhes dizem respeito. Escolher, enfim, entre cursos de ação alternativos em múltiplas esferas. Dessa forma, empoderamento pode ser entendido como um estado ou como um processo pelo qual se estimulam poderes e liberdades (GOHN, 2004; HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007; MENDES, 2008; FAZENDA, s.d.).

As áreas em que tem sido aplicada a metodologia do empoderamento são muito variadas e o seu objetivo é, em geral, fortalecer os direitos e a participação das comunidades, a fim de promover o auto desenvolvimento a partir de um processo de distribuição do poder

(FAZENDA, s.d.). Percebe-se que emergem duas principais correntes teóricas acerca do tema. A primeira, que pode ser utilizada no sistema neoliberal, no qual se deslocam as responsabilidades do custo social do Estado para as comunidades, subestimando as assimetrias sociais e o conflito devido à transformação do poder. Já a segunda considera a assimetria de recursos e enxerga o custo social como bem de direito, principalmente dos que têm menos recursos, devendo ser fornecido pelo Estado. De acordo com essa segunda corrente, o empoderamento seria mais no sentido de consciência e cobrança desses direitos sociais (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007).

Retomando aspectos históricos, Gohn (2004) resgata os conceitos que dão base ao empoderamento. Para isso relembra que, no Brasil, o conceito de sociedade civil surgido na década de 1970 foi provocado pelo regime militar autoritário existente. Segundo a autora, um dos principais eixos articuladores da sociedade civil naquele período se devia à noção de autonomia, ou seja, a organização independente do Estado, na maioria das vezes de costas para o mesmo. A democracia direta e participativa, exercitada de forma autônoma nos locais de moradia, trabalho, estudo etc., era tida como o modelo ideal para a construção de uma força contrária ao poder dominante. Naquele momento, participar das práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime militar dominante. Com o final do período militar, ocorre uma mudança no conceito de sociedade civil, pois a autonomia deixa de ser o eixo estruturante, a busca da sociedade democrática. Com o fim do Regime Militar, o Estado passou a ser formado por estruturas fragmentadas de poder, disputadas pelas diversas parcelas da sociedade. No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Essas demandas passam a ser tratadas como parte da "Questão Social" do país. Esses espaços públicos são de extrema importância na perspectiva que Horochovski e Meirelles (2007) adotam, pois o empoderamento traz como resultado o aprofundamento da democracia, por várias razões. Para que o empoderamento signifique a emancipação de pessoas e comunidades através do protagonismo de suas histórias,

são prementes o aumento da cultura e da sofisticação políticas, o adensamento do capital social e o aperfeiçoamento da democracia representativa, incluindo, em seu desenho institucional, instâncias diretas e semidiretas de participação e deliberação prementes o aumento da cultura e da sofisticação políticas, o adensamento do capital social e o aprofundamento da democracia representativa (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 488).

Na visão de Rich (1995) e Jacobi (2004, apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007), trata-se da criação de novas esferas mais participativas, em que os debates, negociações, deliberações e informações relativas às políticas públicas de algum modo atinjam os cidadãos que serão afetados por essas decisões, para que os mesmos possam fazer parte desse processo decisório. No entanto, o papel da participação no empoderamento não tem alcance ilimitado. Fatores como restrições de recursos impostas pela legislação, imperfeições na representação e conflitos de interesse são alguns dos fatores limitantes para que um processo desse tipo seja bem sucedido. Autores como Horochovski e Meirelles (2007) ressaltam que mesmo que os projetos de empoderamento sejam inicialmente elaborados por atores externos, o resultado dependerá dos sujeitos mobilizados. Esse texto trata do empoderamento numa perspectiva emancipatória, num processo em que os indivíduos buscam recursos que lhes dêem vez e voz ativa, influência e capacidade de decisão, se relacionando com a questão de controle social. Os autores ressaltam inclusive que, geralmente, os atores que se almeja ver empoderados se encontram em certo estado de vulnerabilidade, demandando assim um trabalho ou intervenção externa, ou seja, algo que lhes cause o empoderamento.

Por esses motivos, o empoderamento vem se tornando uma categoria analítica cada vez mais presente em diversas disciplinas que geralmente estudam processos que visam melhorar ou transformar a vida em comunidade (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007). Como não poderia deixar de ser, essa foi uma importante categoria de análise nesse estudo, visto que o seu objetivo é avaliar um processo que visa garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento de qualidade.

Um questionamento muito pertinente ao tema diz respeito à possibilidade de se medir empoderamento. Nesse sentido, Zenz (2000) analisa o processo do *Area Development Programme* (ADP) aplicado pela ONG *World Vision* para, então, tentar mensurá-lo. O autor se baseia na teoria da pedagogia do oprimido de Paulo Freire, encarando o empoderamento como um processo de ação/reflexão/ação, ou seja, um processo cíclico. O autor conclui que, na verdade, esse processo funciona como uma espiral, e seu resultado pode ser o empoderamento ou o desempoderamento, justamente se o processo encoraja ou não a reflexão

pelos próprios agentes das ações que eles tomaram. Segundo o autor, o processo pode ser medido de duas formas, por sua natureza e por suas consequências. De acordo com a natureza, o empoderamento poderia ser endógeno ou exógeno, dependendo de qual é a fonte do empoderamento. Já ao se analisar as consequências, estas podem ser medidas em diferentes graus, em qualquer uma das dimensões que o empoderamento aconteça, seja no poder de influência, no poder de resistência, no poder material e de qualidade de vida. Dessa forma, pode-se classificar o empoderamento ocorrido a nível individual, organizacional e comunitário.

Empoderamento é então encarado como uma variável multidimensional, de escopo mutável, que vai dos indivíduos até a esfera global. Por isso não pode ser generalizada como algo que se tem ou não de forma absoluta. Entre esses dois extremos há uma infinidade de possibilidades, enfim, de graus de empoderamento (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007). Essa perspectiva se baseia nas categorias que são seus fundamentos, como por exemplo, a autonomia e a emancipação na medida em que nunca se é totalmente autônomo ou emancipado e, por consequência, empoderado (SOUZA, 2008). Deve-se ter em vista que:

A questão que normativamente se coloca é equilibrar o jogo, para que a distância entre os mais e menos empoderados se reduza. Esses esclarecimentos são essenciais quando se quer utilizar o empoderamento como variável operacional em pesquisas sociais empíricas (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 494).

Todos os níveis acima merecem igual atenção, pois o empoderamento é uma composição de todos, e insuficiências, em qualquer um deles, normalmente geram déficits nos demais.

Em relação às pesquisas que tratam do tema, existem dificuldades em operacionalizá-las por ser uma categoria complexa, que envolve uma multiplicidade de métodos e indicadores, que dificilmente podem ser universalizados. A saída, nesse caso, é construir instrumentos específicos para a realidade a ser investigada, tendo em vista a base teórica pertinente ao tema, seja ele quantitativo ou qualitativo (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007).

Segundo Perkins (1995, apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007), a teoria e as pesquisas têm mais utilidade quando provêm de um processo construído com a comunidade e seus cidadãos. “As melhores práticas de pesquisa em empoderamento são, elas mesmas, parcerias, negociações” (PERKINS, 1995, apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 502). O autor chama a atenção para a necessidade de que os resultados dessas pesquisas cheguem até

os formuladores de políticas públicas, visto que estes trazem resultados de melhorias concretas e devem ser tomados como exemplos e aplicados, e não ficarem guardados na estante. Para que isso aconteça, além dos pesquisadores proporem recomendações, devem conhecer os processos e os formuladores das agendas políticas. Dessa forma, o trabalho do pesquisador pode não terminar na coleta e análise de dados, evoluindo para a participação ativa em todo o processo de formulação e aplicação de políticas públicas. Isso ocorreria tanto nas etapas de seu planejamento e avaliação quanto na formação da sua agenda e na escolha, adoção e implementação das políticas. Realizando esse tipo de contribuição, as pesquisas aplicadas conseguem agregar ao papel de analista os de aprendiz e colaborador da política.

4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

4.1 *Abordagem exploratória e seleção dos estudos de casos*

Este estudo foi realizado em duas etapas. A primeira, de caráter exploratório, visou à identificação de qual é a estrutura de gestão que acompanha a implantação do instrumento de planejamento instituído pela nova política de saneamento básico brasileira. A partir destes órgãos de gestão, os municípios com planos já elaborados seriam identificados para que se fizesse a escolha dos três estudos de caso da pesquisa. Foram pleiteadas informações por meio de consulta a órgãos relacionados à gestão do saneamento no País, como o Ministério das Cidades e à FUNASA, em nível nacional, órgãos reguladores de serviços de saneamento e um consórcio intermunicipal de saneamento, em nível estadual e regional. A ideia foi realizar uma primeira abordagem exploratória de como são realizadas as ações em âmbito nacional, estadual e regional para fomentar a realização de bons planos. Após o e-mail inicial de contato, foi enviado um questionário com perguntas referentes às possibilidades de gestão da ferramenta de planejamento exigida dos municípios pela política nacional de saneamento, como pode ser observado no Apêndice 1. O Ministério das Cidades e FUNASA foram consultados através do mesmo questionário.

Tendo como referências metodológicas os autores Minayo (2007), Flick (2009) e Barbour (2009), a segunda parte da pesquisa se dá com um caráter qualitativo, descritivo, visando compreender o processo de elaboração de planos já concluídos ou em fase de conclusão em três municípios escolhidos como estudos de caso. Essa segunda etapa do estudo objetivou contribuir para o conhecimento mais aprofundado dos processos que ocorrem ao se planejar saneamento em municípios brasileiros.

Foram escolhidas três cidades como estudos de caso, atentando-se às questões postas por Flick (2009) e Barbour (2009). Os autores concordam que na pesquisa qualitativa a amostragem de dados deve ser heterogênea, não com o intuito de se obter uma representatividade quantitativa de um universo amostral de uma população, mas de forma a se abranger a complexidade do tema estudado. Para definição dos locais desse estudo foram considerados os seguintes critérios: (i) verificação da existência do plano municipal de

saneamento básico; (ii) diferenciação quanto às instituições que elaboraram os planos; e (iii) autorização de responsáveis e facilidade de acesso a materiais de estudo.

Ao se realizar a seleção dos municípios considerou-se, principalmente, o objetivo geral da pesquisa de comparação de planos municipais de saneamento básico elaborados por diferentes tipos de instituições. *A priori*, tendo em vista as possíveis situações de delegação da elaboração pela prefeitura, optou-se por realizar os estudos de caso compreendendo a seguintes situações:

- Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) elaborado pela prefeitura, mas fomentado pelo prestador de serviço de saneamento;
- Plano Municipal de Saneamento Básico elaborado por uma Universidade;
- Plano Municipal de Saneamento Básico elaborado por uma empresa privada de consultoria.

Na escolha dos municípios para o estudo, priorizou-se o Estado de Minas Gerais, devido a fatores como: redução de custos da pesquisa, facilidade de acesso a informações e menor dispersão geográfica e cultural. Para representar o primeiro caso, foi escolhido o município de Pará de Minas, que está com seu processo de planejamento concluído. Já para representar o segundo caso, o município escolhido foi Viçosa, com o processo de elaboração do plano ainda inacabado, mas em estado bastante adiantado e realizado por uma equipe ligada à UFV (Universidade Federal de Viçosa). Com a evolução do estudo, a terceira categoria listada foi substituída por outra, intitulada “Plano Municipal de Saneamento Básico elaborado pelo prestador de serviço de saneamento”. A alteração ocorreu devido a verificação da grande abrangência desse perfil de caso no Estado de Minas Gerais relação. Desta forma, o município de Brumadinho foi escolhido para ilustrá-lo.

4.2 Coleta de dados

A coleta de dados se estruturou conforme três eixos, explicitados a seguir:

- Aplicação de questionário aos órgãos gestores de saneamento, como o Ministério das Cidades, FUNASA, Agências Reguladoras Estaduais de Saneamento e um Consórcio Intermunicipal de Saneamento através e-mail ou telefone;

- Pesquisa documental, para posterior realização de análise, que buscou:
 - o próprio documento formal do Plano em sua forma mais próxima à de aprovação final;
 - documentos que subsidiam a elaboração do plano;
 - modelos de minuta de plano desenvolvidos pela CESB;
- Realização de entrevistas semi-estruturadas, individuais e em grupos, com principais atores envolvidos na elaboração dos Planos;
- Realização de grupo focal com sua repetição para identificação e descrição da participação da população, bem como sua percepção do processo de planejamento.

Foram entrevistados atores sociais distribuídos nas seguintes categorias:

- Representantes da equipe de elaboradores dos planos;
- Gestores municipais que se relacionam com o setor do saneamento;
- Outros atores sociais cuja atuação foi relevante para a compreensão dos processos de elaboração dos planos.

Neste estudo, os grupos focais foram realizados com a população dos municípios de Pará de Minas e Brumadinho. Cabe ressaltar que não foram realizadas distinções entre classes sociais ou grupos homogêneos da população do município para aplicação da técnica. A estratégia de coleta de dados é mostrada na figura 2.

Na busca pela compreensão de como é feita a gestão dos PMSBs, apesar das reiteradas tentativas, foram coletadas poucas respostas aos contatos realizados através de e-mail e telefone, motivo pelo qual não foi possível estabelecer uma lista consolidada de municípios com planos elaborados. Foi realizado o contato com vinte agências reguladoras cadastradas no sítio virtual da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), e somente três responderam.

Nos três casos em que houve resposta, a agência de São Paulo preferiu não preencher por escrito o questionário enviado, apenas se dispôs a responder por telefone, mas após vários contatos não se obteve resposta.

A AGESAN retornou positivamente o e-mail, indicando a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável como a responsável pela gestão dos planos, inclusive incentivando a sua elaboração através do contrato com uma empresa de consultoria com experiência em 179 municípios com menos de 10.000 habitantes do Estado de Santa Catarina.

No caso da agência reguladora de Minas Gerais, houve a recusa de resposta do questionário sob o pretexto de que o contato procurado não teria condições de respondê-lo, já que o mesmo se aplicava a opiniões pessoais e não corresponderiam à posição da Agência. Cabe ressaltar que, no caso em que as agências não responderam ao e-mail de pronto, fez-se a tentativa do contato por telefone e reenvio do e-mail para contato, mas sem sucesso. Em alguns telefonemas para as agências a resposta foi de que elas não sabiam ou não realizavam controle dos PMSBs. Ora, os contratos de concessão só acontecem mediante a existência desses planos, logo, as agências reguladoras deveriam manter um controle mais rígido nesse aspecto, motivo pelo qual foram consultadas.

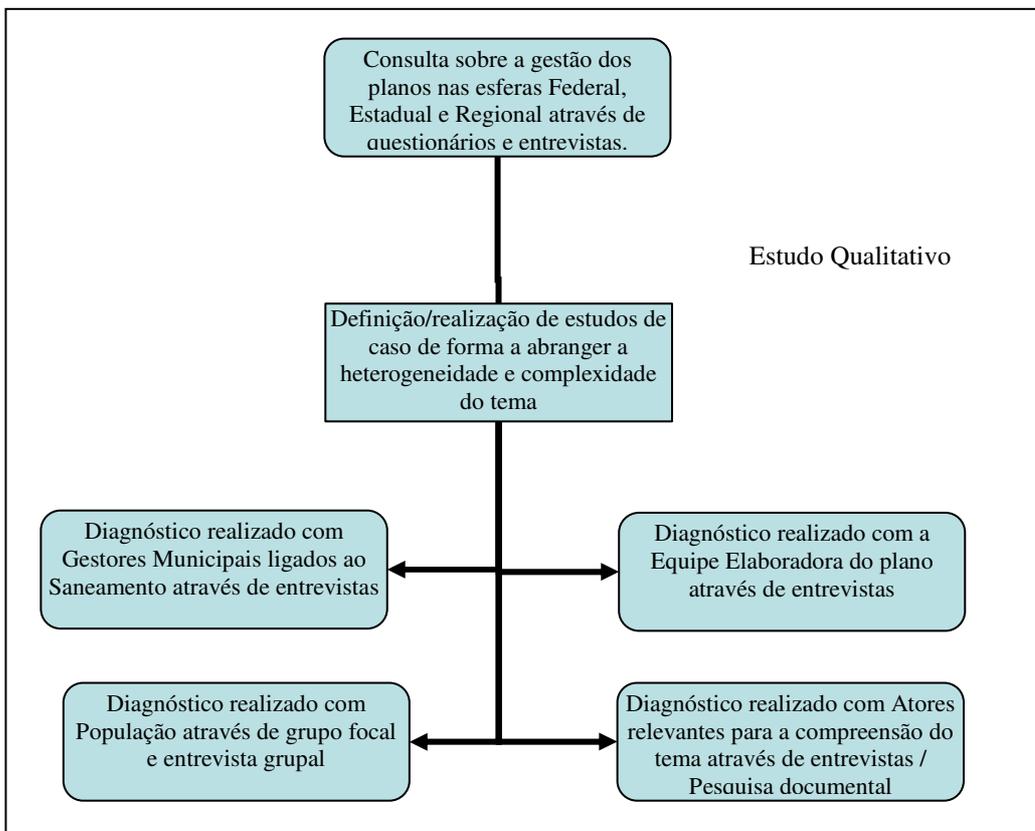


Figura 2 - Fluxograma da estratégia de coleta de dados

Essa pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG e, conforme o projeto analisado por esse comitê, os participantes da pesquisa tiveram suas identidades mantidas em sigilo. Para identificar os participantes foram utilizados códigos, que seguem a seguinte lógica:

- A primeira parte do código identifica se o participante é de algum estudo de caso específico;
- A segunda parte identifica qual categoria de atores sociais é o participante.

Um exemplo do código de identificação é “2E1”, que significa que o participante pertence a categoria “Equipe Elaboradora do Plano” do Caso 2. O Quadro 1 mostra em detalhe os participantes da pesquisa e seus códigos.

Quadro 1 – Códigos de identificação de atores sociais

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO PARTICIPANTE
1E1	Representante nº 1 da equipe elaboradora do plano do estudo de caso 1 (funcionário da prefeitura)
1E2	Representante nº 2 da equipe elaboradora do plano do estudo de caso 1 (funcionário da CESB)
1G1	Gestor nº 1 do estudo de caso 1 (gestor da prefeitura)
1G2	Gestor nº 2 do estudo de caso 1 (encarregado da CESB no município)
1GF_1Pn	Participante “enésimo” do Grupo Focal 1 do estudo de caso 1
1GF_2Pn	Participante “enésimo” do Grupo Focal 2 do estudo de caso 1
2E1	Representante nº 1 da equipe elaboradora do plano do estudo de caso 2
2E2	Representante nº 2 da equipe elaboradora do plano do estudo de caso 2
2E3	Representante nº 3 da equipe elaboradora do plano do estudo de caso 2
2G1	Gestor nº 1 do estudo de caso 2 (gestor da prefeitura)
2G2	Gestor nº 2 do estudo de caso 2 (gestor do SAAE)

Continuação Quadro 01

2P1	Participante nº 1 da Entrevista Grupal do estudo de caso 2
2P2	Participante nº 2 da Entrevista Grupal do estudo de caso 2
2P3	Participante nº 3 da Entrevista Grupal do estudo de caso 2
3E1	Representante nº 1 da equipe elaboradora do plano do estudo de caso 3 (contratado para elaboração da revisão do plano municipal de saneamento)
3G1	Gestor nº 1 do estudo de caso 3 (encarregado da CESB no município)
3G2	Gestor nº 2 do estudo de caso 3 (gestor da prefeitura)
3GF1_Pn	Participante “enésimo” do Grupo Focal 1 do estudo de caso 3
3GF2_Pn	Participante “enésimo” do Grupo Focal 2 do estudo de caso 3
GeralG1	Participante nº 1 cuja atuação é relevante para a compreensão geral dos processos (Gestor que entrou em contato com planos da CESB e de Viçosa)
GeralG2	Participante nº 2 cuja atuação é relevante para a compreensão geral dos processos (Gestor da administração central da CESB)
GeralG3	Participante nº 3 cuja atuação é relevante para a compreensão geral dos processos (Profissional que atua numa empresa privada de saneamento)
GeralG4	Participante nº 4 cuja atuação é relevante para a compreensão geral dos processos (Vereador que participou da aprovação de um plano municipal de saneamento básico)

A leitura flutuante do material verbal coletado tornou possível o estabelecimento de uma relação entre opiniões e questionamentos de atores participantes da pesquisa e validou a estratégia que se imaginou, *a priori*, empregar na análise dos dados. Os estudos de caso, todos realizados no Estado de Minas Gerais, são apresentados da seguinte forma:

- Caso 1: Pará de Minas;
- Caso 2: Viçosa;
- Caso 3: Brumadinho.

O estudo de caso 3, sobre o município Brumadinho, possui uma primeira versão de Plano já concluída e uma versão de revisão praticamente em fase de conclusão. Devido a este fato, em alguns momentos as diferentes versões dos planos são apresentadas como subdivisões do mesmo caso, ou seja, Caso 3.1 e Caso 3.2, que se referem respectivamente à primeira e à segunda versão do Plano.

A Tabela 1 mostra a divisão das técnicas aplicadas de acordo com os municípios estudados.

Tabela 1 – Dados coletados por diversas técnicas qualitativas

Estudos de Caso elaborados por diferentes instituições	Entrevistas Individuais	Grupos Focais	Entrevistas Grupais
CASO - 1	4	3	-
CASO - 2	5	-	1
CASO - 3	3	2	-

As diversas entrevistas individuais foram distribuídas conforme disposto na tabela 2.

Tabela 2 – Entrevistas Individuais Realizadas

Estudos de Caso elaborados por diferentes instituições	Gestores Municipais	Equipe Elaboradora	Atores chave	Total de Entrevistas
CASO - 1	2	2	-	4
CASO - 2	2	3	-	5
CASO - 3	2	1	-	3
Processo Geral	-	-	3	3
TOTAL	6	6	3	15

Como se nota na Tabela 1, utilizou-se uma técnica que não estava prevista inicialmente no projeto da pesquisa, a entrevista com um grupo. Essa adaptação decorreu do fato de que o PMSB do município de Viçosa foi comprovadamente participativo na fase de seu diagnóstico, não havendo a necessidade de se utilizar toda a fase introdutória da técnica de Grupos Focais. Sendo assim, foram entrevistados os delegados do plano de uma das comunidades viçosenses, eleitos em uma das reuniões públicas que aconteceram durante sua elaboração.

Embora não analisados, foram coletados documentos distribuídos nos municípios de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3– Documentos coletados

Estudos de Caso elaborados por diferentes instituições	PMSB	Documentos que comprovam participação	Minutas de Plano	Total de documentos
Prefeitura/Companhia	1	-	-	1
Instituição de Ensino	- *	1	-	1
Companhia de Saneamento	2	-	-	2
Processo Geral	-	-	5	5
Total	3	1	5	9

*No momento da conclusão do presente trabalho, o documento final do PMSB ainda não havia sido formatado e enviado à Câmara Municipal.

4.3 Análise de Dados

Foi realizada uma análise inicial do conteúdo do material verbal através da técnica de codificação e categorização das falas, baseando-se no conteúdo semântico (BARDIN, 2009). Ciente das vantagens e desvantagens das duas abordagens possíveis, esclarecidas por Franco (2008), foram utilizadas categorias de código criadas antes da realização do procedimento, deixando livre, porém, a emergência de qualquer outra categoria durante o processo. Os códigos foram escolhidos com base nos objetivos da pesquisa, roteiros de entrevistas e de grupo focal. Em seguida, atribuíram-se direção e intensidade às falas codificadas, de acordo com a modalidade de expressão em relação aos temas ou valores presentes. A direção pode ser favorável, desfavorável ou neutra. “*Os pólos direcionais podem, no entanto, ser de natureza diversa: bonito/ feio (critério estético), pequeno/grande (tamanho), etc*” (BARDIN, 2009 p. 141). A descrição e suas possíveis direções consideradas nos códigos estão detalhadas no Quadro 2. O valor da intensidade do discurso variou de -3 a +3. Adotou-se como parâmetro nesse estudo uma escala de valores 1, 2 e 3 como as intensidades pequena, média e grande, respectivamente. O mesmo ocorre para a direção negativa, cuja escala de valores é, respectivamente, -1, -2 e -3 para intensidades pequena, média e grande.

Com a atribuição da direção e intensidade às falas, procedeu-se primeiramente com o somatório dos valores de cada código, com o intuito de estabelecer direção e sentido resultante. Esses resultados foram trabalhados de diversas formas, realizando-se comparações entre as categorias de atores sociais e entre os casos estudados. Os valores resultantes foram ponderados pelo número de entrevistados de cada categoria, com o intuito de relativizá-los antes das comparações.

Outra forma de trabalho com os dados numéricos advindos da codificação foi o número de vezes que um determinado tema foi mencionado no discurso. As Tabelas 7 e 8 demonstram o número relativo que cada tema foi mencionado em relação ao número total de falas codificadas por estudo de caso e por categoria de atores sociais.

Como resultados, também emergiram novos códigos com o avanço do processo, além dos que já haviam sido estabelecidos preliminarmente. Ao se atribuir direção e intensidade às falas em cada codificação, foi possível então a comparação do perfil do discurso geral entre os três estudos de casos. Face à peculiaridade do terceiro estudo de caso, que possui duas versões de plano, e devido à diferença de abordagem na elaboração das duas versões, desse terceiro caso, fez-se então necessário o desmembramento dos dados em alguns momentos.

Quadro 2 – Categorias de código comum a todos os grupos de atores sociais

GESTORES			
Categoria de códigos	Códigos	Direção positiva	Direção negativa
Opinião acerca do planejamento no setor	Relevância do planejamento	Enxerga grande relevância	Não enxerga relevância
	Etapas	Etapas bem definidas	Etapas indefinidas
	Duração	Duração longa	Duração baixa
	Custo*	Alto custo	Baixo custo
Processo de elaboração	Diferença na característica das cidades	Pouca diferença observada	Muita diferença observada
	Adaptação de métodos e técnicas às peculiaridades locais	Houve adaptação	Não houve adaptação
Participação Social	Participação popular	Houve grande participação	Não houve Participação
	Participação de demais setores da sociedade	Houve muita participação	Não houve Participação

Continuação Quadro 02

	Ações de estímulo à participação	Houve muito estímulo	Não houve estímulo
	Relevância da participação	Enxerga grande relevância	Não enxerga relevância
Empoderamento	Ações de empoderamento	Houve muitas ações	Não houve ações
	Resposta às ações de empoderamento	Houve muita resposta	Não houve resposta
Reflexões sobre o processo de elaboração do plano	Avaliação do plano elaborado	Boa	Ruim
	Potencialidades e fragilidades	Potencialidades	Fragilidades
	Plano ideal	Menos tecnocrático	Mais tecnocrático
	Reconhecimento do plano como importante ferramenta de planejamento	Utiliza com frequência	Não utiliza

*É uma categoria de análise muito relativa. Procurou-se ponderar neste trabalho o valor monetário do plano em relação às proporções do trabalho desenvolvido, como por exemplo, duração, número de eventos, abrangência territorial, etc.

No processo de codificação, devido ao próprio fato de os roteiros de entrevistas e grupos focais das categorias de atores sociais serem diferentes, obteve-se um grau de variação entre os códigos de cada categoria. Dessa forma, é necessário chamar a atenção para categorias de código que são comparáveis somente entre a mesma categoria de atores. Os códigos utilizados de acordo com cada categoria de atores se encontram nos quadros seguintes, Quadros 3, 4 e 5.

Quadro 3 – Categorias de código para o grupo de “Gestores”

GESTORES			
Categoria de códigos	Códigos	Direção positiva	Direção negativa
Histórico profissional relacionado ao tema	Entrevistado ou equipe (o que for aplicável)	Com grande experiência	Sem experiência

Continuação Quadro 03

Conhecimento da Lei nº 11.445	Conhecimento da Lei 11.445	Com grande conhecimento	Sem conhecimento
Conhecimento do plano	Conhecimento do plano	Ter grande conhecimento	Não ter conhecimento
Motivação para elaboração do plano	Concessão	Grande motivação	Baixa motivação
	Lei 11.445	Grande motivação	Baixa motivação
Situação do Saneamento no município	Integralidade	Abordagem consistente	Abordagem inconsistente
	Universalização	Universalizado	Não universalizado
	Qualidade dos serviços prestados	Bom	Ruim
	Relevância do tema	Enxerga relevância	Não enxerga relevância

Quadro 4 – Categorias de código para o grupo de “Equipe”

EQUIPE			
Categoria de códigos	Códigos	Direção positiva	Direção negativa
Histórico profissional relacionado ao tema	Entrevistado ou equipe (o que for aplicável)	Com grande experiência	Sem experiência
Influência política no plano	Influência política no plano	Grande Influência	Pouca Influência
Controle social	Controle social	Maior grau	Menor grau
Motivação para elaboração do plano	Concessão	Grande motivação	Baixa motivação
	Lei 11.445	Grande motivação	Baixa motivação

Continuação Quadro 04

	Equipe	Suficiente	Insuficiente
Infraestrutura para o trabalho Equipe/Instituição	Recursos materiais*	Suficiente	Insuficiente
	Envolvimento da prestadora de serviços no	Grande Envolvimento	Sem envolvimento
	Relevância do tema	Enxerga relevância	Não enxerga relevância

* Inclui infraestrutura física e recursos financeiros

Quadro 5 – Categorias de código para o grupo de “Popular”

POPULAÇÃO

Categoria de códigos	Códigos	Direção positiva	Direção negativa
Conscientização da população	Necessidade de Conscientização da população	Necessário	Desnecessário
Influência política no plano	Influência política no plano	Grande influência	Pouca influência
Controle social	Presença de controle social	Maior grau	Menor grau
Responsabilidades na gestão do serviço	População	Grande participação	Baixa participação
	Instituições	Grande participação	Baixa participação
Situação do Saneamento no município	Integralidade	Abordagem consistente	Abordagem inconsistente
	Universalização	Universalizado	Não universalizado
	Qualidade dos serviços prestados	Bom	Ruim
	Relevância do tema	Enxerga relevância	Não enxerga relevância

A análise temática de significados e valores presentes nas falas deu prosseguimento à análise dos dados. O emissor foi escolhido como pólo de análise, partindo-se do pressuposto de que a mensagem exprime e representa o emissor. A análise categorial, ou análise temática, foi eleita como a técnica de análise de conteúdo devido a sua antiga e grande utilização nos estudos qualitativos. A escolha dos temas se baseou nos princípios da exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade ou fidelidade e produtividade (FRANCO, 2008; BARDIN, 2011). Dessa forma, na comparação dos dados pôde-se proceder a comparação em três níveis: dentro de uma mesma categoria, comparando os aspectos relevantes em diferentes entrevistas ou respostas; dentro de uma entrevista, o que se diz sobre diferentes temas, coerências e contradições; e entre casos, ou seja, diferença entre grupos de entrevistas sobre as diversas temáticas e categorias (FLICK, 2009; BARDIN, 2009).

Com o intuito de facilitar a análise, as codificações das falas foram reunidas em categorias temáticas, que são uma forma mais abrangente de reunir os valores temáticos presentes nas falas (BARDIN, 2009). O Quadro 6 enumera as categorias temáticas que constituíram a base da análise temática dos dados.

Quadro 6 – Categorias temáticas

CATEGORIA TEMÁTICA	CÓDIGOS REUNIDOS
Preparo dos atores em lidar com o plano	Despreparo das prefeituras
	Conceito de saneamento
	Entrevistado ou equipe (o que for aplicável)
	Conhecimento da Lei nº 11.445
	Conhecimento do plano
	Relevância do planejamento
Processo de elaboração	Etapas
	Duração
	Custo
	Diferença na característica das cidades
	Adaptação de métodos e técnicas às peculiaridades locais
	Capacitação interna da equipe

Continuação Quadro 06	
Motivação para elaboração do plano	Concessão
	Lei nº 11.445
Participação Social	Participação popular
	Participação de demais setores da sociedade
	Ações de estímulo à participação
	Relevância da participação
	Delegados
	Plano diretor
Empoderamento	Ações de empoderamento
	Resposta às ações de empoderamento
Controle social	Controle social
Reflexões sobre o processo de elaboração do plano	Avaliação do plano elaborado
	Potencialidades e fragilidades
	Plano ideal
	Reconhecimento do plano como importante ferramenta de planejamento
Situação do Saneamento no município	Integralidade
	Universalização
	Qualidade dos serviços prestados
	Relevância do tema
	Tarifa
Atuação do Governo	Regulação
	Fiscalização

Continuação Quadro 6

Conscientização da população	Necessidade de Conscientização da população
Influência política no plano	Influência política no plano Interesse dos políticos somente na hora da eleição
Responsabilidades na gestão do plano	População Instituições (Prefeitura, Prestador de serviço)
Infraestrutura para o trabalho	Equipe Recursos materiais*
Equipe/Instituição	Envolvimento da prestadora de serviços no plano Descrição da equipe Participação do prestador de serviço
Metodologia	Referenciais metodológicos Consulta a outros planos Consulta a situações semelhantes Termo de referência Minuta
Cultura de planejamento	Cultura de planejamento
Consórcio	Consórcio
Reações dos participantes do grupo focal	Reações dos participantes do grupo focal
Problemas relacionados a saneamento	problemas relacionados a saneamento
Baixa expressão numérica	Baixa expressão numérica

* Inclui infraestrutura física e recursos financeiros

As categorias de análise dos documentos coletados basearam-se nos princípios fundamentais da Lei Federal nº 11.445 de 2007, a saber:

- Universalização;
- Integralidade;
- Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional;
- Eficiência e sustentabilidade econômica;
- Tecnologias adequada à capacidade de pagamento;
- Transparência das ações;
- Controle social;
- Segurança, qualidade e regularidade;
- Integração com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

As pesquisas e análises documentais tiveram como objetivo a estratégia de triangulação com a coleta e análise do material verbal, de forma a constituir um *corpus* de análise mais denso.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Direção e intensidade dos códigos presentes nas falas

Como resultado da somatória dos dados de direção e intensidade dos códigos das falas, é possível comparar na Tabela 4 o efeito do desmembramento dos dados e o impacto nos perfis dos discursos dos casos 3.1 e 3.2, devido às diferentes abordagens na elaboração das duas versões dos planos de Brumadinho. A Tabela 4 representa a soma da direção e intensidade de todas as falas por estudo de caso.

Tabela 4– Perfis dos discursos gerais dos estudos de caso

DESCRIÇÃO DOS CÓDIGOS ANALISADOS	CASO 1	CASO 2	CASO 3.1	CASO 3.2	CASO 3
Relevância do planejamento	15	0	14	15	15
Estruturação das etapas	6	21	3	9	9
Duração do plano	-10	21	0	2	2
Custo do plano	-3	-2	-3	-3	-3
Diferença na característica das cidades	7	0	0	0	0
Adaptação de métodos e técnicas às peculiaridades locais	18	13	3	3	3
Participação popular	-22	22	0	8	4
Participação de demais setores da sociedade	-14	4	0	1	1
Ações de estímulo à participação	-62	27	-19	-2	-14
Relevância da participação	6	20	15	15	15
Ações de empoderamento	-6	19	-7	-14	-16
Resposta às ações de empoderamento	-1	27	-9	-9	-9

Continuação Tabela 04

Avaliação do plano elaborado	4	8	-10	12	2
Potencialidades e fragilidades	-1	2	-3	0	-3
Plano ideal	1	6	12	12	12
Reconhecimento do plano como importante ferramenta	6	14	4	18	15

Numa abordagem mais global, cabe chamar atenção para o fato de que o reflexo das diferentes abordagens da elaboração do plano nos discursos gerais foram mais perceptíveis em algumas categorias, sendo elas: participação popular, participação dos demais setores da sociedade, ações de empoderamento, respostas às ações de empoderamento, avaliação do plano e reconhecimento do plano como importante ferramenta.

Pontualmente, cabe ressaltar que no Caso 2 houve grande influência do discurso de um dos gestores entrevistados no cômputo geral dos valores do código relativo ao reconhecimento da “relevância do planejamento” do setor de saneamento. Em outras palavras, o código que remete ao fato das pessoas acreditarem no tipo de planejamento objeto desse estudo teve o seu valor significativamente influenciado no sentido negativo por somente um entrevistado. Ao analisar as falas desse entrevistado, percebe-se que, nesse caso, ele desacreditava de qualquer tipo de planejamento, pois segundo a sua experiência profissional, eles não eram realmente implementados.

Os perfis das equipes elaboradoras refletiram mais na resultante dos códigos relativos às “diferenças nas características das cidades” e “adaptações de métodos e técnicas às peculiaridades locais”. No Caso 1, a equipe trabalhou fomentando planos em vários municípios, e com isso conseguiu a experiência de perceber as diferenças entre as cidades que têm elaborado os planos e consideraram que o modelo CESB tem respeitado tais diferenças e peculiaridades. Já as outras equipes só atuaram localmente e não se arriscaram muito a fazer comparações. Contudo, alguns entrevistados do Caso 2 acreditam que o processo aplicado naquele município poderia ser reproduzido com sucesso em cidades semelhantes. Além disso, especialmente nos códigos relativos a ações de empoderamento, avaliação do plano e

reconhecimento do plano como importante ferramenta, é possível perceber o ganho na interpretação dos dados ao se desmembrar o Caso 3 em 3.1 e 3.2.

Ao aumentar a escala de observação sobre os dados, foi possível detalhá-los por categoria de atores sociais. Os dados foram formatados na forma de gráficos.

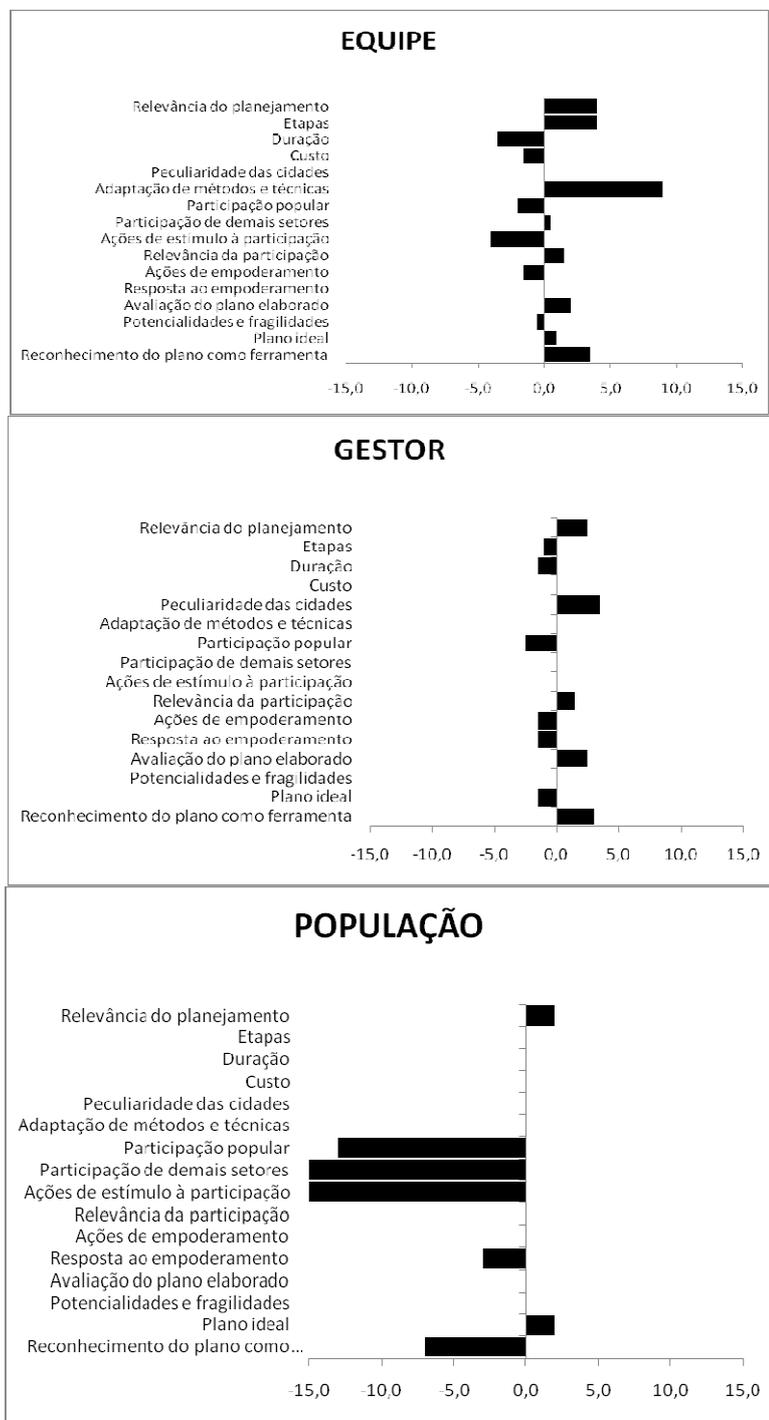


Figura 3 – Perfil do discurso das diferentes categorias de atores sociais do Estudo de Caso 1.

Alguns valores extremos foram cortados devido à escala de representação gráfica. É o caso dos valores de -54 e -18 do código relativo a “ações de estímulo à participação” da categoria de atores “População” nos Casos 1 e 3.1, respectivamente. Esse é o código que se refere aos estímulos à participação social na elaboração do plano em questão, sob o olhar da população local. O outro caso seria em relação ao código relativo à adaptação de métodos e técnicas às peculiaridades locais, sob o olhar da categoria “Equipe” também do Caso 1. Nesse caso, a categoria pontuou bem o modelo de elaboração utilizado na cidade de Pará de Minas através de seus discursos.

É possível perceber de forma clara, tanto na Figura 3 como nas figuras seguintes, a diferença da percepção sobre a mesma temática em diferentes categorias de atores sociais. A própria população não reconheceu o plano do Caso 1 como sendo capaz de mudar a realidade local em relação ao saneamento, enquanto os gestores e membros da equipe que o elaborou acham que sim. Isso é possível de ser observado em relação ao código de “Reconhecimento do plano como ferramenta” da Figura 3.

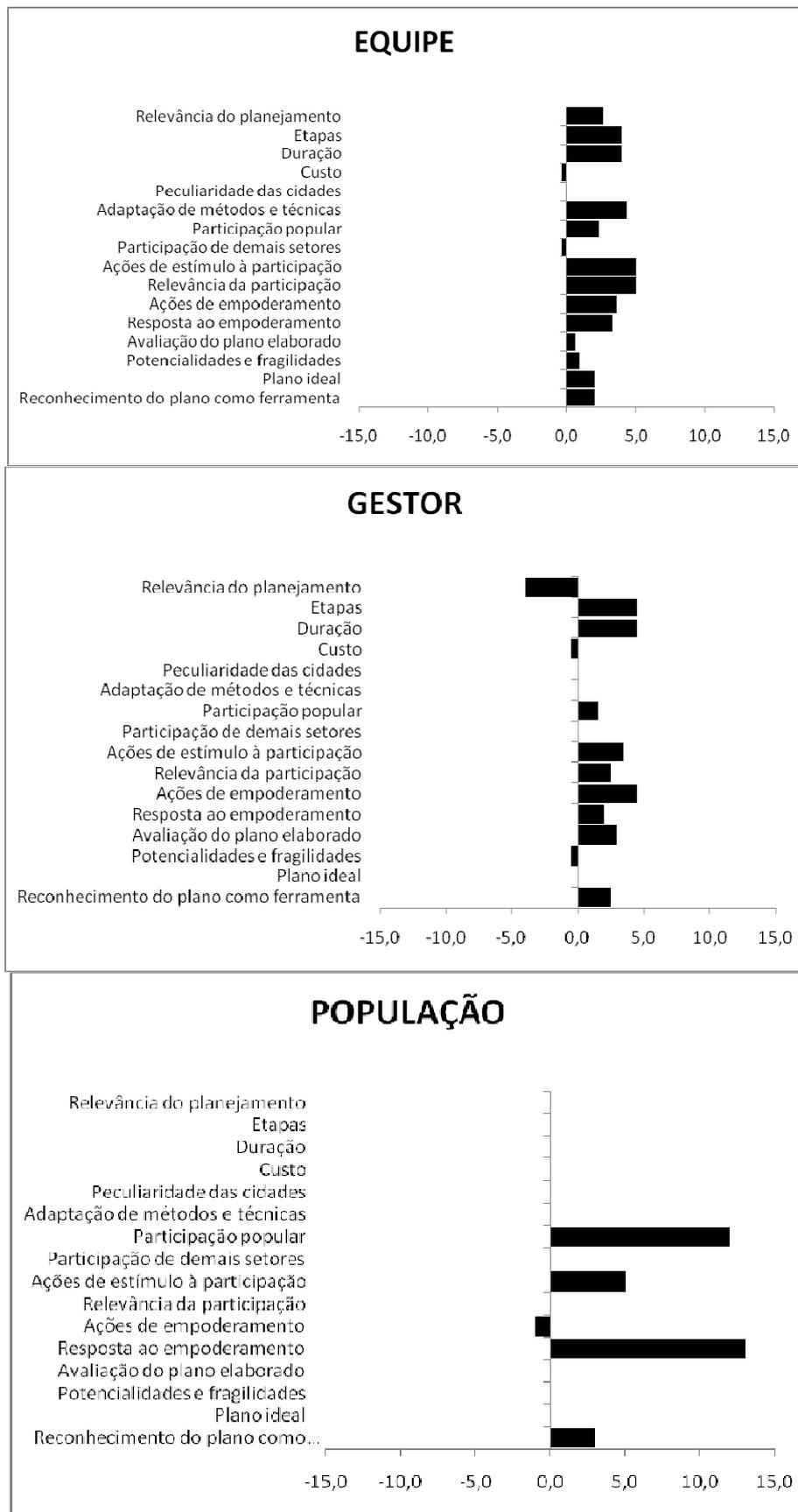


Figura 4 – Perfil do discurso das diferentes categorias de atores sociais do Estudo de Caso 2.

Quanto ao Caso 2, novamente chama-se atenção para a percepção negativa quanto à relevância do planejamento no setor de saneamento. Contudo, agora é possível perceber de qual categoria provém tal opinião negativa acerca do planejamento no setor de saneamento quando se compara a pontuação obtida entre as categorias de atores sociais “Gestores” e “Equipe”.

De uma forma geral, todas as categorias de atores sociais reconheceram o plano como um bom instrumento de planejamento, capaz de modificar a realidade local em relação ao saneamento. É interessante perceber que todas as categorias, nos termos desse grau de análise, tiveram uma percepção semelhante quanto ao processo de participação. É curioso o fato de que, apesar da categoria “População” não reconhecer as ações de empoderamento apontada pela “Equipe” e pelos “Gestores”, a resultante das respostas da categoria indica alguns indícios de empoderamento. Em seu discurso, esse foi o único caso em que houve depoimentos nos quais os participantes responderam diretamente que a população também é responsável pelo plano.

O caso 3.1, observado na Figura 5, seguiu estritamente a proposta inicial da minuta da Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB).

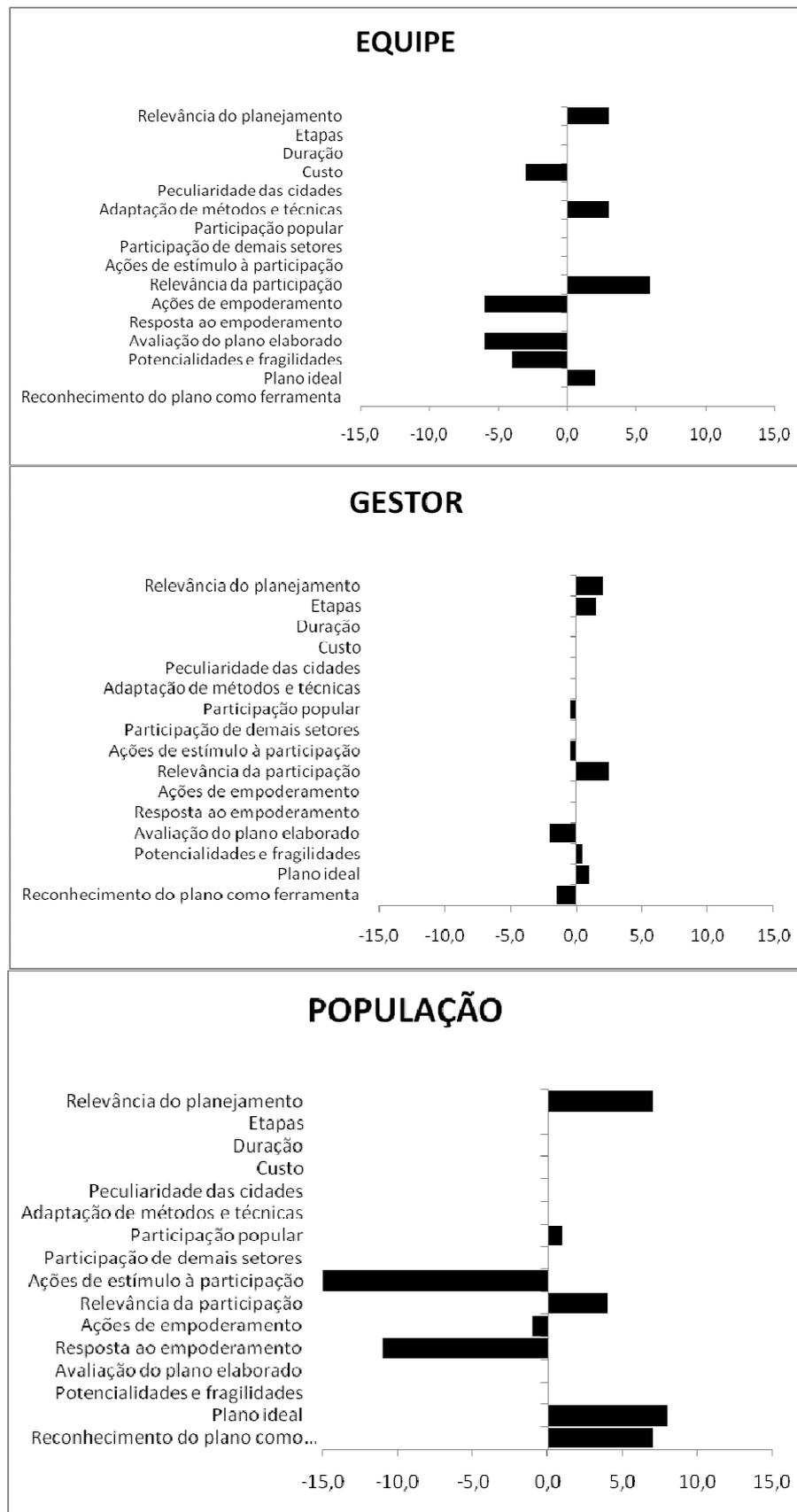


Figura 5 – Perfil do discurso das diferentes categorias de atores sociais do Estudo de Caso 3.1.

Pode-se perceber que os gestores não reconheceram essa versão do plano como uma boa ferramenta para universalização do saneamento. Ao se comparar o mesmo código, ainda na categoria dos gestores do Caso 3.2, percebe-se o reconhecimento da versão revisada como um bom instrumento. Infere-se que tal mudança de opinião acerca desse instrumento seria devido ao fato de que eles foram envolvidos diretamente na sua elaboração, o que também acontece no Caso 1 (Figura 3). Mesmo com abordagens distintas, gerando documentos com características completamente diferentes, os dois processos de elaboração do Caso 3 não priorizaram ações de estímulo à participação social e de empoderamento, o que foi percebido pela população. Isso ficou perceptível nas Figuras 5 e 6.

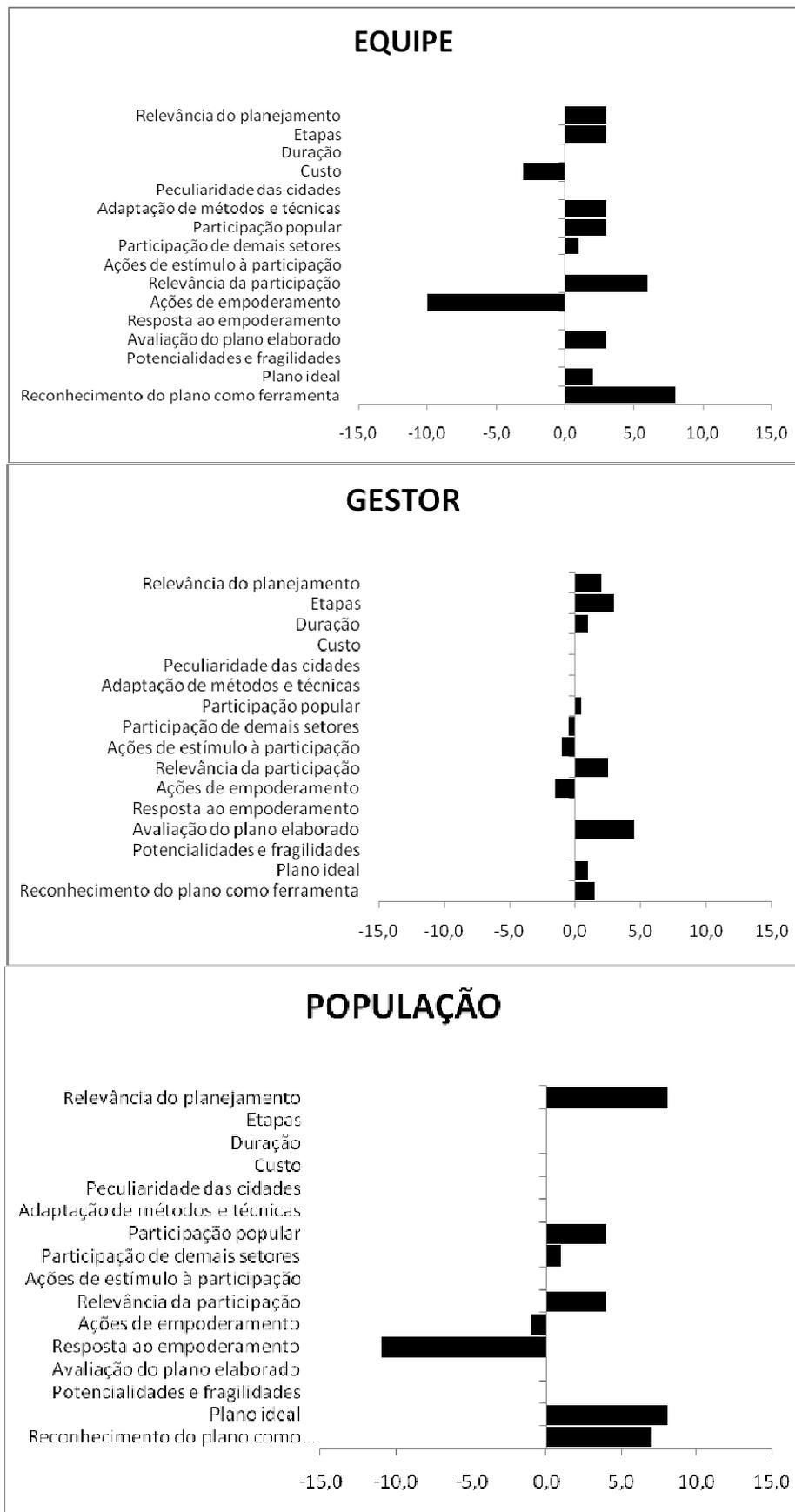


Figura 6 – Perfil do discurso das diferentes categorias de atores sociais do Estudo de Caso 3.2.

Os dados foram reorganizados na forma das Tabelas 5 e 6 para melhor comparação das mesmas categorias de atores sociais entre os diferentes estudos de caso. As duas tabelas se diferenciam somente pelo fato de que a primeira trata dos códigos comuns a todas as categorias de atores sociais, e a segunda trata dos códigos variáveis de acordo com cada categoria de ator. Dessa forma também foi possível comparar os valores de códigos ainda não expostos, que são os específicos de cada categoria.

Tabela 5 – Perfis dos discursos por categoria de atores e por estudo de caso (códigos aplicáveis a todas as categorias de atores sociais)

COMPARAÇÃO DE CATEGORIAS ENTRE CASOS												
CASOS	EQUIPE				GESTOR				POPULAÇÃO			
	1	2	3.1	3.2	1	2	3.1	3.2	1	2	3.1	3.2
Relevância do planejamento	4,0	2,7	3,0	3,0	2,5	-4,0	2,0	2,0	2,0	0,0	7,0	8,0
Etapas	4,0	4,0	0,0	3,0	-1,0	4,5	1,5	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Duração	-3,5	4,0	0,0	0,0	-1,5	4,5	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Custo	-1,5	-0,3	-3,0	-3,0	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diferença nas caract. das cidades	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Adaptação. peculiaridades locais	9,0	4,3	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Participação popular	-2,0	2,3	0,0	3,0	-2,5	1,5	-0,5	0,5	-13,0	12,0	1,0	4,0
Participação setores da sociedade	0,5	-0,3	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	-15,0	0,0	0,0	1,0
Ações de estímulo à participação	-4,0	5,0	0,0	0,0	0,0	3,5	-0,5	-1,0	-54,0	5,0	-18,0	0,0
Relevância da participação	1,5	5,0	6,0	6,0	1,5	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	4,0	4,0
Ações de empoderamento	-1,5	3,7	-6,0	-10,0	-1,5	4,5	0,0	-1,5	0,0	-1,0	-1,0	-1,0

Continuação Tabela 05

Resposta às ações de empoderamento	0,0	3,3	0,0	0,0	-1,5	2,0	0,0	0,0	-3,0	13,0	-11,0	-11,0
Avaliação do plano elaborado	2,0	0,7	-6,0	3,0	2,5	3,0	-2,0	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Potencialidades e fragilidades	-0,5	1,0	-4,0	0,0	0,0	-0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Plano ideal	1,0	2,0	2,0	2,0	-1,5	0,0	1,0	1,0	2,0	0,0	8,0	8,0
Reconhecimento como ferramenta de planej.	3,5	2,0	0,0	8,0	3,0	2,5	-1,5	1,5	-7,0	3,0	7,0	7,0

Tabela 6 – Perfis dos discursos por categoria de atores e por estudo de caso
(códigos específicos de cada categoria de atores sociais)

COMPARAÇÃO DE CATEGORIAS ENTRE CASOS														
CASOS	EQUIPE					GESTOR					POPULAÇÃO			
	1	2	3.1	3.2		1	2	3.1	3.2		1	2	3.1	3.2
Entrevistado ou equipe	5,0	2,0	0,0	0,0	Entrevistado ou equipe	0,0	-0,5	1,5	1,5	Necessidade de Conscient. da pop.	23,0	11,0	22,0	22,0
Influencia política no plano	7,5	5,7	7,0	7,0	Conhecimento da Lei nº 11.445/2007	4,0	1,5	1,5	1,5	Influência política no plano	1,0	15,0	5,0	5,0
Controle social	1,0	0,7	6,0	6,0	Conhecimento do plano	2,0	1,5	-6,5	-6,5	Controle social	0,0	0,0	10,0	10,0
Concessão	9,0	0,0	6,0	6,0	Concessão	11,0	0,0	4,0	4,0	População	11,0	1,0	11,0	11,0
Lei 11.445	1,0	4,0	6,0	6,0	Lei nº 11.445	0,0	0,0	1,5	1,5	Instituições	23,0	2,0	6,0	6,0
Equipe	-0,5	-3,7	-3,0	-3,0	Integralidade	3,0	3,0	-2,0	-2,0	Integralidade	0,0	3,0	0,0	0,0
Envolvimento da prestadora de serviços no	1,5	2,3	1,0	1,0	Qualidade dos serviços prestados	2,0	0,5	3,0	3,0	Qualidade dos serviços prestados	-27,0	-3,0	-8,0	-8,0
Recursos materiais**	-1,5	-5,3	-3,0	-3,0	Universalização	2,5	1,0	0,5	0,5	Universalização	0,0	4,0	-4,0	-4,0
Referenciais metodológicos	2,5	0,7	3,0	3,0	Relevância do tema	0,0	0,0	0,5	0,5	Relevância do tema	5,0	1,0	7,0	7,0
Outros	0,5	-2,0	-4,0	-4,0	Outros	1,0	-3,0	1,5	1,5	Outros	21,0	-6,0	7,0	7,0

Ao se compararem os dados do discurso da equipe do caso 1 com os demais, percebe-se mais experiência em relação ao tema de objeto do estudo, que é o planejamento no setor de saneamento. Isso se deve ao fato de que um dos entrevistados, nesse caso, ter sido uma pessoa da CESB que atua no fomento dos planos municipais de saneamento básico junto aos municípios. A questão da influência política no plano foi ressaltada em maior grau pela equipe do plano do Caso 2, fato que está relacionado com a troca da gestão da prefeitura municipal, da diretoria do Serviço Autônomo de Água e Esgoto da cidade, o que foi determinante para a protelação da conclusão da elaboração do plano. Outro aspecto presente nas falas, que é facilmente comparável, é o da motivação da elaboração dos planos, que nos Casos 1 e 2 ficou bem definida. Já no caso 3, a dificuldade de separar quantitativamente as falas referentes às duas versões do plano deixou essa questão indefinida, porém ela pode ser elucidada na análise temática feita *a posteriori*. Em todos os casos, os membros da equipe elaboradora não consideraram a infraestrutura que possuíam inadequadas ao trabalho, tanto física quanto em termos de recursos humanos e financeiros, com destaque para o Caso 2.

5.2 Processo de elaboração dos planos sob os olhares dos atores sociais

Introduz-se aqui a análise temática com a distribuição relativa dos temas dos valores presentes nas falas dos participantes da pesquisa de uma forma geral, como explicitado na Tabela 7. Nesse momento aumenta-se o grau de detalhamento através do desmembramento por categoria de atores sociais e conclui-se com o detalhamento das fases e gestão do planejamento, fazendo-se uso das categorias temáticas já mencionadas e das falas individualizadas para ilustrar os resultados obtidos.

Tabela 7 – Distribuição relativa das categorias temáticas nas falas por estudo de caso (%)

TEMAS	CASO 1	CASO 2	CASO 3	TOTAL
Preparo dos atores em Lidar com o plano	9,5	6,8	8,9	8,4
Processo de elaboração	6,5	10,1	3,0	6,5

Continuação Tabela 7				
Motivação para elaboração do plano	3,9	1,2	2,1	2,4
Participação Social	15,9	9,6	11,5	12,4
Empoderamento	4,5	12,7	6,9	7,9
Controle social	1,9	1,9	3,7	2,5
Reflexões sobre o processo de elaboração do plano	9,0	6,8	11,7	9,2
Situação do Saneamento no município	19,4	12,2	27,3	19,7
Atuação do Governo	1,7	2,6	1,6	2,0
Conscientização da população	4,5	2,6	6,2	4,4
Influência política no plano	4,1	5,4	3,7	4,4
Responsabilidades na gestão do plano	5,2	5,9	4,4	5,1
Infraestrutura para o trabalho	1,5	7,8	0,7	3,2
Equipe/Instituição	3,4	5,6	2,8	3,9
Metodologia	1,7	4,0	0,7	2,1
Cultura de planejamento	1,3	0,5	0,0	0,6
Consórcio	0,0	0,5	0,0	0,2
Reações dos participantes do grupo focal	3,9	0,0	3,9	2,6
Problemas relacionados a saneamento	0,6	0,7	0,2	0,5
Baixa expressão numérica	1,5	3,1	0,9	1,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Pode-se observar na Tabela 8, que o tema sobre a situação do saneamento nos municípios foi, de forma geral, mais recorrente, seguido pela temática da participação social. Percebe-se

também o peso das ações de empoderamento nas falas do Caso 2 em relação aos demais casos. Ao examinar as falas individualmente, é notável a preocupação e o empenho da equipe do plano de Viçosa nas ações de empoderamento. A ausência da temática relativa às reações dos participantes dos grupos focais no Caso 2 foi devido ao fato de se ter utilizado a técnica da entrevista grupal nessa ocasião.

Sob um olhar mais detalhado, a Tabela 8 proporciona visualizar a distribuição da frequência relativa das temáticas abordadas nos discursos de cada categoria de atores sociais.

Tabela 8 – Distribuição relativa das categorias temáticas nas falas por estudo de caso e por categoria de atores sociais (%)

	EQUIPE			GESTORES			POPULAÇÃO		
	CASO – 1	CASO – 2	CASO – 3	CASO – 1	CASO – 2	CASO – 3	CASO – 1	CASO – 2	CASO – 3
Preparo dos atores em lidar com o plano	11,8	5,8	4,5	23,9	19,4	25,0	5,1	0,6	6,0
Processo de elaboração	16,7	12,1	9,1	12,7	10,8	8,3	1,4	7,5	0,3
Motivação para elaboração do plano	9,8	2,9	6,1	11,3	-	6,9	-	-	-
Participação Social	9,8	11,0	9,1	8,5	7,5	13,9	19,9	9,4	11,4
Empoderamento	2,9	9,2	16,7	2,8	10,8	1,4	5,5	17,6	6,0
Controle social	2,9	3,5	6,1	-	1,1	-	2,1	0,6	4,0
Reflexões sobre o processo de elaboração do plano	12,7	11,0	21,2	11,3	9,7	20,8	7,2	0,6	7,4
Situação do saneamento no município	-	-	1,5	12,7	17,2	19,4	27,7	22,6	34,9
Atuação do Governo	-	0,6	3,0	2,8	2,2	-	2,1	5,0	1,7
Conscientização da população	-	-	-	-	-	-	7,2	6,9	9,1

Continuação Tabela 8

Influência política no plano	6,9	5,2	7,6	-	3,2	-	4,1	6,9	3,7
Responsabilidades na gestão do plano	-	-	-	-	-	-	8,2	15,7	6,4
Infraestrutura para o trabalho	6,9	16,8	3,0	-	4,3	1,4	-	-	-
Equipe/Instituição	6,9	12,1	7,6	12,7	3,2	1,4	-	-	2,0
Metodologia	6,9	7,5	4,5	1,4	4,3	-	-	-	-
Cultura de planejamento	5,9	-	-	-	2,2	-	-	-	-
Consórcio	-	0,6	-	-	1,1	-	-	-	-
Reações dos participantes do grupo focal	-	-	-	-	-	-	6,2	-	5,7
Problemas relacionados a saneamento	-	-	-	-	-	-	1,0	1,9	0,3
Baixa expressão numérica	-	1,7	-	-	3,2	1,4	2,4	4,4	1,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Avaliando os dados desmembrados por categoria de atores sociais em cada caso, verifica-se que o grande peso na frequência da temática sobre a situação do saneamento local vem do discurso da população, bem como uma contribuição significativa da temática da participação social. Isso talvez se deva às próprias características diferentes dos roteiros de entrevistas e grupo focal, embora na concepção dos roteiros tenha-se buscado abranger categorias temáticas comuns, vislumbrando a comparação entre categorias de atores sociais. Na categoria dos gestores, o maior peso encontra-se na temática do preparo dos gestores e das prefeituras para a elaboração dos planos. Os temas sobre a situação do saneamento do município e as reflexões sobre o processo de elaboração também são recorrentes. A distribuição dos temas na categoria de membros das equipes elaboradoras já é mais variada e fica mais concentrada na categoria que descreve o processo de elaboração no Caso 1. Já no Caso 2, a distribuição se detém sobre a infraestrutura de trabalho, e no caso 3 sobre as reflexões do processo de elaboração.

É possível fazer uma associação direta ao se avaliar a intensidade negativa do código equivalente à infraestrutura de trabalho do Caso 2 na Tabela 8 e recorrência do tema nas falas. Ao analisar as falas dos entrevistados, o que transparece é que esse foi um fator incômodo para a categoria de membros da equipe elaboradora de Viçosa. Nas falas ficou bem explícita a opinião reiterada de que os recursos financeiros, bem como o apoio da prefeitura, não foram suficientes.

5.2.1 Motivação da elaboração do plano

Demonstrada a obrigação legal de que todo município deve elaborar o plano municipal de saneamento básico, na forma da Lei Federal nº 11.445 de 2007, a discussão não é apenas acerca da obrigatoriedade, mas de como é tratada. A começar pela real motivação para a sua elaboração, visto que tal elaboração serve como pré-requisito de algumas ações do titular dos serviços de saneamento, como por exemplo, o repasse de recursos federais para o setor e a renovação de contratos de concessão. Segundo Rezende e Heller (2008), o PLANASA na década de 70, foi uma política financiada pelo BNH que foi construída ao longo das décadas anteriores. A era PLANASA se caracterizou pela grande expansão das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Os contratos de concessão com os municípios feitos àquela época tinham o prazo de vigência de, em média, 30 anos. O prazo de vigência desses contratos de concessão coincide com a nova exigência da política de saneamento, colocando

assim, além da motivação para a corrida pela garantia de recursos federais, a corrida pela legalização da renovação de contratos de concessão. Essa situação é possível de ser avaliada em diversas falas dos entrevistados do Caso 1, como segue:

GeralG1 *Eu não conheço muitos planos municipais de saneamento. Eu conheço na verdade, uns três. E todos os três que tive oportunidade de ler e até participar da elaboração são planos elaborados pela COPASA. Quer dizer: pela prefeitura sob a orientação da COPASA. Então a COPASA, quando ela faz negociação pra renovação de concessão ou pra uma nova concessão que seja, existe um contrato de programa e neste contrato de programa é previsto que o município tenha que ter o plano municipal de saneamento, dado de acordo com a lei. Então a COPASA tem uma forma diferente de lidar com essa questão do plano municipal, porque para COPASA, como é uma exigência legal, e normalmente eles têm que cumprir prazo e tudo mais, o plano é elaborado de uma forma muito sucinta, praticamente não tem participação. (...)*

1G1 *[o plano foi elaborado] tem 6 meses. É, quatro ou cinco meses. Que é pra começar a fazer a concessão. (...) [Se não fosse a renovação de concessão] Eu num sei. Acho que não estaria pronto não.*

Outro fator intrínseco a essa questão é a privatização indireta das CESBs através da sua abertura de capital na bolsa de valores. O objetivo de angariar lucro para seus acionistas é um fator relevante na questão da expansão de mercado da Companhia, o que envolve diretamente novas concessões e a renovação das antigas concessões. Essa preocupação fica latente nas falas a seguir:

1E2 *(...)[O plano] (...) não é da COPASA (rindo). Qual interesse a COPASA tem? Expansão de mercado, evidente, óbvio! Mas com ou sem o plano municipal de saneamento vai caminhar? Não, num vai não! Sem o plano não atravessa a lei 11.445. E sem apresentar a lei 11.445, a prefeitura tem que procurar quem desenvolva seu trabalho todo por fora, licitado, empresas particulares ou a própria prefeitura tem que dar conta daquilo. Ela vai dar conta?(...)*

GeralG2 *(...) A gente tem um interesse no município, a gente tem um plano de expansão. A intenção é atingir as metas do governo de universalização do saneamento, então a meta do governo é estar operando água e esgoto em toda Minas Gerais. Então a gente tem um plano de expansão e a gente busca esse plano de expansão (...)*

Não existe um discurso uníssono que classifica taxativamente o fator motivador dos planos nos casos estudados. Contudo, foi possível perceber, pela análise numérica da categorização, que os Casos 1 e 3.1 tiveram como principal motivação a renovação e aquisição de nova concessão pela CESB. Já nos Casos 2 e Caso 3.2, a motivação está ligada à exigência legal por si só, bem como a garantia da possibilidade de receber repasses orçamentários do governo federal. Especificamente no Caso 2 existe uma crença na efetividade da nova política de saneamento e desenvolvimento de projeto piloto junto a FUNASA para o desenvolvimento de um termo de referência a ser empregado em todo o país. Essas questões são identificadas nos trechos de falas a seguir.

- Caso 1

1G1 *[O plano foi elaborado por obrigação (...). Se não tiver o plano, (...) com a Lei do saneamento, não se faz a concessão. (...) é pré-requisito indispensável pra ter concessão (...)que todo município tenha plano municipal de saneamento. Ele pode ter até SAAE(...)mas], todo município tem que ter [o plano]. O nosso coincidiu com a renovação com a COPASA, entendeu?*

1E1 *Que daí no caso a COPASA chegou e falou o seguinte: “Oh! Não tem como a gente fazer a renovação o contrato, não tem sequer como a prefeitura licitar com outra empresa caso ela não cumpra a execução do plano municipal de saneamento.”(...) o fator preponderante, no caso, com certeza é a renovação ou da contratação de uma concessionária pra administrar a questão do abastecimento de água e a coleta de esgoto da cidade. Porque sem a aprovação da lei, você fica impossibilitado dessa contratação.*

- Caso 2

2E1 *(...) eu entendo [que a motivação para o plano é] a questão de que, primeiro plano tem que ser em todos municípios, então aqui tem que ter. Só que aqui foi meio que identificado como lugar que poderia ser um projeto piloto pela questão da universidade. (...) Mas aqui também precisa, a cidade demanda isso, um plano de saneamento porque a cidade tem alguns problemas de saneamento (...)*

2E2 *(...)É a lei do saneamento. A política nacional do saneamento que deu condições aos municípios de receber um recurso pra elaboração do plano e a obrigatoriedade. Virou lei,*

meu filho. Acabou, tem que fazer. Então a motivação é essa. E eu acho que todo município tem claro pra ele que nós vivemos uma época, principalmente da água, escassa. Então você tem que planejar, senão você vai ficar sem água. (...)

- **Caso 3.1**

3G1 (...) o esgoto foi a partir de julho de 2008 (...) Que foi repassado a licitação pra COPASA de esgoto. A água [foi repassada] há 35 anos (...) porque a antiga concessão de água foi assinada em 75, então venceu 30 anos em 2005 (...) [E] Foi negociado em 2008, quando o município passou a concessão de esgoto pra COPASA. [Data coincidente com a aprovação da primeira versão plano]

3E1 Então Brumadinho hoje, ele tem esse plano da COPASA que foi feito em 2008 e só foi feito porque o município precisava de fazer o contrato de concessão mesmo com a empresa. Já estava na época de renovar e então precisou do plano. (...) Então assim, eu não sei quem começou, mas quem praticamente fez foi a COPASA direcionado pra ela! Pra ela saber o que é que o município já tinha de estrutura pra ela vir e assumir a concessão aqui e em mais outras localidades.

- **Caso 3.2**

3E1 (...) eu fui convidada pra realizar esse trabalho pra prefeitura de Brumadinho, que era elaborar o plano municipal de saneamento básico, porque tinha uma diretriz do Ministério das Cidades que os municípios que não tivessem o seu plano aprovado até o dia 31 de dezembro de 2010, poderiam ser penalizados com impossibilidade de acessar recursos tanto da FUNASA quanto do Ministério das Cidades, e tal.(...)

E existem ainda os casos em que a concessão foi realizada antes da aprovação da Lei Federal nº 11.445/07, e cujo prazo de vigência do contrato ainda é grande. Nesses casos, a CESB em questão não toma frente à questão, assumindo uma postura passiva, o que revela seu interesse estrito na renovação ou aquisição de concessões.

GeralG2 Então, muitos não têm [o plano]. (...) nosso momento de concessão são 30 anos, então concessão que foi fechada em 2000. Se ela não está dentro do regimento da lei e num tem um plano municipal, então nós não cobramos o plano municipal deles. Mas eles já

tenham que estar elaborando o plano municipal deles... Então a questão é do município! A obrigatoriedade disso é do município.

Moraes (2009) sinaliza que os planos têm demorado em média 12 meses para serem elaborados sob a ótica participativa, quando o município toma realmente a decisão política de fazê-lo, conforme preconiza a Lei Federal nº 11.445/07. Porém, diante das diferentes motivações e preceitos na elaboração dos planos, sua duração pode variar bastante. Quando motivado única e exclusivamente pela concessão, o seu período é bem curto. O assunto é abordado no subitem seguinte, que detalha mais os processo de elaboração.

5.2.2 Processo de elaboração

Em todos os estudos de caso, os processos de elaboração seguiram as etapas básicas de diagnóstico e prognóstico. Contudo, desenvolveram essas fases com grau variável de participação social. Uma característica que os aproximou foi a busca de referenciais metodológicos, como por exemplo, os de planejamento já consolidados no setor em outros municípios, bem como termos de referências e publicações do governo acerca do tema. O Quadro 7 contém um resumo dos dados coletados relativos a custos, duração e a principal característica dos planos.

Quadro 7 – Principais características dos planos

	CASO 1	CASO 2	CASO 3.1	CASO 3.2
CUSTO	Sem custo	150 mil reais	Sem custo	7 mil reais
DURAÇÃO	7 meses	1,5 anos (o documento final não foi gerado e nem aprovado)	10 dias	6 meses (mas ainda não foi aprovado)
CARACTERÍSTICA	Planejamento normativo	Planejamento participativo com criação de cenário, estratégia de emergência e contingência. Diálogo entre técnico e popular	Planejamento normativo	Planejamento Estratégico com um certo grau de participação e criação de cenários.

- Caso 1

Começa com o fomento da CESB em razão do vencimento do contrato de concessão e a proposição de um modelo, uma minuta de um plano que, segundo as falas, foi criada para atender às exigências mínimas da Lei. Conforme relatado pelos participantes da pesquisa, membros da Companhia, esse modelo foi proposto e não imposto. Dessa forma, os gestores do município entenderam que o modelo proposto não era suficiente e buscaram outros exemplos e modelos de planos municipais de saneamento básico. Com ajuda da Companhia para o diagnóstico técnico, uma equipe própria da prefeitura desenvolveu o plano. Devido ao curto prazo, a participação social não foi estimulada, houve diagnóstico somente técnico e a consulta pública do plano na *internet* e, *a posteriori* em audiência pública na câmara de vereadores.

1E1 *Primeira etapa era, lógico, a coleta de dados.(...) Então você tem a coleta de dados física, a coleta de dados estatística. E na realidade, num segundo momento, você tem a organização desses dados, aí você tem uma outra fase que tem a leitura do que é que é situação atual da cidade e na sequência a gente tinha as propostas. E no final, a gente tem as diretrizes que a concessionária ou que o município tem que seguir, além das metas.*

1G1 *Ele talvez não tenha essa metodologia que você está querendo. O que basicamente foi feito foi levantamento de dados, levantamento de deficiência, e levantamento de demandas. E isso foi colocado no papel pra cada localidade. (...) [A duração do plano] só pra confeccionar, só pra ele estar pronto, pra equacionar todas as situações (...) demorou 6 meses.*

Foram utilizados dados do sistema da Companhia de saneamento:

1G2 *o plano de saneamento do município foi feito pelo município, a COPASA participou, ajudou a elaborar e ele foi feito... como a sede do município já era operado pela COPASA, então não teve muita dificuldade. O que teve mais talvez dificuldade no município foi fazer o plano dos distritos e dos povoados que compõem o restante do município.*

- Caso 2

O plano de Viçosa não se encontrava concluído até a data do fechamento deste estudo. Isso ocorre principalmente devido a uma falha na renovação do contrato de convênio entre a FUNASA, o SAAE do município e a equipe elaboradora. Também se pôde perceber nas falas

alguma influência negativa de fatores políticos. Esse plano foi desenvolvido por uma equipe ligada à Universidade Federal de Viçosa, e foi um dos planos que mais se aproximou da teoria defendida por Carlos Matus, referente ao Planejamento Estratégico Situacional. Isso pois, além de ser participativo e abarcar a dimensão política do planejamento, ainda que de forma mais simples, também chegou a elaborar um esboço de cenários futuros para os serviços de drenagem e gestão de resíduos sólidos e a apresentar planos de ações emergenciais e contingenciais (AZEVEDO, 1992; TONI, 2004; HUERTAS, 2006). Foi utilizada uma metodologia que incorporou a participação social. A fase inicial do plano se deu através de um nivelamento da equipe, apontada pela mesma como um momento muito importante. Por se tratar de uma equipe multidisciplinar, que envolveu profissionais tanto da área de engenharia como das áreas sociais e da saúde, nessa fase houve um nivelamento técnico a respeito do conceito de saneamento, de metodologia participativa e das condições históricas, sociais e políticas do município. A próxima etapa relatada pelos entrevistados foi a do diagnóstico participativo através de reuniões nos bairros e comunidades do município, em paralelo com o diagnóstico técnico. Na sequência foi realizada consulta à população sobre as metas, na forma de assembléia geral, seguida do ajuste e compilação dos relatórios gerados até então. Não foi gerado um documento final que se pudesse chamar de Plano Municipal de Saneamento Básico de Viçosa devido a entraves burocráticos do contrato de convênio entre FUNASA, SAAE e equipe. Outro motivo foi a falta de priorização desse projeto por parte da nova administração da autarquia. O trabalho foi desenvolvido no formato de relatórios que, ao final, serviriam de subsídio para a formulação do documento final, que seria o plano de fato.

2E1 (...) *Então a ideia inicial foi de montar a equipe e aí de capacitar a equipe. Que foi muito interessante, que foi a parte onde a gente tentou criar junto essa entendimento do que era o plano. (...)*

2E3 *[Um segundo momento] (...) é o momento do diagnóstico da situação do saneamento do município. E esse diagnóstico, ele tem dois elementos que caminham em paralelo, pra mim são a mesma etapa em termos temporais. Diagnóstico físico, técnico, da infraestrutura existente de saneamento, não só do ponto de vista físico, mas também do ponto de vista gerencial, prestação de serviço, a caracterização da prestação de serviço. E a visão popular, todos os dois são elementos de diagnóstico e que caminham em paralelo. A outra etapa seguinte, reduzindo bastante o que é um plano, seria a etapa exatamente do prognóstico, que é o planejamento propriamente dito, de se prever exatamente ações no sentido de suprir as lacunas identificadas no diagnóstico. E novamente isso tem elemento técnico, gerencial, mas*

tem também um elemento de auscultar a população. E como uma etapa final, e aí é que eu acho que reside o grande pulo gato de um bom plano de saneamento: é você saber fazer esse diálogo, tanto do diagnóstico quanto do prognóstico entre o saber técnico e o saber popular e traduzir isso num documento que é técnico. E saber devolver isso pra população. (...) No formato que a gente criou aqui eram delegados que compunham um fórum específico pra discutir o plano de saneamento, mas saber devolver isso pra que a população possa enxergar no plano, que já é um documento técnico, possa enxergar no plano a presença ou não do que foi discutido com eles. Enfim, eu acho que essa é a última etapa e a etapa mais... que requer mais habilidade tanto política quanto técnica, né.

A fala anterior trata justamente da habilidade política do planejador mencionada por Matus na entrevista concedida a Huertas (2006). O diálogo entre o saber técnico e o popular não é uma tarefa simples, como ressaltado por Toni (2004). A tarefa é ao mesmo tempo “*perícia e arte*” (TONI, 2004, p. 3). Ainda há de se levar em conta nessa tarefa compatibilização dos planejamentos e interesses de outros atores presentes no jogo político da sociedade, o que torna mais complexa a tarefa de compilação do planejamento (AZEVEDO, 1992; TONI, 2004; HUERTAS, 2006). Tudo isso torna o anseio do entrevistado fundamentado e justificado.

O relato seguinte descreve o modo de trabalho da equipe do plano de Viçosa. A equipe trabalhou conforme preconizava o termo de referência da FUNASA, produzindo relatórios que dariam base ao documento final consolidado do plano municipal de saneamento.

2E1 (...) *a gente trabalhava sempre com relatórios, então a gente fez alguns relatórios que a gente considerou meio que avulso (...) E a ideia nossa era fazer um projeto de lei. O plano final, um resumo num documento único e um projeto de lei. E é o que a gente não fez. E a gente também faltou um advogado pra fazer um projeto de lei, porque não tem como você fazer um projeto de lei sem um termo legal bem feito, tem que ter a assessoria jurídica que a gente não teve.*

Viçosa possui uma característica peculiar ao seu processo, que é o fato de ser uma cidade onde alguns estudos sobre as condições de meio ambiente e saneamento já haviam sido realizados, o que facilitou em alguns aspectos o trabalho da equipe e barateou seu custo.

2E1 *Aí do diagnóstico a gente pesquisou o que já tinha sido pesquisado sobre o saneamento de Viçosa, a cidade de Viçosa, aí a gente montou o primeiro relatório com os diagnósticos. (...) E isso é importante também, porque a gente viu como é que a cidade estaria ali. (...)*

A dificuldade de construir um objeto de trabalho novo também foi relatada pela equipe.

2E1 *(...) A delegação de funções, a equipe ficou meio sem rumo certo (...) apesar de ter reunião toda sexta, todo aquele processo. Eu acho que a gente ficou meio perdido. Mas também era uma coisa nova que está sendo construída. Então isso tudo eu acho que também tem que entrar como um entendimento aí. Tem que entrar no entendimento que é um processo que está sendo construído o próprio processo em si. (...)*

De fato, como visto tanto nos discursos anteriores quanto no que se segue, a etapa inicial de nivelamento da equipe teve um grande peso na opinião dos entrevistados membros da equipe elaboradora e também na do gestor que esteve mais ligado ao processo.

2E3 *(...)Um outro elemento que caracterizou o nosso plano, que eu acho importante e se fez até necessário em função das próprias características da conformação da equipe foi o momento inicial de capacitação interna. Eu não sei todas as equipes, principalmente as empresas de consultoria teriam essa preocupação que tivemos. (...) Enfim, a equipe passou por esse nivelamento tanto técnico, quanto de percepção da realidade local como também de técnicas de planejamento participativo, de mobilização social e planejamento participativo. Isso foi um elemento importante que tomou um pouco nosso tempo, mas eu acho que isso foi importantíssimo do ponto de vista qualitativo, acho que nós tivemos uma equipe capacitada como um ato deliberado. Uma iniciativa deliberada de capacitar a equipe pra enfrentar o problema bem enfrentado.*

Um aspecto levantado pelo representante da prefeitura responsável pela elaboração do plano de saneamento em Pará de Minas foi o fato de, no caso de pessoas de fora do município realizarem o plano, seria ideal um momento em que essas fizessem um imersão na realidade do contexto sócio político local. Esse momento de capacitação é uma ação nesse sentido, ou seja, dessa forma haveria um melhor preparo do jogo político que acontece no contexto em se faz o planejamento (TONI, 2004; HUERTAS, 2006). A questão é se esse trabalho seria suficiente. De fato, parece ser uma boa ferramenta. Contudo, esse posicionamento, mesmo que tente minimizar os efeitos da ação e julgamento de um agente externo no planejamento,

contraria a idéia da teoria do PES sistematizada por Carlos Matus, que diz que quem planeja deve ser quem governa.

É por isso que “**planeja quem governa**”, e “governa” quem, de fato, planeja. Quem tem capacidade de decisão e responsabilidade de conduzir as políticas públicas deve obrigatoriamente envolver-se no planejamento. A atividade de coordenação, assim, é indissociável do planejamento, que é, também, uma opção por um tipo organização para a ação que refere-se a oportunidades e problemas reais (TONI, 2004, p. 5; grifo do autor).

- Caso 3.1

Um dos membros da equipe que elaborou o plano foi identificado e se recusou reiteradas vezes a dar entrevista, o que prejudicou a descrição pormenorizada do processo de elaboração. Problemas como esse são passíveis de ocorrer, visto que a coleta de dados na pesquisa qualitativa, na qual se demanda entrevistas e depoimentos de diversos atores envolvidos, é necessária também certa abertura e consentimento para que um estudo de caso seja realizado de forma efetiva. Essa negociação entre pesquisador e pesquisado(s) pode ser bastante demorada, demandando tempo e recursos, ou pode ser mal sucedida, como ocorreu nesse caso (FLICK, 2009). Porém, como tal versão seguiu estritamente o modelo mínimo da minuta proposta pela CESB, foi possível estimar como foi o processo de elaboração através de outros depoimentos de atores sociais que relataram o processo geral de elaboração dos planos. Utilizou-se também depoimentos da equipe do Caso 1, membro da equipe da Companhia que utiliza o mesmo processo. Foi realizado então um diagnóstico técnico com um engenheiro e um funcionário da prefeitura que conhece o sistema de esgotamento sanitário que seria assumido pela Companhia. Como a gestão do sistema de abastecimento já era de seu domínio, somente organizaram os dados do sistema. As metas foram discutidas com o executivo municipal, o plano ficou em consulta pública no sítio eletrônico da prefeitura e, após audiência pública, foi aprovado. O processo decorreu em poucos dias ou um mês, conforme explicitado nas falas.

1E2 *No procedimento normal eu faria em uma semana. Assim, tranquilo. Coleta de dados junto ao funcionário responsável que possa descrever pra mim aquele sistema de esgotamento sanitário e de esgoto, a transformação dessas informações num padrão e a verificação junto ao prefeito dos objetivos e metas dele. Fechou! Em uma semana eu consigo. Mas não acontece dessa forma. De jeito nenhum, é sempre mais de mês, é arrastado, é sofrido. Pra variar a coisa não anda, você chega lá, o prefeito não está, o prefeito teve uma audiência. Você marca de novo com o fulano, eu costumo muito brincar assim: “o João da*

água” ou “o José do esgoto”, que são nomes que a gente dá com carinho, porque sabe que aquele, por mais simples, ele vai saber falar melhor que o Doutor João, Doutor José. Porque esses é capaz de não saber não, mas o Zé da água e o João do esgoto sabem me falar tudinho como é que está lá.

A descrição do procedimento é igual à exposta por um entrevistado sobre o processo em geral.

GeralG1 (...) Em média o tempo de elaboração desses planos que são anexos aos contratos de programa são de uma semana... (...) No caso a COPASA se dispõe, ou seja, ela fornece equipe técnica, no caso eu já fiz parte de algumas. E essa equipe vai no município. Aí tem, normalmente ali dentro da prefeitura, alguém que conhece o sistema de forma mais detalhada. Essa pessoa visita as unidades do sistema acompanhada pelos técnicos da COPASA e a elaboração é feita em dois ou três dias. Sem nenhum exagero, é isso mesmo que é feito. E... são vários!

1E2 Bom, a primeira coisa que a gente faz, numa primeira reunião com o prefeito é saber o que compõe grande Pará de Minas, vamos supor já que nós estamos falando em Pará de Minas. A grande Pará de Minas é composta de quais distritos? Quais povoados? (...) aí a segunda etapa é saber como que é composto o sistema de água e esgoto daquela localidade e depois o próprio prefeito vai ter que desenvolver um de pluvial e um de lixo. Porque essa parte eu não mexo. (...) Feito essa informação, aí eu monto o esqueleto todinho do processo e pronto! E aí eu vou no prefeito e falo assim: “E aí prefeito, isso aqui é o que o senhor tem. E o que o senhor vai querer fazer? ” E aí ele vai falar: “Eu quero isso, isso e isso.” _ “O senhor acha que isso é viável? Pensa bem! Se o senhor vai dar conta de fazer isso. Se o senhor está só sonhando? Isso é um objetivo, isso são metas mesmo? ” Porque existe uma diferença entre objetivos, metas e sonhos! (...) Feito isso vai para conhecimento da população, câmara e votação. É esse o processo.

Segundo falas, o respeito às peculiaridades de cada município é garantido devido à prévia atuação e permanência da Companhia naquele local.

1E2 [As peculiaridades das cidades] têm sido observadas desde quando a COPASA entrou lá nessa cidade. Então você tem que observar, senão você não consegue nem lidar com a população. Existem muitas diferenças sim, às vezes cidades vizinhas. Você vê: Primeiro, os objetivos são outros. Segundo, nível cultural em Minas já é gritante essa diferença de uma

cidade pra outra. Você percebe muito isso, e é claro, se existe um nível melhor de educação e a cidade é mais politizada, claro que o desenvolvimento de qualquer linha, seja de saneamento, seja de telecomunicação, seja o que for, vai ser maior, vai ser de uma forma mais sistematizada, vai ter uma visão sistêmica da coisa toda. A gente não percebe isso nos pequenos municípios.

Trata-se de um tipo de planejamento normativo, pois não há, nesse modelo de planejamento, perspectivas de criação de cenários futuros, análise de ameaças ou fatores favoráveis ao setor, ou seja, não há o momento estratégico durante o planejamento (TONI, 2004). Além disso, segundo o que se pode perceber das falas, não se baseia em projeções de dados reais, mas sim da vontade política do gestor municipal executivo.

- Caso 3.2

Já a revisão do plano de Brumadinho foi feita por um profissional contratado, que reuniu informações nos diversos setores da prefeitura. Obteve-se informações de um plano já existente de gestão integrada de resíduos sólidos com a prestadora de serviços de água e esgoto para realizar o diagnóstico técnico, que foi organizado por bacias hidrográficas. O diagnóstico com a população foi realizado aproveitando-se reuniões que eram destinadas a outros projetos, como a Agenda 21 do município e o Plano Diretor. As informações foram compiladas e as metas foram traçadas pelo referido profissional contratado, e deram corpo à nova versão do plano que, em momento posterior, será submetido à consulta entre as Secretarias do executivo municipal. Após ser trabalhado dessa forma, o plano será exposto à consulta pública por método ainda não definido e aprovado na forma de lei.

3G2 (...) *Primeiro foram feitos diagnósticos do sistema atual de água, esgoto. Como os resíduos sólidos eu já te falei, quando começou a fazer o plano, a gente já tinha um plano de resíduos sólidos urbanos, que foi concluído em 2010. (...) eu não tenho certeza se durou uns 5-6 meses [o plano de saneamento e] o de resíduos sólidos durou 4 meses.(...) Foi feito algumas coisa em conjunto com a COPASA (...)*

3E1 (...) *[O plano] tem a fase de diagnóstico. Esse diagnóstico foi feito por bacia hidrográfica de Brumadinho. (...) Então foi utilizada as diretrizes da resolução recomendada do Conselho das Cidades, as unidades, diagnóstico geral, diagnóstico por bacia hidrográfica, o prognóstico que utilizou cenários do plano, do PDDI, plano diretor da bacia, os planos de ações e as ações de implantação e avaliação do plano. Ajudou muito a pegar*

dados locais, o pessoal do Programa Saúde da Família, que tem dados ricos aí da quantidade de casas, quantidade de casas sem banheiro, qual que é o principal problema de saúde das famílias, renda, essas coisas. Vários dados secundários foram localizados, entrevistas, visitas de campo. (...) Brumadinho tem algumas Secretarias que trabalham com a parte de saneamento, por exemplo, limpeza urbana é na Secretaria de Meio Ambiente, controle de vetores é Saúde, esgoto e água e drenagem é Secretaria de Obras. Água e esgoto às vezes é COPASA e tem localidade que é associação. Então foi feito um diagnóstico de cada situação.

Percebe-se na fala acima a aproximação do momento estratégico relativo ao planejamento estratégico situacional também no estudo de Caso 3.2, devido à utilização de cenários. E tanto no momento normativo quanto no estratégico do PES as habilidades do planejador são importantes, principalmente ao se extrapolar a esfera técnica, situação que é vivida por qualquer planejamento de governo (AZEVEDO, 1992; TONI, 2004; HUERTAS, 2006). Com isso, ao se comparar os planos estudados, percebe-se que, em todos os processos de elaboração, julgou-se necessário ter alguém junto à equipe que conheça bem o município, ou seja, sua estrutura física, social e política. Essa foi uma característica que aproximou os três municípios onde se realizaram os estudos de caso. Sendo assim, nos três casos buscou-se integrar o conhecimento de pessoas que conheciam bem os municípios. Esse foi inclusive um questionamento dos entrevistados do Caso 1, o membro da equipe da prefeitura.

1E1 (...) *Aí você imagina a possibilidade do município te contratar como consultor, tendo visto e vivido essas outras realidades, como que você acha que a cidade deveria se portar com relação ao desenvolvimento do seu plano de saneamento. Esse seria o processo ideal, você ter uma pessoa que tenha, na realidade, a experiência de ter convivido ou de ter pesquisado sobre esses outros modelos e de ter de fato ter visitado a cidade e ter visto a aplicação do mesmo.*

A etapa inicial do processo de elaboração do plano de Viçosa apresenta uma relação com o discurso acima. Por se tratar também de uma equipe grande, houve a peculiaridade de se realizar uma etapa de nivelamento em termos de conhecimentos técnicos de diferentes áreas, temas e da realidade local. Um aspecto levantado pelo responsável da prefeitura acerca da elaboração do plano de saneamento em Pará de Minas foi o fato de, no caso de pessoas de fora do município realizarem o plano, seria ideal um momento em que essas fizessem um imersão na realidade do contexto sócio-político local. Esse momento de capacitação é uma

ação nesse sentido. A única questão é se isso é o suficiente. Mas, de fato, a participação da pesquisa como observador-participante é que foi uma boa ferramenta que pode reforçar tal afirmativa.

2E3 *[Capacitação inicial] Tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista de conhecimento da realidade. Isso também é um aspecto muito particular do nosso plano aqui. Porque parte da equipe, e eu me incluo nela, tinha o conhecimento bastante profundo da cidade. Pessoas que tinham, tiveram um envolvimento político forte com a cidade. A gente conhecia e conhece muito bem cidade do ponto de vista de território, como conhece muito bem a cidade do ponto de vista dos seus atores políticos, seus atores sociais, as lideranças populares. A gente tinha o conhecimento prévio disso que facilitou muito [o trabalho realizado], esse é um elemento que não sei se em outros locais isso ocorre. (...)*

- **Modelo da CESB**

Importante ressaltar que o que transpareceu nas entrevistas é que o modelo da minuta e consulta pública fomentados pela CESB, como descrito no Caso 3.1, não é uma imposição. O caminho a ser percorrido começa, geralmente, com um alerta feito às prefeituras quanto à necessidade da elaboração do plano devido à renovação do contrato de concessão ou mesmo devido a um novo contrato. Deixa-se a cargo das prefeituras a tomada de providências quanto a essa elaboração. Nesse momento, faz-se a sugestão de adotar o modelo que serve como atendimento mínimo aos requisitos legais, inclusive com ajuda de pessoal da Companhia no preenchimento das informações da minuta e com auxílio em pesquisa de campo, se necessário. De acordo com as falas, somente os dados dos serviços de água e/ou esgotos são preenchidos e é feita a explanação de que os dados sobre os outros serviços devem ser preenchidos pela prefeitura.

GeralG2 (...) *[O plano] é um documento do município, eles acatam [a sugestão] ou não e põem em votação, põem em consulta pública esse plano sugerido. A gente às vezes faz uma crítica maior em função da gente receber [outros] documentos aqui. Antes de eles colocarem em consulta pública, eles mandam pra gente. Então a gente faz uma crítica em termos de comparação. Eles então comparam um município do norte de Minas ao invés de comparar com o município da região e com um município do mesmo porte, compara com um município maior e de outra região. (...) Então a gente faz essa crítica e sugere pra eles: “Compara com esse tal município.” Eu já faço um levantamento populacional e de dados do IDH e eu já*

sugiro, eles acatam se quiserem, mas a gente já sugere: “Oh, compara com esse município que tem um IDH um pouquinho mais superior, um IDH próximo.”

1E2 *Lembra que eu te falei que a gente conversou com vários prefeitos e eles esperaram muito e agora eles estão correndo atrás, porque eles na hora não fizeram. Eu tenho prefeitos que já tem 2 anos que eu tinha falado com eles sobre PMS (Plano Municipal de Saneamento)... agora estão atrás de mim: “o que é que é o PMS? O que é que é o PMS?...” Por quê? Porque agora estão passando apertados! Por causa desses comitês de bacias que eles estão apertando demais.*

Inclusive, é possível perceber no depoimento acima que os municípios, mesmo após serem alertados da necessidade do plano municipal de saneamento, acabam postergando a sua elaboração até o final do prazo da concessão, dando ensejo a um processo feito às pressas. Segundo os dados verbais coletados, não há cobrança pela assessoria prestada pela Companhia, visto que existe o interesse de captação de concessões dos serviços.

1E2 *A COPASA faz de graça. (...) eu não sei dizer por que a COPASA nunca cobrou. Eu já ouvi falar e eu não posso te informar por uma questão que as pessoas estavam simplesmente comentando. Comentários... eu não sei... eu vou me abster a responder isso. Eu posso te informar que a COPASA faz isso de graça.*

GeralG2 *Não [é cobrado], de forma alguma. É feito totalmente por interesse da COPASA, nós não cobramos nada do município, num tem nada. É nossa parte, nossa contribuição. O município que quer gastar contrata uma consultoria (risos). Que eu não sei quanto é cobrado. Eu não imagino o valor de uma consultoria.*

Na realidade, o trabalho desenvolvido pela Companhia é muito maior. Ele integra todo o processo de captação da nova concessão ou renovação das antigas concessões.

GeralG2 *É, o trabalho em si da renovação ou assunção de uma concessão de água, ou de água e esgoto ou só de água ou só de esgoto. (...) Esse trabalho começa com a negociação com o executivo municipal, o prefeito ou nos convida ou nós vamos lá. (...) Quando o distrito (distrito operacional da Companhia) enxerga a necessidade, eu estou lá com eles. (...) aí eu faço uma palestra, eu faço uma apresentação da lei, que a gente tem uma apresentação sobre a lei 11.445, onde que a gente foca todo esse caminho que eles têm que trilhar. A princípio, eles têm que votar uma lei autorizativa, onde o distrito já passa a elaborar o estudo de*

viabilidade, a gente vai pro plano municipal de saneamento que a gente orienta, a gente compõe com eles, a gente faz com eles. É feito a quatro mãos, quando nos é solicitado.

Percebemos mais uma vez na fala anterior a preocupação em se deixar claro que a adesão do município ao modelo de planejamento é facultativa.

GeralG2 *Daí ocorre, na sequência da lei, a assinatura do convenio de cooperação técnica, município, Estado e Agência Reguladora, ARSAE. Esse convênio assinado, o Estado delega à COPASA. Aí que a COPASA entra realmente no circuito, delega à COPASA pra explorar essa prestação de serviço que foi acertada no convênio de cooperação. Existe a elaboração de uma minuta do contrato de programa, esse contrato de programa vai por uma consulta pública no município, uma audiência pública que a gente dá também o suporte pra eles. Então esse contrato de programa é colocado em consulta pública em audiência. Ele já retrata o que foi negociado com o município: vai ter indenização do que já tem lá, num vai ter, vai ser transferido algum bem a título gratuito pra empresa ou num vai, a COPASA já opera, então a gente relaciona. E esse contrato de programa, ele tem os anexos, dentre os anexos é o plano municipal de saneamento, é um cronograma, é uma relação de bens e direitos, o que tem no município, o que tem na COPASA, metas de atendimento, indicadores de desempenho que são que o município pode nos cobrar (...) nesse meio tempo tem ainda um processo de dispensa de licitação que o município processa. (...) Aí vem aquele decreto de intervenção que eu te citei, que obriga os cidadãos a se conectar à rede água e de esgoto se houver, e aí esse contrato é assinado entre COPASA, município e governo de Estado.*

O gestor entrevistado possui um alto cargo de gerência na Companhia, e realmente parece que a visão corporativa é a de que essas ações de fornecimento de modelos, na forma de um Kit, o “Kit Concessão”, é uma postura colaborativa. Mas trata-se na verdade de um auxílio com o intuito claro de atender aos objetivos da empresa, eliminando os entraves legais para que as concessões sejam renovadas ou que novas concessões sejam realizadas.

GeralG2 *A etapa é o que a gente denomina aqui de Kit Concessão. Ou a gente copia no computador naquela visita, ou a gente leva um cd e então, a gente fornece a minuta de tudo, desde um simples edital até a publicação, o edital de publicação de todas essas etapas (...) Então até o modelo disso a gente fornece quando fornece esse Kit Concessão e está na sequência que eles tem que cumprir. Então ou eles elaboram o plano por conta deles ou eles solicitam. O que elabora por conta deles, eu vou te dar um exemplo de Timóteo, que eu te*

falei por telefone. Timóteo contratou a Universidade Federal de Viçosa e num prazo de quase um ano eles fizeram 200 audiências públicas.

Cabe esclarecer que a empresa contratada para elaborar o plano de Timóteo teve uma pessoa em sua equipe que foi ligada à equipe que elaborou o plano de Viçosa. No entanto, a UFV não foi contratada. Outro fato que chama a atenção é o modo como as empresas de consultoria imaginavam atuar nesse nicho de mercado de elaboração de planos.

GeralG3 *A expectativa estava muito no sentido de poder padronizar a coisa: planos municipais para municípios com 50 mil habitantes, pra extratos de população. E dá também até pra criar uma expectativa em relação aos níveis de detalhamento de projeto. Porque aí você ia aplicar um tipo de ETA padrão. Mas assim, isso aí não foge muito do que hoje em dia é feito. (...)*

A postura adotada pela Companhia envolvida no estudo parece ser comum entre as CESBs. O conteúdo das falas indica que outras Companhias vêm praticando a mesma atitude de fomento aos planos. A CESB citada também possui capital aberto em bolsas de valores.

1E2 *E assim como a gente está fazendo, eu sei que tem outras empresas que estão fazendo também. (...) Assim como nós da COPASA tivemos que fazer, eu tenho certeza que SABESP (risos) teve que fazer, que o pessoal do SAAE está tendo que fazer, porque senão eles[da prefeitura] não vão conseguir trabalhar em cima disso.*

Um fator que pode ser considerado polêmico é a relação que sugestivamente parece incestuosa, na qual a própria prestadora de serviço atua ativamente no planejamento que deveria ser feito pelo titular do serviço. A respeito dessa polêmica, os depoimentos seguintes parecem esclarecedores. Ao se questionar sobre a influência do contrato de programa no planejamento dos serviços, o entrevistado da Companhia indica que o plano municipal de saneamento é pré-requisito para a negociação da concessão e, por isso, essa ordem garantiria a idoneidade do processo.

GeralG2 *Quando ele elabora o plano municipal, ele ainda não concedeu a concessão, ele não assinou o contrato. Então está nas mãos dele. Quando ele elabora o plano, a nossa etapa pra partir pro convênio de cooperação, que é a etapa jurídica da coisa é só depois de ele elaborar o plano. Então está na mão dele elaborar um bom plano, elaborar um plano diretor e prever tudo isso. (...) se ele não tiver [elaborado o plano], nós não damos prosseguimento.*

Então nesse momento aqui, o município tem todo o poder de determinar o que é que ele quer, ainda não foi concedido. Ele tem a obrigatoriedade de elaborar, mas ele ainda não concedeu, entendeu?

É necessário também especular as questões das revisões dos planos, isso é, depois da revisão, o que acontece com o que foi contratado? Com as adaptações ou criações de novas metas, o que acontece com a tarifa? O próprio ator entrevistado, que está envolvido no trabalho de fomento aos planos, deixa transparecer que ainda não havia a preocupação em relação às revisões dos objetos dos contratos e que não se tinha pensado num mecanismo de monitoramento. Todavia, as falas deixam claro a existência de uma lógica de amparo jurídico envolvendo a questão. Ou seja, a relação entre a Companhia e o município é definida pelo contrato de programa. No caso de qualquer alteração no plano municipal de saneamento, que é um anexo do contrato, toda a documentação teria que ser revista.

GeralG2 *Pode, mas o fato é que o que está dito no plano, está dito no contrato de programa e o contrato de programa não se altera sem a gente, sem ter uma negociação. Então o que rege a concessão com as suas determinações é o contrato de programa. A gente tem um campo, que você deve ter conhecimento, que são os objetivos e metas, os programas, projetos e ações. Aqui afeta diretamente a concessão. (...) Nós temos um cronograma físico de atendimento, quer dizer, as obras que estão projetadas praquele município na assinatura de contrato de programa. (...) Então a gente não tem como fugir disso (...) Teoricamente, nesse campo que o município fizer uma revisão e modificar alguma coisa, no contrato não está amparado. E o contrato é que dá amparo a esse objetivo. Ele foi atrelado, tanto é que o PMS é anexo do contrato de programa (...) Se o município fizer uma previsão aqui de tratamento de resíduo sólido, o lixo, nada impede que a COPASA faça uma alteração nesse contrato e passe a tratar. Mas isso tem que estar previsto no plano e no contrato. Aí nós vamos ter que ter teoricamente uma nova lei autorizativa, um termo aditivo ou até um mesmo contrato pra tratar disso. Então basicamente o processo vai ser o mesmo da concessão de água e de esgoto. Tem que ter todo o rito normal desse processo.*

Após a interrupção por outro gestor relacionado ao distrito operacional da Companhia, ao qual Brumadinho pertence, o entrevistado declara ainda não ter realizado o trabalho de acompanhamento dos planos em vencimento.

GeralG2 *Uma das perguntas que ele me fez foi se a COPASA acompanha a revisão do plano. E teoricamente nós não temos nenhum ainda que venceu desde a implantação da*

exigência do plano. Brumadinho foi um dos primeiros, nós às vezes temos concessões que foram assinadas em 2010, mas o plano é de 2008. Teoricamente ele está aí pra [ser revisado]. Ele está me perguntando aqui se a gente acompanha. Teoricamente nós não acompanhamos, mas seria interessante a gente ter esse acompanhamento. Mas teoricamente nenhum ainda venceu dentro do prazo. Então, compete a gente correr atrás. Não que ele afete a COPASA. Porque o contrato de programa, ele foi firmado em cima de uma versão anterior do plano, mas é sempre bom a gente estar tendo conhecimento.

5.2.3 Participação Social

Como já exposto anteriormente, diferentes graus de participação foram adotados nos processos de elaboração dos planos. Entendendo-se a participação social no plano como uma via de dois sentidos, buscou-se identificar nas falas ações de fomento à participação social e respostas obtidas a partir dessas ações, visto que a participação social é um mecanismo que pode ser aperfeiçoado (MOISÉS *et al*, 2010). De modo geral, identificou-se o plano do Caso 2 como o mais participativo, pelo diagnóstico feito através de ações de estímulo à participação, como se identifica nas falas. Tais ações se materializaram através de mais de 40 reuniões públicas realizadas durante o período de um ano e meio, que envolveram todas as comunidades do município e alguns setores da sociedade, como os comerciários, os clubes *Lions* e *Rotary* e os professores do ensino fundamental e médio. Em cada reunião pública, delegados foram eleitos para representar as comunidades visitadas. Através dos delegados, também houve o envolvimento da sociedade na revisão de metas que buscaram conciliar prioridades populares e técnicas. Ao final do processo, constituiu-se um fórum de delegados como estrutura permanente de contato entre prestador de serviço e população. Uma consulta para implementação de ações previstas no planejamento foi realizada ao fórum de delegados na assunção do serviço de gerenciamento de resíduos sólidos pelo SAAE.

2E1 (...) *Depois do diagnóstico feito, então a gente partiu pro diagnóstico nos bairros, foi o diagnóstico participativo. E aí foi uma coisa interessante, muito interessante daqui que foi a participação nos bairros. (...) a gente se preocupou muito com a divulgação, com estar envolvendo a população. (...)*

2G2 (...) *pegamos a lei do saneamento, trabalhando as questões da população, fizemos as reuniões, que não foram poucas, mais de 30. (...)*

2G2 (...) *Foi uma frequência muito boa [nas reuniões públicas]. Se a gente for fazer uma comparação, porque eu não tenho esse dado, a gente teve, por exemplo, 80% deles de todos os bairros presentes. Nós fizemos reuniões com mais de 100 pessoas (...). E eles iam felizes da vida. Então a gente vê eles com um compromisso muito grande com o que eles fizeram. (...)*

Interessante também foi a estratégia de divulgação utilizada pela equipe ao realizar o lançamento do plano na câmara municipal em evento solene televisionado e com prévia divulgação. Existiu esforço para ampliar a abrangência da participação social para outros setores da sociedade. Porém não se conseguiu, de fato, abarcar todas as esferas sociais, como fica perceptível nas falas. Dessa forma, não se estabeleceu um diálogo direto entre o planejador e um dos atores mais impactantes no setor em se realiza o planejamento: os empresários da construção civil. Nesse caso, a observação do planejamento dos diferentes atores inseridos no contexto social em que se planeja é um fator importante que deveria ser priorizado, segundo a teoria do PES (HUERTAS, 2006).

2E1 (...) *Fomos nas escolas, fizemos algumas reuniões com representantes. Teve o lançamento do plano também, que foi interessante, a gente apresentou ele pra câmara para alguns líderes da cidade, e isso foi interessante. A gente teve reunião com as diretoras de colégio pra falar do plano. Tivemos reuniões com os PSFs, com alguns Secretários, então isso foi interessante. (...) [Houve também reunião] com o Lions, com o Rotary. Então a gente teve uma divulgação que estava acontecendo o plano. (...). É, outras esferas, não só como moradores, entidades políticas, entidades de classe, entidades da sociedade.(...) Mas o que faltou foi os empreendedores da construção civil, que fazem uma grande pressão aqui na cidade. (...) Eles tem maior voz, tem maior pressão junto aos vereadores e junto ao prefeito.*

A fala seguinte demonstra percepção do gestor quanto ao esforço da equipe para garantir o plano participativo.

2G2 (...) *Então a gente fez as reuniões nos bairros, quer dizer, dessas reuniões dos bairros, foi levantado, foi feito diagnóstico da situação. (...) [Depois] nós fizemos uma reunião pra apresentação do diagnóstico. (...) Na hora da novela, é muito difícil ter participação. Então você vê que a pessoa quer participar. Então eu acho que pra saber as falhas existem é só depois que colocar em prática.*

Após as reuniões públicas onde se diagnosticou os problemas dos bairros, bem como as prioridades de ação a serem desenvolvidas no âmbito do plano, realizou-se a primeira assembleia geral com participação ativa dos delegados. Eles discutiram e opinaram sobre as metas, programas e projetos a serem desenvolvidos no âmbito do plano. Entretanto, como autocrítica, alguns problemas de ordem qualitativa foram levantados quanto à metodologia inclusiva na participação.

2E1 (...) *eles deram a opinião deles do que é que tinha que ser mudado nesses programas e ações e rever algumas priorizações e delimitar alguns programas que a gente colocou. Teve um momento de discussão, esse negócio da questão dos prazos que foram sendo colocados, que os prazos tinham que ser menores do que o que a gente colocou. E aí, mostra o anseio da população pelo saneamento. Porque muitas vezes ele é esquecido e colocado em segundo plano, mas que a população quando está envolvida, ela anseia por ele. (...) E aí muitos vieram sem proposições, e aí até um dos problemas da falta de capacitação. Porque foi linguagem técnica pra lá, apesar da gente ter feito um glossário e tal, tentando e tal. (...)*

Experiências frustrantes da população podem diminuir a resposta às ações de estímulo à participação, como o caso relatado do Plano Diretor de Viçosa. Ressalta-se a importância dessa passagem, pois ela retrata a influência negativa que a política tem sobre um plano, podendo desmerecer todo um esforço despendido no seu processo de elaboração. O entrevistado cita o caso já ocorrido na mesma cidade, durante a elaboração do plano diretor da cidade, com o qual se fez uma tentativa de construção participativa. No entanto, os vereadores modificaram todo o plano durante a votação. Ora, se o plano já tem respaldo da população e se os vereadores somente são sua representação perante o poder legislativo, parece ser incoerente qualquer mudança substancial.

2E1 *A gente chegava nas reuniões e o pessoal falava: “Ah, mas eu já fui numa reunião aqui e não resolveu nada. O pessoal veio aqui e depois nunca mais a gente teve notícia e está tudo do mesmo jeito e tal.” Então tem essa desconfiança já na população de que vai, participa, faz um monte de coisa e no final num adianta de nada.*

Em Pará de Minas, apesar da equipe não seguir estritamente a metodologia proposta pela Companhia de Saneamento, prevaleceu a tecnocracia na elaboração do plano. Manteve-se a consulta pública via internet durante 30 dias e a audiência pública como instrumentos de participação. De qualquer maneira, a população não reconheceu tal processo como legítimo,

despertando inclusive sentimentos de decepção e contrariedade em alguns participantes dos grupos focais.

Algumas falas divergem quanto à questão da existência de participação popular. O ator entrevistado, membro da CESB, bem como um dos gestores, acreditam que foi um plano participativo. No entanto, a população não se reconheceu incluída, sendo que um membro da equipe da prefeitura admite a precariedade do plano nesse sentido. Mais uma vez remete-se à questão da conceituação a respeito de o que é um plano participativo, conforme preconiza a Lei Federal nº 11.445/07, que será elucidada adiante.

1E2 *A gente não consegue trabalhar se a população não tiver junto com a gente não, você não consegue caminhar, desenvolver um projeto sem que a população esteja motivada, instruída, educada, porque tudo é uma questão de educação.*

1G1 *[A população] Participou. Teve audiência, essas coisas todas!*

1E2 *Eles fizeram audiência pública, eles tinham que fazer, faz parte da lei 11.445.*

1G1 *Mas a própria população, ela se sente, mesmo que convidada, ela não tem participação. (...) Então é assim, nós tivemos a mesma situação no Plano de Saneamento. (...) aí começa em ensinar o que é cidadão. Aí já vai extrapolando a coisa, tá entendendo?*

De certa forma, houve a delegação de tal responsabilidade à câmara de vereadores que, segundo as falas do vereador entrevistado, consultou alguns setores importantes da sociedade.

1E1 *(...) O que ocorre no plano de Pará de Minas é que isso foi de maneira superficial [a questão da participação social], porque na realidade foi encaminhado à câmara, pra que a câmara então fizesse audiência e ouvisse opiniões da população ao invés de você ter na realidade reuniões localizadas pra um debate mais democrático. (...) No plano de saneamento nós não fizemos essas reuniões, nem com as associações e nem com a população de um modo geral. Coube à câmara municipal fazer esse papel. (...)*

GeralG4 *Então, quando lá na câmara municipal chega qualquer lei nesse sentido, o primeiro passo nosso é de dar publicidade a essa lei, é de enviar cópias dessas leis a entidades que representam o meio ambiente em Pará de Minas, envolvê-las nas discussões, ouvir quais os pontos eles gostariam de melhorar, de acrescentar, de subtrair desse projeto. (...) Então todos os vereadores quando votamos o projeto de saneamento, a gente vota sabendo que o*

promotor público tem consciência, que a AMA-Pangea tem consciência, que o CODEMA tem consciência, que a polícia florestal está de acordo, que o IEF está de acordo, que atende a todas a normas superiores.

Percebe-se aqui a redução da complexidade da ação de mobilização no discurso do entrevistado, sugerindo que a população simplesmente se recuse a participar. A grande maioria da população não tem conhecimento da importância de um instrumento como o plano, e também não tem consciência do quanto isso pode afetar suas vidas e de como elas poderiam influenciar num projeto como esse. Na fala que se segue, percebe-se a presença de fatores que atuam como limitantes no processo de participação, como a própria noção de que o Estado tem obrigações com a população e, portanto, espera-se que ele cumpra o seu papel (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007).

GeralG4 *Participação, a gente tem que confessar que ela é reduzida. Geralmente a população, ela delega à câmara, à prefeitura, à promotoria, à própria prestadora, ao governo de Estado, essa competência (...) porque eles pagam impostos e esperam que isso aconteça, não é? (...) Mas são feitas as audiência públicas, as audiências são amplamente divulgadas. E a gente percebe assim, que as associações comunitárias têm um envolvimento muito forte, mas a população como um todo não se envolve muito não.*

A primeira versão do plano de Brumadinho não contou com participação popular em nenhum momento. Tanto entre os grupos focais, como o próprio gestor da Companhia do município não se sabia da existência de um plano municipal de saneamento desde 2008. Porém, infere-se que, por seguir o modelo estrito da CESB, o plano deve ter ficado em consulta pública no sítio eletrônico da Prefeitura durante alguns dias, tendo sido realizada uma audiência pública para a aprovação da lei.

1E2 *Porque a COPASA, ela padroniza as atividades dela, ela tem uma gestão muito forte em cima disso, padrão pra todo mundo. Todo mundo igual! (...) Ele fica 10 dias pra população tomar conhecimento dele. (...) Se a população faz alguma emenda ou não, depois ela passa lá pra câmara de vereadores.*

GeralG1 *Eles colocam na página da prefeitura, um ícone e que o plano municipal de saneamento fica ali a disposição por um período. Então eles entendem que dessa forma acontece a participação popular, porque se um cidadão da cidade abrir a página da*

prefeitura e “linkar” ali, ele tem acesso ao que foi escrito. Mas na elaboração do plano, a participação popular é nula. É zero. (...)

Já na segunda versão do plano, uma participante do grupo focal, apesar de não afirmar com segurança, relatou ter ouvido falar algo acerca do tema em 2010. Outra participante relatou que, nas reuniões do plano diretor, o assunto foi discutido, assim como indicado pelo membro da equipe elaboradora dessa versão. Contudo, em nenhuma das duas abordagens, e em nenhuma das duas versões, se preconizou o estímulo à participação na fase do diagnóstico e elaboração de metas e, como resultado, também houve pouca resposta a tais ações.

3G2 *Porque foi feito algumas reuniões com a comunidade, aí eu não sei como é que foi feito isso. Eu não acompanhei muito isso, (...) eu entendo mais só na parte de resíduos sólidos, você entendeu? (...) Teve algumas participações populares nessas reuniões*

3E1 *Então assim, na elaboração do plano, não teve oficinas localizadas. Aproveitou o que é que já tinha recente de oficina (Plano Diretor e Agenda 21) pra fazer uma consulta pública única, que ainda não aconteceu porque o plano ainda não foi discutido nem internamente. (...) Olha, tudo o que tinha disponível, que representava mecanismo de participação popular, foi aproveitado. Então assim, eu acho que contempla os anseios das comunidades.*

Um questionamento válido nesse processo de análise se dá sobre qual seria a visão da população em relação às estratégias de estímulo à participação adotadas nos casos estudados. Vislumbrando elucidar tal questionamento, seguem alguns trechos comentados de falas obtidas nos grupos focais e na entrevista grupal.

No estudo de caso de Pará de Minas, houve somente a declaração de um dos participantes dos grupos focais que alegou, em tom de dúvida e receio, ter visto uma notícia no jornal. Mas outras declarações caminham no sentido da inferência de que a estratégia adotada não foi bem sucedida.

1GF2_P4 *É o que eu estou te falando, vi alguma informação. (...) Por jornal. (...) Não tão profundo como de repente fosse alguma coisa que marcasse! Uma notícia no meio de tantas. (...)*

1GF2_P6 *Acho que ninguém nem sabe onde que tem acesso. Como que tem acesso [ao plano municipal de saneamento]? Eu pelo menos sou uma que num sei!*

1GF2_P4 *Eu acredito que foi feito. Ele foi feito, agora com a amplitude e com a proporção necessária, acredito que não. Porque em seis pessoas, em dez pessoas, um teria visto falar. (...) Então, acho que é a falta de fazer isso de uma maneira com que essa comunicação chegue. (...) Os meios de comunicações hoje estão assim, é internet, é TV, é rádio, quer dizer, muito mais do que antigamente. (...) Porque que com tanta ferramenta num chega! (...) [Então] Falta o quê? É divulgação.*

1GF2_P2 *Eu ainda nunca ouvi falar não.*

1GF2_P13 *Como assim o plano?*

É interessante perceber que as sugestões voluntárias de comunicação com a população muitas vezes se dão através da representação dos delegados, assim como foi feito em Viçosa, vista a inviabilidade da participação direta de todos.

1GF2_P3 *(...) todos os bairros têm associação de bairro, não tem? (...). Então, acho que seria importante a pessoa participar. (...) É importante interagir...*

1GF2_P2 *Podia marcar um lugar pra fazer uma reunião com nós. Ou senão ele (o planejador) vinha e falasse com todo mundo, marcasse um lugar pra gente conversar.*

1GF2_P11 *Passa na rua anunciando: “Oh, vai ter uma reunião em tal lugar, assim e assim, sobre isso.”*

Houve menção à falta de estímulo da participação de outros setores da sociedade, inclusive representantes de um setor que impacta os recursos hídricos e que não foram convidados a participar.

1GF2_P1 *Nós, como população, de repente, talvez num saiba. Mas, nós (apontando para dois participantes) trabalhamos numa empresa, ela demanda muito o meio ambiente. Ela demanda muito de Recursos Hídricos. Então, com certeza, nós do meio ambiente lá, se isso fosse uma coisa muito mais divulgada, com certeza eu saberia.*

1GF2_P13 *[Os delegados estariam presentes] Em todos os momentos, por exemplo, quando fosse discutir sobre o plano que saiu, na hora de estar passando pra população eles também estariam. (...) Se tivesse igual o delegado, entre aspas, ele [poderia comunicar]: “Está tendo o plano sim. Está devagar, mas está tendo.”*

Já em Viçosa, detectou-se claramente que a resposta ao estímulo à participação foi positiva, frente à estratégia adotada pela equipe responsável pela elaboração.

2P3 *A gente foi convidado pra uma reunião que aconteceu na igreja ali embaixo. Foi um grupo bom. Se eu não me engano umas 50 ou mais. Aí foram retirados dali 5 delegados?*

2P1 (...) *trabalhando nesses bairros é que você vê que o SAAE está mais participativo, hoje em dia ficou mais fácil. Só de ele dar acesso a população a colocar sua opinião, eu acho que facilita bastante o trabalho, talvez seja a diferença que você vai encontrar no trabalho. Igual você colocou inicialmente que alguns [lugares] que foram empresas que foram contratadas pra fazer o trabalho. E aqui o SAAE trabalhou com a voz do povo, trabalhou com a questão popular. (...) Mas eu acho que assim, só de ele estar dando essa possibilidade, estar dando essa liberdade da população participar, eu acho que já é ponto mais forte no trabalho da questão do saneamento mesmo. Facilita as dúvidas que você tem.*

2P3 (...) *Aí que eles fizeram depois outras reuniões pegando a opinião dos outros bairros também e trabalhou-se com as pessoas, com os grupos delegados numa dessas reuniões, na reunião que eu participei. Então eles dividiram quem ia trabalhar esgoto, quem ia trabalhar água, drenagem, não foi isso? Até a gente nem ficou em grupos juntos, a gente ficou separado. Eu lembro que eu peguei o grupo da água.*

Como era de certa forma, uma preocupação da equipe elaboradora e de um dos gestores entrevistados, as falhas de continuidade do trabalho de participação foram percebidas pelos próprios delegados entrevistados.

2P1 (...) *E aí, só achei que faltou um pouquinho de contato. Às vezes nós 3 éramos os delegados, mas tinham os suplentes. Às vezes os suplentes recebiam o material e você não sabia como é que ia dar sequência. (...)*

2P2 (...) *eu conversei com o Diretor do SAAE e diz ele que está parado. Por enquanto eles estão dando um tempo lá.*

Existem ainda condições e problemas enfrentados pela população que podem acabar atuando como limitantes da resposta ao estímulo à participação. Como colocado por Horochovski e Meirelles (2007), existem condições que são limitantes da resposta ao estímulo da participação, mesmo que se promova amplo estímulo a tal ação.

2P1 (...) o P2 é mais participativo, não sei o caso da P3, que teve um probleminha pessoal. (...) E o P2 está aí sempre com a questão de vice-presidente, quer dizer, vice, mas está mais atuante que o presidente, porque nosso presidente está com um probleminha também. (...) É porque ele arrumou outro emprego e está um pouco complicado. No meu caso, eu comecei a estudar agora e fica difícil você conseguir o estudo e o trabalho (...)

2P3 No meu caso, eu por causa disso aqui estou parada (apontando para as pernas). (A entrevistada estava com problemas de locomoção, de saúde.)

Em Brumadinho, ao que indica o conteúdo das falas dos grupos focais, a população não tomou conhecimento da primeira versão do plano, feita nos moldes da CESB.

3GF2_P6 [Plano Municipal de Saneamento Básico] Existe?

3GF1_vários participantes juntos Não. [conhecem o plano de saneamento da cidade]

3GF2_P5 Você disse que está desde 2008, que está em andamento, mas o que é que seria o que tem nesse projeto aí? Porque é que não está tudo completo e não coloca para gente aí?

Todavia, no que se refere à elaboração da segunda versão do plano, também houve um depoimento nos grupos focais que indica alguma divulgação. Contudo, cabe ressaltar que a participante era uma Agente Comunitária de Saúde, e tinha vínculo com a prefeitura à época, tornando-se, assim, uma pessoa suscetível a receber informações ou notícias dos planos intra-organizacionais. Uma liderança comunitária também fez menção indireta à participação na segunda versão do plano ao confirmar a sua presença na reunião do Plano Diretor da cidade, citando a abordagem da temática do saneamento nessa reunião. Todas as outras declarações foram no sentido de divulgação e estímulo insipiente à participação.

3GF1_P10 Eu ouvi falar desse plano sim, o pessoal que tava trabalhando que falou comigo, mas é como você disse é ao longo prazo, uns 10 anos. (...) eu não lembro qual ano que foi, mas o saneamento básico foi muito destacado. Se lembra que eu falava sempre na sala de aula? (Dirigindo-se a outros participantes) (...) Foi em 2009 então, final de 2009.

3GF1_P1 Teve [alguma reunião de plano diretor no final de 2010]. Chamaram os representantes. (...) Falou [sobre a questão de saneamento na reunião do plano diretor]. Inclusive nós não temos serviços.

A Companhia trabalha com conteúdo mínimo e exigência mínima de participação da Lei nº 11.445. Provavelmente a lei tenha sido permissiva ou incipiente nesse aspecto. No entanto, num cenário instalado onde se apresentou a exigência legal do plano de saneamento pelo governo federal, porém com pouca informação a respeito de como fazê-lo, a instrução por parte da CESB, de atendimento mínimo às exigências legais, parece ter prevalecido. Todavia, ficou claro nessa pesquisa, por meio dos depoimentos coletados, que as orientações são de caráter instrutivo e colaborativo, não normativo. Os entrevistados membros da Companhia ressaltam que a decisão fica a critério do município, e que não há interferência nesse sentido. De qualquer forma, um fator que pode se tornar um entrave é o fato de não haver estímulos para que o próprio município desenvolva o seu modelo de planejamento. Como a credibilidade da COPASA é grande perante muitas prefeituras, os gestores podem achar que o planejamento mínimo proposto pela CESB é o correto.

GeralG2 *Envolver a população é a consulta pública. A menor [forma] delas é essa consulta pública. Mas o município trabalha isso da maneira que ele achar conveniente. Então ele realiza, igual eu te falei, Timóteo realizou diversas audiências públicas junto com a população. O mecanismo fica a critério do município, nós não estipulamos nada pra ele. Eles é que determinam. (...) Eu acho que deve ser estimulada, principalmente porque a população deve ser ouvida. Mas cada executivo municipal adota o critério dele que ele acha. Nós não interferimos. Eu afirmo é sempre isso: Esse é um documento do município, nós apenas colaboramos. (...) [O ganho de estimular a participação é] Agregar valor documento. Contribuição, muitos ambientalistas e muitas ONGs podem contribuir na elaboração desse documento. O ideal é que se faça assim.*

Cabe fazer aqui uma discussão a respeito do que é um plano participativo. No estudo de caso de Viçosa, foram utilizados vários meios de comunicação para que a convocação para a participação pudesse chegar ao seu destino, como descrito a seguir.

2E2 *(...)Então a gente trabalhou com os meios de comunicação, todos. Desde televisão, rádio, panfleto, cartaz, mosquitinho, que são os panfletinhos, carros de som, igreja, padre, missa, todas as possibilidades a gente usou, tudo isso a gente usou. Isso para a mobilização, para a convocação. (...) Outra coisa que é o mecanismo importante é essa divisão da cidade. Esse entendimento de como você vai construir esse plano sob o ponto de vista do aglomerado. Quem é que você vai aglomerar, que bairro com que bairro. Esse conhecimento do lugar, a gente tinha pessoas aqui que conheciam muito. (...) Escolas, a gente fez palestra*

em escolas, a gente usou a União Municipal das Associações de Bairro. Foram grandes parceiros. (...) A gente usou tudo que a gente tinha direito, escola, professora, setores de saúde, né, saúde também na Secretaria de Saúde, os agentes de saneamento.

Em contraposição, o ator membro da equipe da CESB afirma categoricamente que o princípio da participação é respeitado na metodologia fomentada pela Companhia, como revela a passagem a seguir.

1E2 (...) *Ele fica 10 dias pra população tomar conhecimento dele. (...) Se a população faz alguma emenda ou não, depois ela passa lá pra câmara de vereadores. E eles vão ler o plano municipal e vão votar. (...) Você lembra que eu te disse que a lei 11.445 é dolorosa apesar de ser assim, um espetáculo de lei porque abre portas para as oportunidades e a população não pode falar assim: “Eu não sabia!” Se falar isso está mentindo, porque a lei permite que a gente fale isso: “Vocês sabiam sim! Foi publicado. Vocês tiveram 10 dias pra ler. Todo mundo tomou ciência disso.” Então a historinha do “eu não sabia” não vai existir mais.*

Um dos atores entrevistados, que teve contato tanto com os planos elaborados sob a configuração do modelo da CESB quanto como plano do Caso 2, esclarece de forma cautelosa:

GeralG1 (...) *a questão da participação popular, que é uma exigência legal... como é que eles, a prefeitura sob a orientação da COPASA, fazem para, vamos dizer assim, não sei se o termo seria esse, mas faz pra mascarar essa participação. Eles colocam na página da prefeitura um ícone que o plano municipal de saneamento fica ali a disposição por um período. Então eles entendem que dessa forma acontece a participação popular porque se um cidadão da cidade abrir a página da prefeitura e “linkar” ali, ele tem acesso ao que foi escrito. Mas na elaboração do plano, a participação popular é nula. É zero. (...)*

Novamente se retoma a discussão teórica entre Habermas, Ranciere e Cordialis sobre os espaços públicos alicerçados no princípio democrático, onde se criam consensos e dissensos. Conforme já discutido, o parágrafo único do artigo 51º da Lei do Saneamento não esclarece bem como deve ser feita a divulgação do teor do plano de municipal de saneamento básico. Isso permite que o conteúdo dos planos seja divulgado somente através da internet como forma de consulta pública, sem outras medidas adicionais de divulgação (BRASIL, 2007). A contradição mostrada nos trechos das falas anteriores ilustra bem a subjetividade na interpretação da Lei, e um questionamento acerca de qual interpretação é a correta parece

inevitável. Vale recorrer então ao campo da análise das políticas públicas, que tem como indicadores de uma boa política a sua eficácia e a sua efetividade, adotando-se a premissa de que garantir um bom planejamento seria uma condição para o sucesso da política de saneamento na atualidade (CARVALHO, 2001). Dessa forma, o empoderamento é uma ferramenta importante, no sentido de aumentar as chances de sucesso na implementação da política. Ao estabelecer a relação entre participação e empoderamento, Horochovski e Meirelles (2007) contribuem para que esse questionamento seja evidenciado. Os autores adotam uma perspectiva de aprofundamento da democracia em relação ao empoderamento, na qual as comunidades são protagonistas de suas próprias histórias. Para isso, são prementes, além do *“aumento da cultura e da sofisticação políticas, o adensamento do capital social e o aperfeiçoamento da democracia representativa, incluindo, em seu desenho institucional, instâncias diretas e semidiretas de participação e deliberação”* (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 488).

Em várias falas dos atores do Caso 2 percebe-se a preocupação com o diagnóstico participativo, bem como a menção ao diagnóstico técnico e também com o desafio de compatibilização das duas visões e proposição de agendas. E, de fato, Souza (2008) esclarece que, numa visão autonomista do planejamento e gestão dos espaços urbanos, as demandas de uma sociedade devem ser levantadas de um debate *“lúcido de democrático, e não da inspiração genial de algum condottiero político ou de algum intelectual pretensamente iluminado”* (SOUZA, 2008 p. 178; grifo do autor). E esse debate deve ser de natureza essencialmente política, não de natureza técnica. Contudo, a discussão técnica deve estar voltada para os melhores meios, mais eficientes, eficazes e efetivos para se alcançar os objetivos sobre os quais a coletividade deliberou. É nessa fase que deverá haver a maior atuação de técnicos e pesquisadores. Isso, porém, não impede que os técnicos atuem como consultores da coletividade na definição das metas ou fins do planejamento, obviamente, sem que esses se mantenham numa posição acima da coletividade. Da mesma forma, não há impedimento de que a coletividade interfira, de forma crítica, nos meios de alcance às metas colocadas (SOUZA, 2008).

5.2.4 Empoderamento

Como já exposto, a participação social e o empoderamento estão intimamente ligados. Tendo em vista as dimensões em que o empoderamento pode acontecer, este trabalho avaliou essa categoria analítica baseado em alguns indicadores assentados em ações de empoderamento, bem como as respostas a esses estímulos. Um indicador de ações de estímulo é o fomento à

discussão da situação real do setor de saneamento, que está diretamente ligado aos direitos sociais e à qualidade de vida, através da criação de espaços públicos de debate. Pode-se considerar também como indicador, o fornecimento de recursos para a capacitação em relação ao saneamento e, dessa forma, prover mais clareza na atuação em cobranças por direitos. Já o indicador de respostas às ações de empoderamento seriam falas com conteúdo que indique a transformação no sentimento de responsabilização quanto ao plano. Se a população, que seria o objeto do processo de empoderamento, se sente responsável pela elaboração e gestão do plano.

Identificou-se a tentativa de se realizar empoderamento somente no caso de Viçosa. Isso porque foi o único processo que se debruçou sobre a questão da participação que, de acordo com Macpherson (1982, *apud* HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007), é um dos requisitos desse processo, visto que aumentar o grau de empoderamento de uma sociedade é aproximá-la da autonomia (SOUZA, 2008). Seguem alguns exemplos das falas que identificam ações no sentido de promover empoderamento e a relação entre participação e empoderamento.

2E2 (...) *se for pra ter controle social, você tem que construir todas as etapas com eles. Você só se empodera daquilo que você é parte de verdade. Se você não é parte, você não se empodera, você não se sente, você não é dono daquilo. (...) Porque hoje quando você encontra com um delegado e ele fala assim: “Por que nunca mais teve?” Significa que ele se sente parte do processo.*

2E3 (...) *[O processo de elaboração] deve idealmente resultar em empoderamento. Se não resultar empoderamento, no meu modo de ver, significa que o aspecto da participação foi subestimado ao longo do processo de formulação do plano.*

2E1 *A gente tentou traduzir anseios da população quanto a priorização e o que estava de ruim em metas, em programas e ações. E aí a gente levou, voltou pra eles e mostrou, tentou dialogar o que é que a gente entendeu que seriam as soluções praqueles problemas identificados (...)*

As boas respostas obtidas pelas ações de empoderamento e como avaliar a temática foi abordada nas falas que seguem. Segundo o depoimento, não é possível mensurar numericamente a efetividade das ações de empoderamento nem se avaliar suas consequências, assim como defendido por Zenz (2000).

2G2 *Nós queríamos trabalhar uma coisa eu achei interessante, que é o envolvimento de pessoas. Você vê que o dia que eu tive uma reunião aqui, foi no Conselho Municipal de Saúde. (...) Aí fui fazer a apresentação e muitas das pessoas que fazem parte desse conselho, são presidentes de bairro, entendeu? (...) aí muitas perguntas só ficaram: “Por que é que pararam o negócio do plano?” Porque é uma coisa que assim, eles ficam satisfeitos. Você vê que nas reuniões que foram feitas, na média foi uma participação razoável. (...) Então as pessoas querem participar, eles querem ser cúmplices daquela decisão do saneamento na região deles! Eles querem resolver a questão!*

2E2 *Empoderamento você não mede sob o ponto de vista técnico, numérico. (...) a gente vai poder não é medir, mas poder avaliar, é no dia em que estiver implementando o plano, que eles fizerem o controle social disso. Entendeu? Agora, eu acho que a gente conseguiu coisas impressionantes, sabe?(...)*

A seguir se observa uma resposta ao questionamento fornecida pelo elaborador do plano de Pará de Minas, que parecia acreditar não ser possível realizar um debate com a população, centrado nos problemas do município. Esse ator acredita que a discussão seria em termos individualistas e, como aqui se vê, houve então o exemplo do debate dos problemas da cidade através dos delegados.

2E3 *(...) Isso tem um sentido de provocar nesse universo dos delegados a necessidade ou quase a inevitabilidade do diálogo com outros setores e outros atores, às vezes geograficamente do local de moradia de um ou mais indivíduos. Ou seja, enxergar o problema no seu todo. Enfim, tem problemas que se resolvem no coletivo e não se resolvem no individual. (...)*

A passagem seguinte evidencia a implementação de ações do plano e o retorno à população, complementando ações de empoderamento, que culminaram em cobranças por parte da população.

2G2 *nós tivemos exatamente uma reunião específica [com os delegados]. (...) Baseado naquele diagnóstico que tinha sido feito, o SAAE fez algumas ações. A gente já tinha cumprido algumas ações, algumas metas daquelas ações que estavam descritas no plano e a gente mostrou pra eles. Quando a gente falou assim: “Oh, o que foi diagnosticado na reunião do bairro tal que tinha que ser feito isso.” Aí a gente mostrava. (...) A gente fazia a apresentação do diagnóstico que foi levantado de um lado e do outro lado, no finalzinho, eu*

achei muito interessante, as ações que já tinham sido realizadas. Em torno de 70% das ações ali tinham sido cumpridas dentro daquele diagnóstico. Então o pessoal ficou satisfeito, foi por isso que o pessoal começou a perguntar, cobrar da gente porque é que tinha parado, porquê é que está parado até hoje num sei quanto tempo.

2E2 *Então eu vejo o plano pra além do plano em si, ele vai trazer essa coisa maravilhosa que é essa mobilização essa discussão. A gente encontra com as pessoas na rua e elas ficam: “E aí? Cadê o plano?” Isso é muito bom! Significa que você mexeu com as pessoas.*

É curioso também o fato de que o único gestor, entre todos os casos analisados, que incluiu a população entre os elaboradores do plano é o do Caso 2.

2G2 *O plano foi participação coletiva do SAAE, da equipe e da população principalmente. Claro que a equipe, ela trabalhou em cima num termo de referência, que teve que fazer algumas adaptações. A equipe ela foi importante, eu acho que não tira o mérito da equipe, mas a população... se a população não participasse de nada ali, eu acho que num tinha plano. (...)*

Apesar das falas demonstrarem algum sucesso no processo de empoderamento, os próprios membros da equipe reconhecem que ele não foi o ideal. O que faz sentido, visto que os resultados das ações de participação e empoderamento possuem fatores que atuam como limitantes e podem diminuir sua efetividade (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007). Contudo, trata-se de um fator que, se melhor planejado, estaria ao alcance da equipe suprimi-lo. Os trechos de depoimentos a seguir relatam que faltou maior capacitação por parte dos delegados.

2E1 (...) *A reunião foi grande e tudo, quatro horas, mas a gente num capacitou eles praquilo. Então eu acho que isso foi um problema, a gente tinha que ter feito uma capacitação antes daquela reunião. (...) Mas aí então teve essa parte voltada pra eles, com os programas e ações, que é interessante, mas deixou a desejar porque a gente não teve a capacitação, então faltou isso (...)*

Tanto os membros da equipe quanto o gestor entrevistado temem a falta de continuidade das ações, vendo-a inclusive como ameaça aos resultados do processo de empoderamento.

2G2 *Está sendo muito bom ainda, mas o problema vai ser voltar tudo de novo, tirar um pouco daquele negócio [da má impressão do processo inacabado]. O pessoal está de saco cheio na verdade, a população de uma maneira geral está de saco cheio de entrevista. (...) Então quando você consegue mobilizar uma equipe, na época a gente pegou de cada bairro 3 membros titulares, 3 suplentes, 3 delegados, isso é uma coisa muito difícil.*

Como indicadores de empoderamento observam-se as falas que representam as reações dos entrevistados da categoria de atores “População”. Nesses depoimentos, percebe-se que as reuniões acabam servindo um pouco como capacitação dos delegados, que podem repassar conhecimento como multiplicadores.

2P1 *Como deu ciência a população dos problemas dentro do municípios, tem que começar também a entender, nem sempre o nosso problema é prioridade. Mas até questão social tem disso: “vou resolver o meu problema.” Mas às vezes você tem que entender que o outro pra frente tem um problema maior. (...)*

2P1 *Pra mim, seria agora que eles [do SAAE] estão dando primeiro passo pra melhorar o trabalho, por quê? Porque eles estão dando a oportunidade da população participar. Então se antes você tinha essa diferença, hoje eu tenho condições de ser delegado e estar cobrando porque eu tenho contato mais próximo. Antes você perguntava: “Quem é o responsável pelo SAAE?” [Hoje] Eu sei dizer. (...) são várias ideias que você acaba discutindo e também vendo as deficiências de alguns bairros e também vê a dificuldade do SAAE em reagir.*

Pelo que se depreende das falas, os atores também perceberam a quebra na sequência de ações de empoderamento.

2P1 *(...) Não está tendo essa sequência de reuniões. (...) Então está desacreditando um pouquinho o grupo. Eu achei que a ação deles era muito boa, mas a sequência, como diz, está começando a deixar a desejar. Então quer dizer, se você perguntar hoje: “Será que eles abandonaram?” Mas se eles têm nosso contato e têm o interesse, eles tem que utilizar a gente como ferramenta, a gente estar trabalhando. Então quer dizer, eu acho que o principal nosso é o que? É o vínculo da comunidade com o SAAE, entendeu? (...) eu gostaria que eles dessem sequência, continuassem o trabalho e mostrassem algo que foi feito, pelo menos divulgassem.*

Após o questionamento sobre quem são os responsáveis pelo plano, os entrevistados respondem: a prefeitura, o SAAE e a UFV como parceira. Outra vez, a única fala que delega a responsabilidade também à população foi emitida por um participante do Caso 2, de Viçosa.

2P3 *E a população na fiscalização.*

Parece ser necessário estimular encontros e ações de empoderamento continuadas, pelo menos até um certo grau de maturidade quanto a esse atributo, pois ao que se depreende da fala a seguir, havia tempo que os delegados não se reuniam e, devido à participação da entrevista grupal, esse encontro aconteceu e foi bem avaliado pelos participantes.

2P3 (...) *Ele está trabalhando num ponto que só da gente estar aqui de novo (Remetendo-se ao entrevistador). Há quanto tempo que a gente não reúne? Quer dizer, é um chute, acorda a gente. (...) Porque também tem chance, nós já podíamos ter feito essa reunião. Quando ele chegasse aqui, a gente estar até com o trem mais projetado. Então acaba influenciando.*

Em contrapartida, no modelo desenvolvido pela CESB, a população só tomou conhecimento do plano após sua elaboração, isso é, é feita uma consulta pública, mas a forma como ela é conduzida logicamente traz prejuízos ao empoderamento, de acordo com a linha de raciocínio teórico que se tem adotado no estudo.

1E2 *[O momento ideal para a participação da população é] Na hora que o PMS é publicado para conhecimento público. Nesse momento!(...) Porque ali você vai ler o é que é que eles estão planejando e vai poder dar sua opinião em cima de uma linha já existente. Você vai conhecer todo o sistema já que existe que, primeiro, poucas pessoas conhecem todo o sistema existente. Ele vai ter ali dentro daquele documento o sistema todo existente, vai ter ali os objetivos e metas do poder público. Do que é que o prefeito, os vereadores, e todos auxiliares dele estão pretendendo pro futuro. E ele vai poder opinar em cima de uma coisa já existente. (...) A gente tem a cultura de criticar o que foi feito, nunca de intervir antes de ser feito.*

A elaboração da primeira versão do plano de saneamento de Brumadinho seguiu estritamente o modelo da CESB. Já a versão revisada foi elaborada aproveitando-se reuniões destinadas à confecção de outros documentos. Se bem planejada e trabalhada, a estratégia poderia ter funcionado bem. Porém, apesar do membro da equipe elaboradora considerar que o objetivo de capturar os anseios da população quanto ao tema tenha sido alcançado, os participantes dos grupos focais não reconheceram ter participado do plano e não se sentiram responsáveis por

ele. Os participantes reconheceram como responsáveis pelo plano somente os poderes executivo e legislativo, a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Obras.

3E1 *Porque experiência que a gente tem de Brumadinho é que se você faz uma reunião, vamos supor em Casa Branca pra falar do município de Brumadinho, de agenda 21, as questões de saneamento, inevitavelmente elas vão ser colocadas, se você faz outra pra falar de saneamento vão ser as mesmas questões. Porque os problemas são os mesmos (...)*

O próprio ator entrevistado, responsável pela elaboração do plano, reconhece não ter sido trabalhado o aspecto de empoderamento no mesmo.

3E1 (...) *Eu não acho que foi o suficiente, mas na realidade que o plano foi realizado, o que tem hoje é insuficiente pra empoderar a população, entendeu? Eu acho que é o suficiente pra gerar um sentimento de pertencimento, mas não de empoderamento. Eu acho que se a gente conseguir fazer a administração se empoderar da ferramenta é muito.*

5.2.5 Avaliação dos planos pelos atores sociais

Por mais que o processo de elaboração dos planos não tenha sido ideal, a maioria dos gestores e membros das equipes participantes os avaliou como bons, excetuando-se a primeira versão do plano de Brumadinho. Tal afirmação foi possível de ser observada tanto nos dados quantitativos da categorização das falas quanto na avaliação qualitativa temática dos depoimentos. As falas seguintes tratam da avaliação dos três casos de estudo.

1E2 *Quando a gente entrega o PMS no básico com água e esgoto, o lixo e água pluvial é só eles pegarem no modelinho e transformar com o assunto está faltando. E Pará de Minas fez isso de uma forma exemplar.*

2G2 *Não vou falar que é o mais perfeito, claro que como é o primeiro, algumas coisas a própria equipe hoje sabe que devia ter feito de outra maneira pra melhorar, não pra piorar. (...) A questão é mais agilizar o procedimento pra não ficar um negócio muito burocrático.*

3G2 *Não, o primeiro [plano de Brumadinho] é igual eu te falei, eu só vi uma coisa, eu vi que foi superficial. (...) Mas o segundo [plano de Brumadinho] eu acho que foi feito de maneira adequada.*

3E1 *Eu vi planos e planos de todos tipos, então eu avalio que esse plano [versão da revisão do plano de Brumadinho], ele não é o melhor, mas ele é intermediário.*

Apesar de bem avaliados, existe a ressalva de que os planos possam evoluir.

2G2 (...) *Tem que melhorar [o plano]? Tem! Foi um pontapé, [mas] eu acho que foi um diferencial, tanto é que esse diferencial o pessoal queria ouvir qual é que era a experiência de Viçosa pra tentar melhorar. Inclusive esse termo de referência que já modificou dentro da FUNASA e no próprio Ministério das Cidades pediu a participação da equipe daqui.*

GeralG2 *A minuta, juridicamente é aprovada, juridicamente perfeita.. (...) É um bom plano, bom plano. Ele pode ser mais completo, mas depende do município. A nossa minuta é uma minuta mínima, entendeu? Quer dizer, ele tem que evoluir dentro município com a população, com o executivo, com o vereador. A câmara ajuda muito nesse aspecto.*

Outro ponto importante é o reconhecimento dos planos, pelos gestores e pela população, enquanto um bom instrumento de trabalho capaz de alcançar o objetivo da universalização do acesso ao saneamento básico. Nesse caso, também é possível observar que os gestores não reconheceram somente a primeira versão do plano de Brumadinho, que seguiu estritamente o modelo proposto pela CESB.

2E1 *Pois é, o plano daqui não foi nem projeto de lei ainda. Então por enquanto não. Se ele virar lei, se for constituído o conselho, se ele for levado a sério, aí sim. Mas no ponto que está hoje, se você falar assim: “Hoje ele é?” Não! Ele não é. “Mas ele pode ser?” Pode! Não que ele vá universalizar, mas ele é um instrumento do caminho.*

1E1 *Eu entendo que sem o plano não há nenhuma possibilidade de você fazer a gestão do serviço da concessionária ou do município com relação ao saneamento, já que o saneamento envolve outras questões, a própria habitação de interesse social, as áreas de risco, a questão da gestão do lixo. (...)*

1G2 *Eu acho que o município, tendo esse plano na mão, conhecendo o que tem dentro município, eu acho que é uma ferramenta importante que ele tem pra poder trabalhar com o saneamento. (...)*

3G2 *Não, num utilizei não [primeira versão do plano de Brumadinho]. Mas na verdade o primeiro plano ele está muito superficial, parece que são poucas folhas, o primeiro plano é*

muito superficial mesmo. (...) Agora esse plano que foi feito agora nesse ano de 2010 é um plano mais abordado na questão de resíduos sólidos, o que ela colocou já é nossa realidade de hoje, que a gente já vem trabalhando.

Para a categoria de atores “População”, a avaliação dos planos e do papel a que se prestam enquanto instrumento de universalização, principalmente os que não enfatizaram a participação social, foi ,ao que parece ser, a de um sentimento de esperança de que esses planos realmente sejam executados, mesmo que a população não tenha sido envolvida.

1GF1_P3 *Ajudar, ajuda...*

1GF1_P2 *Eu só acredito no plano mesmo se eu ver tudo escrito e assinado em cartório. Aí eu acredito que pode arrumar e tudo. Agora, se eu não ver nada, eu não acredito não.*

1GF2_P2 *Ajudar com certeza ajuda.*

3GF2_P5 *100% não.*

2P1 *[O plano pode ajudar a resolver o problemas de saneamento da cidade] Eu acho que já está ajudando. (...)É igual eu te falei. Tem as deficiências? Tem. Tem os pontos que em minha opinião podia ser de outra forma? Tem sim.*

Como um dos objetivos do estudo é chamar a atenção para as potencialidades e fragilidades dos modelos de planejamento adotados por cada instituição, faz-se necessário ressaltar esses atributos. Para facilitar sua visualização, de acordo com cada plano, foi sintetizado o Quadro 8, que mostra as potencialidades e fragilidades sob a ótica dos atores sociais envolvidos. Os trechos das falas foram selecionados de acordo com os códigos relativos ao assunto.

Quadro 8 – Potencialidades e fragilidades dos planos sob o ponto de vista dos atores sociais

	POTENCIALIDADES	FRAGILIDADES
CASO 1	1E2 <i>A descrição do sistema existente.</i>	1E2 <i>Eu acho que a lei 11.445 foi pouco divulgada</i>
	1E1 <i> você tem o primeiro passo no sentido de planejar as ações.</i>	1E1 <i>(...) não teve um tempo hábil pra poder fazer uma pesquisa mais aprofundada, assim como a questão da aferição dos dados.</i>

CASO
2

2E1 *Oh, ponto forte, a questão da participação popular eu acho que a gente ramificou bem (...)*

2E2 *O ponto forte é o planejamento participativo. Fórum dos delegados, é um ponto fortíssimo.*

2E2 *Eu acho que a equipe é um ponto fortíssimo, a universidade (...)*

2G2 *Teve pessoas de vários níveis, de vários tipos de conhecimento, é uma equipe multidisciplinar, uma equipe muito boa.*

1E1 (...) *[não ter o conhecimento total da cidade como um organismo] , o reconhecimento da sua estrutura como um todo pra poder permitir uma proposta efetiva pro futuro.*

(Segundo as informações do grupo focal, a população não tomou conhecimento)

2E1 *porque a gente acabou que a gente usou muito de revisão literatura nesse diagnóstico.*

2E1 *E ponto fraco a gente teve a falta de planejamento do próprio plano em si, talvez por um desconhecimento, por falta de outras experiências*

2E1 *talvez essa questão do [diagnóstico] técnico*

2E2 (...) *E o ponto fraco foi a falta de dinheiro, o pouco envolvimento da prefeitura, a equipe pequena, não teve pernas pra envolver o empresariado, pra fazer grandes discussões.*

2E2 *E o mais negativo é a mudança do SAAE que agora não está interessado no plano, num quer saber.*

2E2 *E eu acho que a falta de especialistas em algumas áreas foi muito ruim.*

2G2 *O problema maior foi esse impasse [com a renovação do convênio] que a gente travou e acabou desmantelando um pouco a equipe que estava trabalhando no plano.*

GeralG1 *É a morosidade! Um plano que começou em 2008, vai fazer 3 anos e ele ainda não foi construído? É um instrumento de gestão? É! Mas ele ta pronto! Ele precisa ser trabalhado.*

<p>CASO</p>	<p>3G1 <i>Eu acho que de certa forma ajudou. Ele serviu de referência, de localidade e tal. Ajudou assim, como ele foi feito superficial, ele foi feito superficial também, na execução desse novo.</i></p>	<p>3E1 <i>A fragilidade foi ter esquecido o saneamento (risos). Assim, no sentido amplo do saneamento. Ele olhou água e esgoto onde interessava a COPASA. Então ele foi um plano direcionado, ele não foi um plano para a política. Ele não foi um plano pro município, ele foi um plano para a COPASA.</i></p>
<p>3.1</p>	<p>3E1 <i>Do ponto de vista da COPASA ele atendeu. Ele atendeu a um determinado público, que é o público que hoje está sob a concessão da COPASA.</i></p>	<p>GeralG1 <i>Eu acho que negativo nesses que são elaborados de forma sucinta e sem participação popular é justamente a deficiência da participação popular</i></p> <p>GeralG2 <i>Fragilidade é porque não contempla tudo que a gente imagina que tenha um plano. É uma minuta mínima.</i></p>
<p>CASO</p>	<p>3E1 <i>Então eu acho que ele é um plano que traz uma proposta de universalização que olha o aspecto social também.</i></p> <p>3E1 <i>Outro ponto interessante que é a gestão por bacia hidrográfica</i></p>	<p>3E1 <i>ele não teve tempo suficiente pra fazer um detalhamento merecido. (...)ele se limitou muitas vezes a diretrizes. (...) [Faltou] além da diretriz, um documento pra você executar, entendeu? (...)Um pré-projeto!</i></p> <p><i>(Segundo as informações do grupo focal, a população não tomou conhecimento)</i></p>

Numa perspectiva de complementar às avaliações dos atores a respeito dos processos de elaboração dos planos, os mesmos foram questionados acerca de como seria o processo ideal. Numa perspectiva geral, as respostas indicaram o equilíbrio entre o diagnóstico técnico e social e o bom diálogo entre os dois tipos de conhecimento, um plano com estímulo à participação, que resulte em empoderamento e com um bom diagnóstico dos sistemas dos serviços de saneamento. Além disso, uma boa equipe, uma boa apuração dos dados, infraestrutura adequada e recursos financeiros suficientes para gerar mecanismos de envolvimento da população.

1E2 *Eu alteraria assim, trazer pra dentro do PMS o que foi feito aqui em Pará de Minas, um PMS multidisciplinar.*

2E2 *Uma boa equipe. Uma boa equipe que eu digo assim, preparada. E uma boa proposta metodológica de construção desse plano, afinada, entendeu?*

1GF1_P13 *Eu acho que deveria primeiro andar nos bairros e procurar saber primeiro o que é que falta naquele bairro, [ver] o que é que está melhorando, eu acho que isso ajudaria.*

1G2 *o que é o plano? É o que o município tem em mãos, o que ele gera, por exemplo, Tavares. O plano de Tavares é quantas ligações tem lá, quantos imóveis que tem, os metros de rede de água, os metros de rede de esgoto, quantos poços artesianos, etc.*

2E3 (...) *É preciso ter qualificação técnica, conhecimento da realidade por parte da equipe, é preciso ter comprometimento da ideia por parte da administração municipal e é preciso inevitavelmente o envolvimento da população.*

GeralG2 *Uma boa equipe, uma boa apuração dos dados, bons levantamentos. Ele pode até estar mal redigido, mas desde que seja aquilo expressando aquilo que o município preconiza pro saneamento, eu acho que isso é que é necessário.*

Os atores ressaltam também as condições atuais limitantes para o melhor desenvolvimento dos planos, acreditando, no entanto, que esses provavelmente evoluirão com o tempo.

1E2 *No momento a gente está fazendo o que pode ser feito. Em outro momento, em outra etapa, na revisão do plano municipal, a gente vai ter mais coisas boas por acontecer. (...) Mas nesse momento a gente precisa botar o pezinho no chão, e o básico é isso. Pode melhorar? Pode! Mas não agora, eu não vejo agora como.*

2G2 *Então eu acho que o plano, ele primeiro teria que ser colocado em prática pra verificar o que realmente poderia ser avançado.(...)*

5.2.6 Papel do governo federal e preparo dos Municípios

É necessário chamar atenção para os papéis desempenhados pelas instituições, ou ao menos os que deveriam ser desempenhados nesse contexto de implementação de uma nova política, um novo instrumento. Por mais que caibam críticas ao modelo proposto pela CESB, há que se reconhecer que os entrevistados apresentaram bons argumentos em sua defesa, que o modelo

é uma proposição e não uma imposição. Além disso, o modelo CESB é flexível, pois trata-se de um conteúdo básico e que pode ser incrementado. Também não parece correto eximir de responsabilidade a gestão municipal, visto que o município é o titular dos serviços de saneamento. Cabe igualmente refletir acerca das possíveis atuações do governo federal neste contexto. Ora, a CESB tende ocupar a lacuna deixada pela falta de ações do governo no sentido de promover efetivamente a política por ele proposta. E obviamente a Companhia atua oportunamente em seu interesse.

1E2 (...) *Quer dizer, nós assumimos uma postura de passar informação que não é nossa atividade fim, nós não temos isso... nós não somos, “educadores”*(grifo do entrevistado). *O nosso produto não é esse. (...) É obviamente que todas as empresas trabalham em benefício próprio. Ninguém faz isso, é claro que esse movimento de ajudar, ele tem sim uma segunda intenção que é o quê? Expansão de mercado, criar novas condições de expandir a parte de água, pegar o esgotamento sanitário.*

GeralG2 *O que eu falei com você, é que existem municípios que num tem a mínima condição, pessoal, sei lá, equipe pequena, de buscar esses dados pra fechar o plano municipal de saneamento. Então a gente já desde o início que começamos com essa nova fase da negociação de concessão com o advento da lei 11.445 que rege o saneamento, a gente já de comum acordo com o jurídico da COPASA e a Procuradoria Jurídica do Estado. Os procuradores jurídicos do Estado nos deram esse apoio. (...) Então a gente dá esse suporte nessa parte de diagnóstico e prognóstico. E algumas outras referências que a gente fornece pra eles, eles acatam ou não. (...)*

Dessa forma, as possíveis ações do governo seriam o financiamento de planos, o acompanhamento e a fiscalização desses por meio dos serviços de regulação do setor, além da capacitação de gestores. Como se vê nos trechos a seguir, os aspectos que estiveram mais presentes nas falas foram o da fiscalização e o da regulação.

GeralG3 (...) *É notório que envolve muito interesse político e interesse financeiro por parte das construtoras. A presença de um órgão regulador de peso é muito importante. Mas deixar o município só com essa responsabilidade, os municípios não dão conta da pressão [de empresas de construção]. Então assim, primeira coisa seria um controle eficaz. Acho que diante do controle eficaz, eu acho que as coisas tendem a ser mais consequência.*

2G2 (...) não tem exigência porque é falha a fiscalização. O governo cria muita lei e não dá base pra cumprimento dessa lei. Isso é normal. Então não tem como às vezes... Como é que você vai fiscalizar a lei do saneamento? Isso é uma pergunta que eu te faço. (...)

1E3 Os municípios, salvo aqueles que tem um serviço muito bem estruturados, são muito fragilizados nesse aspecto técnico e gerencial. Então o que acho é que a gente precisa mesmo nesse país é qualificação técnica na ponta, no município, por menor que seja. (...) Voltando aos planos, o que eu acho que é necessário nesse caso é que a equipe que presta os serviços cumpra também a função de qualificação do corpo técnico local que vai ficar depois por conta da execução do plano. Isso eu acho que vale a pena. (...)

Vemos também o aspecto das falas que tratam do financiamento para obras no setor como incentivo.

3E1 (...) Ele poderia estar estimulando mais, poderia estar dando condições para os municípios que não tem, de fazer seu plano. Sei lá, colocar, por exemplo, a Agência Reguladora Metropolitana: “Ah, vamos fazer um plano integrado de saneamento pra região metropolitana”.

A seguinte passagem demonstra que a situação de elaborar uma política ou mecanismos legais sem trabalhar junto aos municípios a infraestrutura mínima necessária para o cumprimento de suas proposições é uma atitude recorrente do governo.

GeralG1 (...) Eu acho que o plano é uma evolução. Agora, eu acho que o Brasil peca nessa questão de começar a criar muita coisa e o executivo não conseguir acompanhar. O legislativo está mil anos de distância, mil anos luz de distância do executivo. O executivo ainda tá no “B-A, BA” e eles já estão no “Y-Z”. Existe uma discrepância muito grande. (...) A gente está com os municípios que não conseguem fazer as análises nenhuma, nem essas de rotina, a 518 pede um monte de outras análises. (...) E agora a 518 que já está sendo reformulada e já vai sair outra aí. A impressão que eu tenho é que as pessoas quando elaboram essas coisas, ficam dentro de uma sala discutindo. Porque geralmente são doutores, consultores, pessoas especialistas no assunto, mas eu acho que eles não conseguem visualizar efetivamente como é que a sociedade vai absorver isso (...).

Percebe-se também nos depoimentos o descrédito em relação aos municípios e à sua capacidade de planejamento e gestão dos serviços de saneamento.

1E2 *Então a gente sabe, vamos fazer ele caminhar, precisa caminhar. Se num for a gente, vai ser outro, e se num for outro, vai ser muito mal feito.*

Algumas falas mostram inclusive que, além de estarem despreparados, os municípios se encontram desmotivados a elaborarem seus planos com comprometimento, pois os gestores nem chegaram ainda a compreender a sua importância no contexto do novo marco legal e institucional do saneamento.

GeralG1 (...) *Mas eu queria que você entendesse o seguinte, praticamente nada foi feito em relação a implementação de plano municipal de saneamento. O que hoje a gente vê em termos de realidade, são os municípios, os gestores tendo dificuldade em entender a necessidade disso, de se elaborar o plano, entendeu? (...)*

GeralG1 *Eu acho, hoje, na fase que a gente está, a primeira coisa são os gestores públicos entenderem a importância da elaboração do plano, porque nós estamos tão engatinhando nessa questão que eles ainda não entenderam. (...)*

Ao tocar na questão do preparo dos municípios para lidar com o tema, acaba-se, por consequência, remetendo à questão da gestão do plano de saneamento após a sua elaboração, ou seja, durante sua implementação. Dentro dessa problemática de colocar o plano em prática, é possível enxergar a atuação de dois atores nesse cenário, os gestores municipais e a população. Interessante então observar o ponto de vista desses atores a respeito.

Os participantes da entrevista grupal e dos grupos focais enxergaram o papel dos gestores e das instituições em geral como executores. A prefeitura foi a principal apontada como responsável pela execução do plano, tanto na forma de suas Secretarias e da Vigilância Sanitária, como na figura pessoal do prefeito. A instituição de ensino e a polícia ambiental foram citadas como parceiras, conforme relatado nos depoimentos a seguir.

1GF2_P4 *A nível de município a prefeitura... a parte de vereador, a parte de técnicos, enfim, engenheiros, a gente imagina que esse pessoal.*

1GF2_P3 *Polícia Ambiental também entra nisso aí?*

1GF1_P2 *Eu acho que tem que mais certo seria ser o governo.*

1GF1_P9 *O prefeito ué [responsável pelo plano].*

1GF1_P13 (...) *Deve de ter um tipo de departamento próprio pra isso. Pro saneamento aqui no Pará, não sei se tem, mas deve de ter. Tipo aquele departamento de trânsito, departamento, sabe? (...)*

2P1(...) *Agora, a Universidade também tem um ponto, é uma parceria, mas é uma forma dela também cobrir.*

3GF2_P1 *Criar uma secretaria (...)*

Os participantes também discorreram sobre o papel da população na gestão do plano. Em geral foi mencionada a necessidade de estar se informando, acompanhando, cobrando e cooperando nas ações que lhe cabem, principalmente no que diz respeito a ações domésticas.

1GF2_P5 *Se eu faço parte do meio ambiente, eu devo ter algum papel sim! Claro que eu tenho!*

1GF2_P4 *Nós temos papel do direito de cobrar!*

3GF1_P9 *Participar também! Colaborar, como já foi falado aqui cada um fazer sua parte.*

3GF1_P1 *Procurar a prefeitura e o vereador e os secretários também.*

Ao se tratar da execução do plano, um aspecto importante a ser abordado é a influência negativa que a política pode ter nessa implementação. Alguns fatores, tais como mudanças da administração municipal e troca de pessoas ocupantes de cargos comissionados na administração direta e indireta, são determinantes nesse sentido.

1E2 *[A maioria dos planos] Ficaram mais no básico. Eu acho que o principal dificultador é a tal das próximas eleições. Isso dificulta, aliás, muita coisa. Aí principalmente um plano municipal de saneamento. O prefeito, por mais que ele queira planejar, ele tem 2 anos agora de mandato. Ele vai planejar pro outro cumprir? Como? Então ele fica preso ali, ele não sabe o quanto ele pode caminhar.*

GeralG3 (...) *E o que os nossos técnicos tem percebido é que tem uma questão política muito maior envolvida por detrás dessas discussões. (...)*

As falas seguintes tratam do Caso 2. Percebe-se que um dos principais motivos da estagnação do plano está relacionado à influência da política local. A mudança da gestão municipal

provocou a mudança na direção da autarquia, que era uma instituição parceira no processo. Para a nova administração, o plano deixou de ser uma prioridade.

2E1 *Então até março de 2010 a gente ainda tinha alguma coisa mais próxima do plano (...) Depois disso se dissolveu e meio que se perdeu. (...) Porque antes tinha: “Ah! Vamos terminar, vamos entregar e tal.” E aí mudou a direção do SAAE e aí o plano ficou meio [parado]... (...) E é um problema, um dos principais problemas dos planos municipais, de ter esse vínculo com administração. Num tem que ter esse vínculo, é uma coisa do município.*

2E3 *É, essa é uma das dificuldades, não sei se outros municípios enfrentam, quer dizer, não basta que exista uma equipe com vínculo acadêmico tenha uma motivação muito forte pra fazer um plano, ou mesmo que seja uma empresa de consultoria, inevitavelmente ou infelizmente a gente vive a mercê das oscilações político-administrativas. Isso foi um dos elementos da coisa ter emperrado no final, Viçosa passou por um impasse, pra não dizer crise política. O prefeito foi cassado, entrou outro prefeito, quer dizer, isso deu essa descontinuidade na administração com um todo, inclusive no próprio SAAE e depois, eu não enxergo hoje na atual direção do SAAE o mesmo empenho que tinha.*

De acordo com o testemunho a seguir, a segunda versão do plano de saneamento de Brumadinho também não foi concluída devido às variações no contexto político local.

3E1 *Porque nós tivemos mudanças administrativas, como a troca de secretário. Inicialmente eu vim pra Brumadinho pra fazer esse trabalho, mas eu fui absorvido por outras coisas e assim, como deixou de ser uma consultora, como deixou de ser urgente. (...) É, aí nós voltamos a essa ideia de colocá-lo em discussão. Mas tivemos assim, mudança de secretário e tudo e isso prejudicou bastante, porque o secretário que estava a par desse plano saiu e o novo que entrou, ele foi assumindo, e até se interar de outras coisas, ele não teve conhecimento do conteúdo.*

3E1 *(...) Porque aqui, o prefeito está aqui até o final do ano que vem. Depois a gente não sabe. Então assim, pode ser uma ferramenta que pode ser que vai ser utilizada, e pode ser que não.*

Em tempos de eleição, alguns candidatos procuram as lideranças comunitárias e conseguem reunir a comunidade para apresentar propostas. Os próprios participantes se questionam a respeito da diferença de comportamento dos gestores municipais. Por que se reunir com a

população durante as eleições é viável, mas para discutir o planejamento do saneamento local não? Essa foi uma interessante reação da população durante o grupo focal, conforme se percebe a partir das falas abaixo.

1GF1_P12 *Deixa eu te falar, toda vez quando é época de eleição, tem 19 anos que eu faço parte daqui da Associação. Toda época de eleição, os vereadores procuram ela, os prefeitos procuram ela, vem aqui com os ti ti ti deles. Vai pra reunião deles, é só nessa hora que eles fazem reunião! Você entendeu? (...) Agora quando é pra tratar de melhoria do bairro, ninguém nunca chegou aqui, pelo menos que eu saiba não. E eu sempre to do lado da fia aqui!*

1GF1_P3 *[Quando foi de interesse,] Até o Aécio Neves já esteve aqui! (Ex-governador de Minas Gerais)*

2P3 *Uma coisa também que a gente tem que ver, é que com a mudança do prefeito, isso tudo também atrasa. Porque [demora] até um tomar conta...*

1GF1_P12 *Você sabe qual que é o problema? O problema seria é que nós merecemos uma satisfação deles, mesmo que seja positivo ou negativo, mas pelo menos estarem comunicando conosco, mas num tem comunicação, só comunica com a gente quando época de eleição! Isso machuca qualquer um... Está certo que um tem um plano, o outro tem outro. Às vezes tem o plano melhor que o da gente, mas só de comunicar com a gente, a gente já fica agradecido!*

Em uma das entrevistas houve denúncia de como esse instrumento de planejamento pode ser distorcido e utilizado corruptamente.

GeralG3 (...) *E aí nesse processo, já se percebe a movimentação de grandes empreiteiras e construtoras também na elaboração (...) porque pra poder já se antever ao que ela deve preparar pra entrar pra concorrência nas licitações de obras futuras. E até mesmo já pra cantar a pedra de que seja direcionado ou não, porque no meio do saneamento, infelizmente, a relação empresa construtora com políticos é muito estreita uma vez que a construtora financia uma campanha pra depois ressarcida em beneficiamento e liberação de obras. Aí eu vi isso muito em obras de saneamento, claramente. Aí esse é o momento de já direcionar as cartas pra que a licitação seja uma licitação idônea. (fala com sarcasmo)*

5.2.7 Cultura de planejamento

Um tema que emergiu do estudo foi a questão da cultura de planejamento. Tendo em vista a exigência legal de se fazer o plano municipal de saneamento, sob pena de sofrer restrições orçamentárias e impedimento à assinatura de contratos de concessão, muitos municípios podem elaborar seus planos de forma pouco criteriosa em relação aos princípios que regem a Lei do Saneamento. Isso poderia ocorrer devido a diversos fatores já citados, como o despreparo de gestores, de equipes técnicas com olhares enviesados ou que visam somente a produção do plano, motivações como renovação de concessão, falta de tradição de planejamento no setor, entre outros fatores. Contudo, esses planejamentos deverão ser refeitos periodicamente de quatro em quatro anos, dando condições para que novos documentos melhorados sejam produzidos. Além disso, em alguns casos, esse plano municipal de saneamento básico será, para o município, o primeiro documento ou ferramenta de gestão. Um questionamento a ser feito é se a Lei Federal nº 11.445/07 pode se configurar como um indutor à cultura de planejamento no setor de saneamento, ou seja, se a partir de um primeiro processo de planejamento obrigatório, esse possa ser reconhecido como uma importante ferramenta de gestão.

1E2 *A maioria dos prefeitos não tem essa cultura. (...) Eu vejo que isso é um longo aprendizado. A gente vai pegar agora os planos municipais e vai ver eles bem rasteiros, bem pobrezinhos, mas a grande chave é o último parágrafo onde fala assim: “revisão”. Amanhã outra administração vai vir com uma visão mais polida, a cidade já cresceu... outras necessidades ela vai ter. Então, tem sempre um gancho pra mexer no plano. (...) Mas o mais importante é que eles estão começando a perceber que de agora pra frente tem que planejar, mostrar pra população e executar, porque a população vai cobrar. Então isso aí, o valor do PMS é esse. Começar a moralizar dentro do processo do saneamento.*

Além do potencial criador de cultura de planejamento da Lei do Saneamento, existem fatores que podem atuar sinergicamente junto a esse potencial do plano. A criação desse tipo de cultura, de certa forma, pode ser relacionada com o grau de autonomia e empoderamento de uma comunidade, visto que tomar as rédeas do rumo de um setor que é considerado por autores como Castro e Heller (2007) como um direito social é um comportamento de caráter emancipatório (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007). Ou seja, o incremento nos recursos relacionados ao empoderamento acarreta em melhor reação à elaboração do plano de saneamento e, por conseguinte, o reconhecimento da sua importância e a suscetibilidade de se incorporar à cultura de gestão.

1E2 *Mas enfim, depende da cultura, do quão politizada aquela cidade está, de qual nível de educação, do poder que está ali, do poder público, que nível eles estão. Então você não pode querer comparar Pará de Minas com uma outra [cidade] lá do nordeste porque os PMS's vão sair diferentes.(...)*

Segue o exemplo da fala que cita a Lei como fator compulsório de elaboração do plano.

1E2 *Eu já percebi assim, que ano passado, ano retrasado, os prefeitos que a gente tinha contato com eles, não tinham ligado muito pra história, sabe!? Estavam empurrando a coisa assim: “Ah, depois a gente vê!”. Agora estão correndo atrás. Porque o trem está chegando, e eles literalmente vão perder o bonde na história. Se mineiro não perde o trem, eles vão perder! (...) Porque existe uma lei e é federal. Então, o plano municipal está no caminho desse processo todinho.*

Uma situação encontrada em um dos municípios estudados foi a existência de uma cultura de planejamento já instalada. No entanto, era um planejamento de curto prazo. Nesse caso, a Lei pode funcionar agregando valores ao comportamento já instalado. Por exemplo, nos relatos, o que se percebe é que havia um planejamento técnico. A partir da Lei nº 11.445, a organização, após ter se envolvido num processo de planejamento participativo, já pode agregar tal valor em seus processos.

2G2 *Eu acho que no nosso caso, o SAAE, apesar de ser uma autarquia municipal, ele vem de uma estrutura que já vem da época da Fundação Nacional, antiga Fundação SESP. E então aquela turma, o pessoal era muito rigoroso na época, era um controle muito assim [grande] (...) Apesar de ter as fiscalizações normais, a gente tinha auditoria na época. (...) Então a gente acabou recebendo esse legado desse pessoal (...) Faz parte dessa parte do planejamento, então a Fundação, ela sempre pedia pra gente que a gente fizesse todo início de ano, fizesse planejamento das ações que ia fazer o ano todo, entendeu?*

Sobre o ato bem sucedido no qual o município chama para si a responsabilidade de fazer o plano, arrisca-se a se inferir sobre o acontecido, de certa forma como um tipo de empoderamento endógeno em nível organizacional, visto que a equipe representou o posicionamento a uma instituição nesse âmbito (ZENS, 2000; HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007). Num dos depoimentos, parece ter existido um “divisor de águas”, ou seja, um momento em que a prefeitura toma pra si a obrigação de realmente fazer o plano e de realizar um trabalho mais apurado.

1E1 *Até aquele momento a gente não tinha uma experiência própria de como nem como iniciar o processo, porque nem fazia parte das nossas prioridades de quando nós viemos para a prefeitura. Mas aí o que ocorreu foi que o Secretário nos chamou e pediu pra levantar os dados que nós já tínhamos, porque a própria COPASA sabia que prefeitura já tinha iniciado o processo, só não havia concluído (...). Então de posse destes dados, a gente pensou de como seria uma forma, qual seria uma metodologia correta pra que pudéssemos organizar esses dados e de que forma a gente ia fazer pra montar um plano de saneamento, se a gente não tinha nenhuma direção. Nós então adotamos a questão de fazer uma pesquisa, começamos a trabalhar numa pesquisa de planos de saneamento que a gente pudesse eleger como modelos de referência em termos de metodologia ou em termos de organização do processo. Foi daí que a gente elegeu um plano que é numa cidade, depois eu posso te passar o nome, no sul e o próprio plano de saneamento de Belo Horizonte pela proximidade pra que a gente pudesse entender como aconteceu a organização desses dados.*

O próprio integrante da equipe elaboradora, que também faz parte da gestão municipal, chegou a reconhecer o fator ligado à criação da cultura de planejar o setor do saneamento. E em algumas passagens os entrevistados chamam a atenção para as possibilidades que as revisões trazem de melhorar os planos. Curioso também é o fato do entrevistado notar que, em outras regiões do país, parece haver um outro estágio de cultura de planejamento no setor.

1E1 *Porque cabe ao município é um processo que é mais longo, um processo que é mais demorado. Falta a gente criar a cultura do planejamento. (...) A impressão das cidades do sul, como as datas em algumas que a gente investigou, os planos são mais antigos, a impressão é de que existe uma cultura mais preparada pro desenvolvimento dos planos, porque aí você já ultrapassou essa fase na qual a gente está vivendo: A gente desenvolve um plano pra questão dum cumprimento legal. (...) E daí que ele num é essa circunstância fechada. (...) Então você faz o primeiro. Fez? E aí então você entende a importância daquilo e começa a movimentar a questão do gestor público, a questão da sociedade pra então organizar dentro de um modelo que você possa produzir algo mais consistente. Mas deu o início, não é? Você deu a primeira proposta e daí você vai discutir: “Esse modelo é viável? Nós vamos conseguir realmente implementar essas propostas?”*

1E2 *Eu acho que o plano municipal de saneamento, o poder municipal ainda não percebeu o valor dele! Eles estão começando... porque eles não tinham esses costume de estar com leis cobrando e gente fiscalizando, eles não tinham esse costume. Então você planeja, você já*

coloca ali uma cerquinha. Estar planejando fazer aquela determinada coisa. (...) Eu vejo que isso é um aprendizado, um longo aprendizado. A gente vai pegar agora os planos municipais e vai ver eles bem rasteiros, bem pobrezinhos, mas a grande chave é o último parágrafo onde fala assim: “revisão”. (...) O primeiro, ele é claro que vai ser uma base, muito simples. Mas o mais importante é que eles estão começando a perceber que de agora pra frente tem que planejar, mostrar pra população e executar, porque a população vai cobrar. Então isso aí, o valor do PMS é esse. (...)

Um dos fatores que podem influenciar negativamente na evolução desse tipo de cultura é, por exemplo, a crença de que o plano é da prestadora de serviços de saneamento. Nesse caso, além da delegação dos serviços, há a delegação qualitativa da gestão e planejamento. Esse é o caminho oposto ao empoderamento organizacional e de comunidades.

1E2 *O plano municipal de saneamento não é da COPASA, não é do SAAE, não é da SABESP, não é... Ele é do município! Ele se chama plano municipal de saneamento! Às vezes a gente vai ajudar e está tendo esse grande problema. (...) A gente percebe que eles acham que a gente está fazendo aquilo porque a gente quer coisa! E a gente: “Caminha! Caminha! Porque a gente precisa desenvolver também”. Então a gente percebe que a gente chega lá e eles acham que o plano é da gente. Não é da gente, não é da SABESP, não é do SAAE, não é de nenhum, é do município.*

5.3 Conteúdo dos documentos coletados

Foi priorizado, na coleta de documentos, o plano municipal de saneamento básico na sua forma consolidada, ou seja, na forma de lei municipal aprovada pela câmara de vereadores local. Porém, no caso de Viçosa e da revisão do Plano de Brumadinho, devido ao fato de ainda não existir o plano aprovado, foram coletados os documentos que mais se aproximavam da forma final. Foram coletados alguns dos relatórios que serviriam de base para o plano de Viçosa e o documento que seria plano de Brumadinho, mas que ainda não passaram por consulta pública. As categorias de análise dos planos basearam-se nos princípios fundamentais da Lei Federal nº 11.445 de 2007, a saber:

- Universalização;
- Integralidade;

- Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional;
- Eficiência e sustentabilidade econômica;
- Tecnologias adequada à capacidade de pagamento;
- Transparência das ações;
- Controle social;
- Segurança, qualidade e regularidade;
- Integração com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Para melhor visualização comparativa dos planos, suas características foram dispostas no Quadro 9, e logo após foram tecidos alguns comentários pertinentes.

Quadro 9 – Análise comparativa dos documentos segundo os estudos de caso

CATEGORIA DE ANÁLISE	CASOS			
	1- Pará de Minas	2-Viçosa	Brumadinho	
			3.1	3.2
Universalização	<p>O plano prioriza a universalização a curto e médio prazos dos serviços de água e esgoto, sendo o tratamento de esgoto somente na sede municipal. Contudo, não há diagnóstico da situação sanitária existente e nem metas para o alcance da universalização nos serviços de drenagem e limpeza urbana.</p>	<p>O Plano enfatiza a consecução da universalização, em médio prazo, para todos os serviços de saneamento, sendo as metas de longo prazo relacionadas à expansão e manutenção da qualidade dos serviços.</p>	<p>Para os serviços de água e esgoto, as metas são de universalização em médio prazo. Contudo, ações desenvolvidas no Plano não se estendem a todo o município, pois povoados e distritos ficaram fora do âmbito das metas.</p>	<p>O plano prioriza a universalização em médio e longo prazo, abrangendo todo o município, incluindo todos os povoados e distritos.</p>
Integralidade	<p>O Plano pecou em relação ao sistema de drenagem urbana, visto não ter sido feito nenhum diagnóstico. Contudo, o Plano chegou a propor algumas ações, principalmente, enfatizando a necessidade de desenvolvimento de diagnóstico do sistema de drenagem urbana</p>	<p>O Plano apresenta um momento inicial de avaliação do panorama atual dos serviços de saneamento, sob o enfoque da integralidade. E, posteriormente, as ações contempladas nas metas englobam todos os serviços de saneamento.</p>	<p>O Plano só trata dos serviços de água e esgoto. Não chega nem a mencionar resíduos sólidos e drenagem urbana.</p>	<p>O Plano possui um tópico com recomendações de integração dos serviços de saneamento. Além de que seu conteúdo aborda as quatro áreas do saneamento básico, mais o controle de vetores, apresentando, pois, uma visão mais abrangente de saneamento.</p>

Continuação Quadro 9

<p>Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais</p>	<p>O Plano emprega regionalização de áreas a fim de priorizar ações relativas aos serviços de água e esgoto. E coloca este princípio como diretriz de suas as ações. As ações voltadas para o serviço de drenagem de águas pluviais são restritas a um diagnóstico e não há menção a adaptação de técnicas à peculiaridades locais e regionais. Em relação às ações de limpeza urbana e coleta e destino final de RS, apesar de não serem explicitamente regionalizadas, apresentam desenvolvimento bastante contextualizado com a problemática do município no que concerne à reciclagem de materiais.</p>	<p>No primeiro dos vários relatórios que fundamentarão o Plano municipal de saneamento básico de Viçosa existe um tópico que identifica as peculiaridades locais em relação aos serviços de saneamento, que poderão influenciar as atividades posteriormente estabelecidas.</p>	<p>Não são citadas as tecnologias e técnicas utilizadas para o alcance das metas e nem citações em relações à peculiaridades regionais.</p>	<p>O Plano não chega ao nível de detalhar tecnologias a serem aplicadas a todos os serviços de saneamento. Contudo, faz a ressalva de que devem ser observadas as características locais na implantação das tecnologias, principalmente aquelas referentes aos serviços de água e esgoto. Em relação a serviço de drenagem, o plano recomenda uso de cacimbas, que é uma tecnologia de baixo custo utilizada em zonas populacionais pouco densas.</p>
---	---	---	---	---

Continuação Quadro 9

<p>Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional</p>	<p>Na identificação de programas de repasses orçamentários, o Plano identifica um programa que tem a gestão do Ministério das Cidades e objetiva coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito.</p>	<p>O Plano apresenta relatório de compatibilização com os demais planos setoriais (RCPS), com a Constituição Federal, Lei Federal no 6766/1979, sobre Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal Nº 4771/1965, que institui o Novo Código Florestal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município de Viçosa, o Plano Diretor de Viçosa, a Lei Nº 1420/2000 – Lei Municipal de Uso, Ocupação do Solo e Zoneamento, Lei Nº 1468/2001 – Código de Saúde, Lei Nº 1469/2001 – Lei de Parcelamento do Solo, Lei Nº 1523/2002 – Código de Meio Ambiente, Lei Nº 1574/2003 – Código de Posturas, Lei Nº 1633/2004 – Código de Obras, Plano Diretor de Esgoto</p>	<p>Não é feita nenhuma articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional</p>	<p>O Plano possui um tópico com recomendações sobre a transversalidade do tema em políticas de saúde, habitação e meio ambiente</p>
<p>Eficiência e sustentabilidade econômica dos serviços</p>	<p>O Plano apresenta item de identificação de fontes de financiamento. Fala sobre a criação de um fundo específico para os serviços de saneamento, capitalizado a partir de recursos advindos da prestação dos serviços de saneamento no município, através de um valor percentual do total arrecadado. O Plano também apresenta um trecho que chama atenção para cuidado para que não se cause desequilíbrio econômico-financeiro à prestadora de serviço.</p>	<p>O Plano possui um tópico de identificação das formas de pagamento pela cobrança dos serviços, abordando os aspectos de sustentabilidade econômico-financeira no setor de saneamento básico no “Relatório de diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida”, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos (Relatório de Diagnóstico da Situação e de seus Impactos nas Condições de Vida, utilizando Sistema de Indicadores Sanitários, Epidemiológicos, Ambientais e Socioeconômicos).</p>	<p>O Plano apresenta um trecho que chama atenção para cuidado das ações programadas não causarem desequilíbrio econômico-financeiro à prestadora de serviço na revisão do plano.</p>	<p>Recomendação da instituição do Fundo Municipal de Saneamento Básico</p>
<p>Tecnologias adequadas à capacidade de pagamento</p>	<p>Não são citadas as tecnologias a serem adotadas e nem estudo de capacidade de pagamento dos consumidores. Contudo, é colocado como um dos princípios que foram considerados ao se elencar as ações do plano</p>	<p>No primeiro dos relatórios que fundamentarão o Plano Municipal de Saneamento Básico de Viçosa, existe um tópico que identifica as tecnologias utilizadas, faz uma estimativa de gastos, mas não os relaciona com a capacidade de pagamento dos usuários do serviços de saneamento.</p>	<p>Não são citadas as tecnologias a serem adotadas e nem estudo de capacidade de pagamento dos consumidores.</p>	<p>O plano aponta a adoção de tecnologias que levem em conta as peculiaridades locais e que priorizem, por exemplo, processos econômicos e naturais de tratamento de esgoto.</p>

Continuação Quadro 09

<p>Transparência das ações</p>	<p>Não é instituído nenhum mecanismo de transparência das ações, apesar de estar escrito ser "indispensável um monitoramento permanente dessas ações e serviços, de forma a garantir que seja possível aprimorar a sua gestão, através da divulgação sistemática de dados e de informações atuais e confiáveis, da consequente geração de indicadores e de índices setoriais que reflitam a realidade local, da valorização e garantia do controle e da participação popular".</p>	<p>O Plano propõe a criação de um portal de transparência com informações sobre o saneamento básico local.</p>	<p>Não é instituído nenhum mecanismo de transparência das ações.</p>	<p>Propõe a instituição de sistema de informações sobre saneamento.</p>
<p>Controle social</p>	<p>O Plano aponta a necessidade de criação de instâncias de controle social, como o Conselho Municipal de Saúde e instância fiscalizadora.</p>	<p>O Plano propõe a criação de um Conselho Municipal de Saneamento Básico e um Fórum de Delegados como estrutura permanente, além das Conferências Municipais de Saneamento Básico como mecanismo de consulta esporádico.</p>	<p>Não é instituída nenhuma instância de controle social.</p>	<p>O plano aponta a necessidade de criação de instâncias de controle social, como o Conselho Municipal de Saúde e instância fiscalizadora.</p>
<p>Segurança, qualidade e regularidade</p>	<p>São instituídos alguns indicadores de qualidade de água distribuída e de mananciais, como, por exemplo, análise microbiológica da água, análise físico química, etc. Mas não há definição de como são tais indicadores, exceto para o serviço de abastecimento de água.</p>	<p>É apresentada uma análise sobre a segurança da água na bacia em que se realiza a captação do município e da universidade, baseada num estudo previamente realizado pela Universidade em conjunto com o SAAE. Também prevê-se a instituição de um sistema municipal de informação sobre saneamento básico, no qual serão adotados indicadores que se referem à regularidade e à qualidade dos serviços.</p>	<p>São instituídos alguns indicadores de qualidade de água distribuída e de mananciais, como, por exemplo, análise microbiológica da água, análise físico química, etc. Mas não há definição de como são os indicadores.</p>	<p>Apresenta programa de regularização de mananciais para o fornecimento de água.</p>

Continuação Quadro 09

<p>Integração com a gestão eficiente dos recursos hídricos</p>	<p>Tem um parágrafo que menciona que o plano está compatibilizado com o plano de bacias hidrográficas e institui um grupo de acompanhamento da compatibilização entre os planos, exatamente como o modelo CESB do caso 3.2, inclusive utilizando as mesmas palavras.</p>	<p>Até o fechamento do Relatório de mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (RASP), o plano da bacia hidrográfica, na qual Viçosa se insere, não havia sido finalizado.</p>	<p>Segundo o PMSB, há integração deste Plano com o plano de bacias hidrográficas. E é instituído um grupo de acompanhamento visando à compatibilização entre os planos.</p>	<p>A metodologia de trabalho se baseia em bacias hidrográficas e pode até servir de fonte de informações para um plano de bacias hidrográficas regionais. Além disso, o Plano Diretor das Águas da Bacia Hidrográfica foi analisado na metodologia de desenvolvimento de cenários do Plano.</p>
<p>Número de páginas</p>	<p>72</p>	<p>Em fase de confecção</p>	<p>14</p>	<p>271</p>

O plano de saneamento de Pará de Minas herdou muitas características do modelo da COPASA, como, por exemplo, a parte de diagnóstico e levantamento de informações só dos serviços de água e esgoto. Existem trechos idênticos no Plano de Pará de Minas e na primeira versão do Plano de Brumadinho. Entre outros, o seguinte trecho trata da compatibilização do Plano Municipal de Saneamento Básico com o plano de recursos hídricos.

Caso 1

As ações do presente Plano Municipal de Saneamento estão em consonância com os planos de manejo dos Comitês de Bacias Hidrográficas locais, garantindo a utilização racional e sustentável dos recursos hídricos disponíveis.

Deverá ser constituído grupo de trabalho para acompanhar os estudos existentes e promover a compatibilização deste Plano Municipal de Saneamento com os planos de manejo dos comitês das bacias hidrográficas, sempre que houver revisão de um ou de outro.

Caso 3.1

As ações do presente Plano Municipal de Saneamento estão em consonância com os planos de manejo dos Comitês de Bacias Hidrográficas locais, garantindo a utilização racional e sustentável dos recursos hídricos disponíveis.

Deverá ser constituído grupo de trabalho para acompanhar os estudos existentes e promover a compatibilização deste Plano Municipal de Saneamento com os planos de manejo dos comitês das bacias hidrográficas, sempre que houver revisão de um ou de outro.

Há ausência de integralidade, visto que os diagnósticos acerca dos sistemas de drenagem são incipientes e os indicadores de avaliação sistemática de ambos os Planos (Caso 1 e Caso 3.1) coincidem com os do modelo proposto pela CESB. Apesar de se caracterizar um avanço em relação ao Caso 1, o Caso 3.1 deixa muito a desejar. Aponta-se, também, o erro na redação da Lei, que afirma que o plano municipal de saneamento básico remete somente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Os relatórios referentes ao Plano de Viçosa demonstram claramente o seu caráter participativo. Existem, inclusive, alguns relatórios, como o relatório de Mecanismos de Participação da Sociedade e a ampla divulgação de estudos e propostas (RMPS) e o Relatório Mensal de Atividades (RMA). Nesse último é possível encontrar fotos das reuniões públicas,

chamadas pela mídia escrita e material de divulgação do processo de elaboração do Plano, como é possível ver nas Figuras 7, 8 e 9.



Figura 7 - Reunião no Grupo Lyons



Figura 8 - Reunião com as comunidades

Fonte: RMPS Plano Municipal de Saneamento Básico de Viçosa.



Figura 9 - Divulgação na mídia escrita do Plano Municipal de Saneamento Básico
Fonte: RMA - Plano Municipal de Saneamento Básico de Viçosa.

Outra característica do processo de Viçosa que ficou evidente através da análise dos documentos foi que, nesse caso, previram-se cenários futuros, mas não em uma perspectiva próxima à teoria de Carlos Matus sobre PES, assim como é feito no Caso 3.2. Porém, são realizadas projeções cartesianas, para os serviços de água e esgoto, seguindo as tendências atuais, e para os serviços de drenagem pluvial e limpeza urbana foram utilizados cenários alternativos, a partir das informações contidas em planos setoriais para o desenvolvimento de cenários (AZEVEDO, 1992; TONI, 2004; HUERTAS, 2006).

A análise da primeira versão do Plano de Brumadinho revela o fiel seguimento ao modelo CESB e, com isso, sua característica estritamente normativa. Ao se comparar este Plano com as diversas versões das minutas disponibilizadas, ele aparenta ser baseado na primeira versão das minutas, que serão analisadas a frente.

Já a revisão do Plano de Brumadinho surpreende, pois possui metodologia de criação de cenários baseados em outros planos regionais e conjunturas políticas e econômicas, o que é uma característica do PES (AZEVEDO, 1992; TONI, 2004; HUERTAS, 2006). Contudo, há contradição entre a apresentação de um plano dessa natureza e o verdadeiro sentido percebido pela sociedade, visto que, nos depoimentos dos grupos focais, a elaboração do Plano não foi tão participativa assim, apesar de ter *a benção da sociedade* (**apresentação do plano**). Percebe-se que a equipe realmente se debruçou sobre o trabalho de implementar um novo modelo de planejamento, o que acabou resultando, segundo os depoimentos dos entrevistados, no reconhecimento do plano pelos gestores como uma boa ferramenta de trabalho.

Também foram coletadas as diferentes versões da minuta de planos municipais de saneamento fornecidas pela CESB como sugestão aos municípios. Esses documentos foram fornecidos pelo escritório central da Companhia. As versões foram analisadas mediante os princípios da Lei do Saneamento supracitados, bem como a evolução de suas características, e o resultado encontra-se no Quadro 10.

Quadro 10 - Análise comparativa das versões das minutas de Planos de saneamento desenvolvidas pela CESB.

CATEGORIA DE ANÁLISE	Versão 1	Versão 2	Versão 3	Versão 4	Versão 5
Universalização	Aos serviços mencionados de água e esgoto, as metas são de universalização em médio prazo. Mas se restringem à sede do município.	Aos serviços mencionados de água, esgoto e limpeza, as metas são de universalização em longo prazo. As metas relativas à drenagem urbana abordam exclusivamente o levantamento de informações e trabalhos preventivos, como o uso de piso permeável.	Não há apresentação de metas, deixando uma indefinição quanto ao aspecto de universalização.	Aos serviços mencionados de água e esgoto as metas são de universalização em médio prazo.	
Integralidade	O plano só trata dos serviços de água e esgoto. Não chega nem a mencionar os resíduos sólidos e a drenagem pluvial urbana.	O plano trata das quatro áreas do saneamento e do controle de vetores. Contudo, cita muito superficialmente a questão da drenagem pluvial.		O plano trata das quatro áreas do saneamento e do controle de vetores. Contudo, elabora um pouco mais o discurso em relação à questão da drenagem pluvial, mas falta diagnóstico e proposição de ações.	O plano trata das quatro áreas do saneamento e do controle de vetores. Contudo, elabora um pouco mais o discurso em relação à questão da drenagem pluvial, mas falta diagnóstico e proposição de ações, da mesma forma que na versão 4.

Continuação Quadro 10

<p>Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais</p>	<p>Não são citadas as tecnologias e as técnicas utilizadas para o alcance das metas e nem citações em relação às peculiaridades regionais.</p>		
<p>Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional</p>	<p>Não é feita nenhuma articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional.</p>	<p>Não é feita nenhuma articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional de forma aprofundada, mas há citação do plano diretor e da sua importante influência no saneamento.</p>	<p>Não é feita nenhuma articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional de forma aprofundada, mas há citação do plano diretor e da sua importante influência no saneamento, principalmente na questão do zoneamento.</p>
<p>Eficiência e sustentabilidade econômica</p>	<p>Nada é mencionado</p>		
<p>Tecnologias adequadas à capacidade de pagamento</p>	<p>Não são citadas as tecnologias adotadas e nem o estudo de capacidade de pagamento dos consumidores.</p>		
<p>Transparência das ações</p>	<p>Não é instituído nenhum mecanismo de transparência das ações.</p>		
<p>Controle social</p>	<p>Não é instituída nenhuma instância de controle social.</p>		
<p>Segurança, qualidade e regularidade</p>	<p>São instituídos alguns indicadores de qualidade de água distribuída e de mananciais, como, por exemplo, análise microbiológica e análise físico química. Mas não há definição de como são os indicadores</p>	<p>São instituídos alguns indicadores de qualidade de água distribuída e de mananciais, como por exemplo, análise microbiológica e análise físico química. Mas não há definição de como são os indicadores. Há um avanço em relação às versões anteriores</p>	

Continuação Quadro 10

<p>Integração com a gestão eficiente dos recursos hídricos</p>	<p>Segundo o PMSB, há compatibilização de seu conteúdo com o do plano de bacias hidrográficas, tendo sido instituído um grupo de acompanhamento de compatibilização entre os planos.</p>	<p>Na segunda versão é como se o plano da bacia não existisse, mas ao ser criado deverá ser compatibilizado com o plano municipal de saneamento.</p>		<p>O plano de bacia hidrográfica não é citado.</p>	
<p>Número de páginas</p>	<p>6</p>	<p>25</p>	<p>21</p>	<p>21</p>	<p>18</p>

A primeira versão da minuta é bem simplista, e não chega a mencionar outros serviços além dos explorados pela Companhia Estadual de Saneamento, ao mesmo tempo em que se restringe apenas ao município em análise, sem considerar seus distritos. A minuta padrão inicial abrange os tópicos relativos ao diagnóstico da situação atual dos sistemas de água e esgoto, o impacto no estado de saúde da população por meio da avaliação do IDH, objetivos e metas para os serviços de água e esgoto, mecanismos de avaliação sistemática, interação com o comitê de bacias hidrográficas e plano diretor do município e revisões.

A segunda versão do plano já faz menção a distritos e povoados, ou bairros rurais, além de possuir tópicos relacionados à caracterização do município, com informações demográficas, geográficas, históricas e socioeconômicas. Essa versão da minuta também possui um tópico que aborda aspectos de infraestrutura de saúde pública e de mortalidade infantil. Na análise da situação do saneamento municipal, além dos quatro serviços de saneamento, também aborda a situação dos mananciais e o controle de vetores. Ressalta-se que o item relativo à drenagem pluvial urbana é abordado de forma muito superficial, como que para cumprir o papel de citação.

A abordagem quanto à questão da compatibilização ao plano de recursos hídricos é feita de forma diversa da primeira versão, quando se observa a segunda versão. É como se o plano da bacia não existisse e devesse, a partir de sua criação, ser compatibilizado com o plano municipal de saneamento. Também existe a definição de prioridades na segunda versão, o que não deixa de ser redundante, já que as prioridades deveriam estar traduzidas em metas.

A terceira versão do Plano da CESB é semelhante à segunda, contudo não apresenta sugestões de ações a serem adotadas no curto, médio e longo prazo. Também não apresenta avanços, apesar de parecer ser uma versão mais estruturada em relação à segunda.

Na quarta versão da minuta a Companhia parece ter realmente assumido o papel de fomentadora do modelo de plano, pois o seu texto apresenta inclusive *hyperlinks* que servem de instrução para quem preenche os dados da minuta. Como exemplo desses *hyperlinks* vêm as expressões: mesorregião, densidade demográfica, bacia hidrográfica, etc. A quarta versão do Plano introduz também novos conceitos que não foram abordados nas versões anteriores, como o de zoneamento territorial, e apresenta redação mais elaborada nos diagnósticos dos

sistemas de limpeza e drenagem urbana e dos impactos do plano. Também incorpora novos índices como mecanismo de avaliação do plano, a saber:

- Eficiência do Tratamento de Esgotos;
- Análise de quantidade e qualidade de resíduos sólidos coletados;
- Área de impermeabilização x densidade habitacional;
- Análise de quantidade reclamações referentes a saneamento básico;
- Quantidade de resíduos sólidos gerados por pessoa (toneladas/mês);
- Quantidade de ocorrências de deslizamentos e alagamentos com vítimas e/ou danos materiais.

A quarta versão do Plano também apresenta um item sobre ações de emergência e contingência. Alguns trechos chamam a atenção, como os que seguem. Parece haver a utilização do renome das instituições federais de ensino para dar credibilidade ao plano.

“Foi providenciada a confecção e colocação de placas de identificação e sinalização. A implantação foi realizada em três pontos, a saber, rodovia MG-447, via de acesso do depósito e entrada do depósito conforme explicitado nos procedimentos técnicos enviado pela UFV”.

“Para a recuperação da área do depósito de lixo e execução das obras de implantação do aterro sanitário necessitamos de recursos financeiros orçados em aproximadamente um milhão e meio de reais. Devido à urgência de ações e insucesso na obtenção deste recurso a prefeitura optou, com a assessoria técnica da Universidade Federal de xxxxx, pela implantação da primeira plataforma do aterro sanitário com a utilização de recursos próprios.”

A versão 5 difere da anterior por acrescentar um tópico relativo aos impactos na saúde da população e pelo realce de algumas partes do texto, que sugerem que partes devam ser formatadas em diferentes graus pelo usuário da minuta.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As técnicas de metodologia qualitativa proporcionaram uma interessante visão acerca dos estudos de caso e permitiram angariar informações importantes no sentido de proporcionar melhor entendimento da visão dos atores sociais envolvidos na elaboração de planos municipais de saneamento básico. A análise documental foi um ótimo instrumento complementar de triangulação na formação do *corpus* de análise. A triangulação mostrou que, apesar das entrevistas dos atores sociais do caso de Pará de Minas darem a impressão de que houve uma ruptura com o modelo de elaboração proposto pela CESB, e a consequente criação de um novo modelo pela prefeitura, aproveitou-se muito conteúdo do modelo da Companhia.

De fato, para os casos estudados, as diferentes características das instituições elaboradoras parecem influenciar o conteúdo dos documentos que compõem ou dão base aos planos. Essa conclusão é facilmente observada ao se compararem as motivações e conteúdo de um plano fomentado pela CESB e outro pela instituição de ensino. O mesmo acontece quando se comparam as duas versões do plano municipal de saneamento de Brumadinho. Essas diferenças nas características e motivações da elaboração se refletiram principalmente na abrangência territorial do plano do município, na participação social e no empoderamento. A elaboração do primeiro plano de Brumadinho, que foi motivada pela renovação e assinatura de um novo contrato de concessão, e que seguiu o modelo da CESB estritamente, teve planejamento realizado somente nas áreas de interesse da Companhia. Ou seja, o plano só foi elaborado na sede município e em alguns distritos de interesse, além de não possuir caráter participativo. Em contraposição, o processo de elaboração do plano desenvolvido em Viçosa levou em conta a contribuição social e preocupou-se com ações de empoderamento da população. Além disso, abrangeu todo o município, incluindo zona rural, assim como a revisão do plano do município de Brumadinho. Apesar da também total abrangência de distritos e povoados de Pará de Minas, ressalta-se, nesse caso, o interesse da Companhia de saneamento em assumir a concessão do município por completo, incluindo estes locais.

Quanto às características da metodologia empregada nos diferentes planos, observou-se uma aproximação maior do Planejamento Estratégico Situacional na revisão do plano de saneamento de Brumadinho. A mesma aproximação ocorreu em menor grau no plano de Viçosa. Contudo, esse último foi o único plano que realmente elencou a participação social como prioridade no seu processo e que vislumbrou o empoderamento de seus atores sociais.

Dessa forma, o processo de elaboração acabou incorporando, em alguma medida, anseios e planejamento de setores da sociedade, além de contribuir para uma real perspectiva de mudança através da cobrança dos atores sociais que eventualmente tenham sido empoderados.

A percepção dos atores relacionados à categoria da população dos casos estudados demonstrou esperança na potencialidade dos planos, desde que estes fossem colocados em prática. Contudo, cabe ressaltar que somente no estudo de caso de Viçosa essa categoria se reconheceu e foi reconhecida como co-responsável do plano. No caso da revisão do plano de Brumadinho, apesar dos anseios da população terem sido contemplados por meio de coleta de dados em reuniões públicas que, indiretamente, se relacionavam ao tema, houve prejuízos em relação à possibilidade de empoderamento de tais atores. Nos outros casos, a população não foi estimulada a se envolver na elaboração dos planos, somente consultada via contribuições internet e audiência pública.

Com exceção de um dos gestores entrevistados, todos reconheceram o PMS como uma ferramenta com potencial para ajudar na universalização do saneamento, mesmo que ainda não tenham ajustado o melhor processo de elaboração. Isso aconteceu em todos os casos, exceto na primeira versão do plano do município de Brumadinho, que seguiu estritamente o modelo básico proposto pela CESB.

Os membros das equipes elaboradoras entrevistadas também se mostraram esperançosos com a figura do PMSB, ainda que tenham tocado na questão da influência da vontade política nos planos. Ou seja, mesmo que o processo de elaboração preconize os princípios da Lei Federal nº 11.445/07, que seja realmente participativo, que vise o empoderamento e controle social, corre-se o risco da administração municipal não colocá-los em prática.

Nos casos estudados, as condições oferecidas às prefeituras para desenvolver bons planos foram insuficientes, a exemplo de capacitação e recursos financeiros. E apesar das prefeituras não terem recurso humano próprio especializado na questão de planejamento do setor, as que tentaram o desenvolvimento do plano por meios próprios conseguiram bons resultados, principalmente quando se vislumbra o empoderamento a nível organizacional e as revisões dos planos. O grande desafio então é fazer valer as ações planejadas, bem como a implementação do plano de acordo com os princípios da Lei do Saneamento, com participação e controle social. Isso ocorre, como pudemos observar, principalmente porque os

planos municipais de saneamento sofrem muito com a influência de vontades políticas. Conforme colocado por Carvalho (2001), embora as fases de elaboração dos planos e a sua implementação estejam intimamente interligadas, em certas situações os agentes à frente da elaboração do plano não serão os responsáveis pela fase seguinte. Essa provavelmente será uma situação recorrente no caso dos PMSBs, uma vez que o horizonte de planejamento é de 20 anos e envolverá várias gestões. Cabe então, novamente, um papel efetivo no acompanhamento da execução do planejamento do setor. Esse papel poderia ser desempenhado pelos entes reguladores, como agências reguladoras e conselhos de consórcios. Como visto, as Agências reguladoras não apresentaram, pelo menos na busca feita por este estudo, respostas que identificassem infraestrutura ou ações nesse sentido. Essas situações suscitam uma discussão muito maior, que é a gestão da implementação de novas políticas e seus instrumentos. Como recomendação, em suas novas políticas o governo federal poderia disponibilizar mais intensivamente um canal de apoio aos entes federados, de maneira a aumentar a eficácia e eficiência dessas políticas, na medida em que esses atuariam conforme a concepção de seus princípios.

Cabe ainda a sugestão de estudos complementares, visto que a maioria dos municípios ainda não possui o plano municipal de saneamento. Dessa forma, poderá haver mudanças substanciais no cenário retratado neste estudo. Outra questão serão os estudos que poderão abordar a efetividade dos planos, isso é, se eles realmente provocaram mudanças e como estão sendo implementados. Outro aspecto que foi discutido neste estudo e que poderá ser mais aprofundado é a questão da cultura de planejamento no setor do saneamento. Estudos futuros poderão indicar se realmente a Lei do Saneamento funcionou como um catalisador nesse sentido, bem como confirmar se as revisões periódicas dos planos realmente são momentos cruciais para a reflexão e desenvolvimento dessa cultura. Avaliações quantitativas também serão muito importantes como visão complementar à abordagem qualitativa realizada neste estudo.

7 REFERÊNCIAS

- ARAUJO, M. P.; ZVEIBIL, V. Z. A relação titular-prestador na contratação dos serviços de saneamento básico. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Programa de Modernização do Saneamento (PMSS) Prestação dos serviços públicos de saneamento básico*. Coord. Berenice de Souza Cordeiro. Brasil: Editor. 2009. 277p., 3 v.
- AVRITZER, L; PEREIRA, M. L. Democracia, participação e instituições híbridas. In: *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v. especial, p. 16 – 41, mai, 2005.
- AZEVEDO, C. S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. In: *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.129 – 133, abr/jun, 1992.
- BARBOUR, R. *Grupos focais*. Porto Alegre: Artmed, 2009. 216p.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009. 279 p.
- BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 22 jun. 2010.
- _____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais sobre o Saneamento Básico e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 11 jan. 2007.
- _____. Ministério das Cidades. *Elaboração de Plano de Saneamento Básico: pressupostos, princípios, aspectos metodológicos e legais*. Parte II – documento conceitual. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- CARVALHO, S. N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. *São Paulo em Perspectiva*, v.15, n.4, p.130-135, 2001.
- CASTORIADIS, C. Introdução: socialismo e sociedade autônoma. In: *Socialismo ou barbárie*. O conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense. 1983; apud SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão dos espaços urbanos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 560p.
- COSTA, H. S. M.; BRAGA, T. M. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: X SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10., 2002, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: 2002.
- CURTIS, C.; SCHEURER, J. Planning for sustainable accessibility: developing tools to aid discussion and decision-making. *Progress in Planning*, 74 (2010) 53–106, 2010.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279 – 303.
- EVANS, A.; VARMA, S. Practicalities of participation in urban IWRM: perspectives of wastewater management in two cities in Sri Lanka and Bangladesh. In: *Natural Resources Forum*, v. 33, 2009, p. 19–28.
- FAZENDA, I. *Empowerment e participação, uma estratégia de mudança*. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF/EMPOWERMENT.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

- FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009. 164p.
- FRANCO, M. L. P. B. *Análise do conteúdo*. Brasília: Liber Livro, 2005. 80p.
- FRIEDMAN, J. Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. In: *Revista Eure*, Santiago, v. 18, n. 55, p. 79-89, 1992.
- GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. In: *Saude soc.*, São Paulo, v. 13, n. 2, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 ago. 2011.
- HARVEY, P. A.; REED R. A. Planning environmental sanitation programmes in emergencies. In: *Disasters*, Oxford, v.29, n. 2, p. 129-151, 2005.
- HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. In: *Engenharia sanitária e ambiental*, v. 12, n. 3, p. 284-295, jul/set 2007.
- HOROCHOVSKI, R. R.; MEIRELLES, G. Problematizando o conceito de empoderamento. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis, *Anais...*, Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, 2007.
- HUERTAS, F. *Planificar para gobernar: el método PES entrevista com Carlos Matus*. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza, 2006. 25p .
- IBGE. *IBGE Cidades*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 4 mai. 2011.
- KVARNSTRÖM, J.; MCCONVILLE, E. Sanitation planning: a tool to achieve sustainable sanitation? In: HUBER INTERNATIONAL SYMPOSIUM IN BERCHING –“Water Supply and Sanitation for All”, Berching. *Anais...* Berching:2007.
- LUZ L. D.; MORAES, L. R. S.; REIS, M. G. C.; MATOS, J. C. C. T. A experiência do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas/BA, referente à componente Abastecimento de Água In: XXIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 23., Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: 2005.
- MATUS, C. Política y Plan. Caracas: Publicaciones Iveplan, 1982; apud AZEVEDO, C. S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico- Situacional de Carlos Matus. In: *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.129 – 133, abr/ jun, 1992.
- MELO, G. B. *Avaliação da política municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas (BA) - contornos da participação e do controle social*. 2009. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos) - Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2009.
- MENDES, R. A emergência e o protagonismo dos sujeitos, In: BOTAZZO C.; OLIVEIRA M. A. (Orgs.). *Atenção básica no sistema único de saúde: abordagem interdisciplinar para os serviços de saúde bucal*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2008.
- MINAYO, M.C.S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007. 406 p.
- MOISÉS, M.; KLIGERMAN, D. C.; COHEN, S. C.; MONTEIRO, S. C. F. A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação

em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2581-2591, 2010.

MORAES, L.R.S.; BORJA, P.C. *Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde; Ministério das Cidades, 2005. 141p.

_____.; REIS, M. G. C.; ZANTA, V. M.; LUZ, L.D.; ORRICO, S.R.M.; FILHO, S. S. A.; NASCIMENTO, S. A. M.; SILVA, B.J. Plano municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas, Brasil: metodologia e resultados. In: XXX CONGRESO INTERAMERICANO DE INGENIERIA SANITÁRIA Y AMBIENTAL, Punta del Leste. *Anais Eletrônicos...* Punta del Leste: AIDIS, 2006.

_____. Política e plano municipal de saneamento básico: aportes conceituais e metodológicos. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Programa de modernização do saneamento (PMSS) Prestação dos serviços públicos de saneamento básico*. Coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasil: Editor, 2009.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v.40, n.1, p.273-288, mar./abr. 2006.

OCKELFORD J.; REED R.A. *A participatory approach to planning integrated rural water supply and sanitation programmes: guidelines and manual*. WEDC: Loughborough University, UK, 2001.

PERKINS, D.D.. Speaking truth to power: empowerment ideology as intervention and policy, In *American Journal of Community Psychology*, v. 23, n. 5, p. 765-94, out,1995; apud HOROCHOVSKI, R. R.; MEIRELLES, G. Problematizando o conceito de empoderamento. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, Florianópolis. *Anais...*, Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, 2007.

RANCIERE, J. O dissenso. In: NOVAES, A (Org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras; Brasília, DF: Ministério da Cultura; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Arte, 1996, p. 362 -357.

REZENDE, D. A.; ULTRAMAR, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *RAP Rio de Janeiro* 41(2):255-71, mar./abr. 2007.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387p.

RIBEIRO, S. L. S. Dissenso e (re)criação do espaço público. In: *Zona de Impacto*. v. 2, ano VI – 2003. Disponível em: <<http://www.albertolinscaldas.unir.br/espacopublico.htm>>. Acesso em: 08 jan 2012.

RODRIGUES, J. C.; SIMÃO, A.; ANTUNES, C. H. A Gis-Based multicriteria spatial decision support system for planning urban infrastructures. In: *Decision Support Systems*, v.51, 2005, p.720-726.

SAGER, T. Activists modes of planning: a systematic overview. In: III WORLD PLANNING SCHOOLS CONFERENCE, 3., 2011, Perth *anais...* 4 – 8 jul 2011.

SILVA, B. J.; PEREIRA, O. S.; ASSIS, W. A. V.; MORAES, L. R. S. O componente drenagem urbana no plano municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas, Bahia. In:

XXIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL ,
23., Campo Grande. *Anais...* Campo Grande:2005.

SOARES, S. R. A.; BERNARDES, R. S.; CORDEIRO NETTO, O. M.. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, Dez. 2002. Disponível em:

<http://www.scielosp.org.ez27.periodicos.capes.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000600026&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mai. 2011.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão dos espaços urbanos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 560p.

TONI, J. O que é o Planejamento estratégico situacional? In: *Revista Espaço Acadêmico*, n. 32, jan. 2004. Disponível em:

<http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm#_ftn2>. Acesso em: 20 dez. 2011.

ZENZ, A. Evaluating empowerment: the world vision area development programme. In: VIII DEVNET CONFERENCE 2000 - Poverty, prosperity and progress, 8. *Anais...*Internet conference: DevNet, 2000.

8 APÊNDICES

1) Avaliação de Órgão Público Gestor de Saneamento

1. O seu órgão possui algum mecanismo de gestão e acompanhamento da elaboração dos planos? Se sim, qual(is)?
2. Quais as implicações desse órgão fazer essa gestão?
3. Algum outro órgão de mesmo âmbito de atuação que este (Federal, Estadual ou Regional) faz esse acompanhamento? Se sim, de que modo?
4. Quais são as possibilidades de algum outro órgão fazer esse acompanhamento?
5. Existe algum órgão que centraliza as informações referentes às etapas / mecanismos de elaboração de planos de saneamento?
6. Quais seriam os ganhos e as perdas ao centralizar a gestão dos planos de saneamento?
7. Qual tipo de informação sobre os planos municipais de saneamento existentes que este órgão possui?
8. Como essas informações são tratadas?
9. Em sua opinião, qual seria a melhor forma de realizar a gestão do plano de saneamento?
10. Gostaria de acrescentar mais alguma informação ou opinião em relação ao tema?

Mais uma vez, muito obrigado pela predisposição em nos ajudar na pesquisa.

2) Roteiro para Entrevista Tipo 1 – Gestores Municipais Ligados ao Saneamento

Local da Entrevista: _____

Código do Entrevistado: _____

➤ APRESENTAÇÃO

Informar o nome e procedência do entrevistador, os objetivos da pesquisa e o termo de consentimento livre e esclarecido (gravação da entrevista, uso dos dados e confidencialidade).

Agradecer pela participação da pesquisa.

1. Qual é a situação do Saneamento Básico na cidade hoje?
2. Você conhece a Lei do Saneamento?
3. Qual sua opinião sobre o planejamento neste setor?
4. Qual a situação do Plano Municipal de Saneamento da cidade?
5. Se já foi realizado, quando foi?
6. Quanto tempo durou esse processo?
7. Como o processo foi realizado? Quais foram as etapas do plano?
8. E a população? O que acha do plano de saneamento? A população participou?
9. Quem fez o plano?
10. Existia alguma equipe específica? É possível localiza-los e contactá-los?
11. Você acha que um bom plano municipal de saneamento deve ter? Foi feito dessa maneira aqui na cidade? O que você mudaria no processo?

3) Roteiro Para Entrevista Tipo 2 – Membro da Equipe de Elaboração de Planos

Local da Entrevista: _____

Código do Entrevistado: _____

➤ APRESENTAÇÃO

Informar o nome e procedência do entrevistador, os objetivos da pesquisa e o termo de livre consentimento (gravação da entrevista, uso dos dados e confidencialidade).

Agradecer pela participação da pesquisa.

➤ DADOS

Dados do entrevistado(a): nome, idade, instituição, cargo e tempo na instituição

➤ INTRODUÇÃO

1. Fale um pouco de você e sua trajetória em relação ao saneamento.
2. O que você pensa sobre os planos municipais de saneamento?
3. Qual a sua experiência em relação ao planejamento em saneamento?
4. Por favor, fale-me sobre a equipe que elaborou o plano.

➤ ADAPTAÇÃO DE MÉTODOS E TÉCNICAS ÀS PECULIARIDADES LOCAIS

5. Como foi o processo de elaboração do plano no município em questão? É possível enumerar uma seqüência? Segue algum referencial metodológico?
6. Quanto tempo durou o processo?
7. Poderia citar os fatores que motivaram a elaboração do plano? Qual o principal deles?
8. Quanto o plano custou? De onde veio o dinheiro para fazê-lo?
9. Essa equipe ou parte dela trabalhou com planos municipais de saneamento em outras cidades? Vamos falar um pouco sobre as cidades com as quais você teve contato durante a essa sua experiência em planejamento:
 - Elas têm características muito distintas?
 - As diferenças observadas entre elas refletiram no processo de elaboração dos respectivos planos? Durante as etapas de planejamento, como as peculiaridades dos municípios foram tratadas?

➤ NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS

10. Quais foram os mecanismos para envolver a população na elaboração do plano? Houve algum tipo de reunião com a população?

11. Em sua opinião, a participação social deve ser estimulada na elaboração dos PMSBs? Por quê?
12. Se for o caso, você poderia fazer uma comparação entre os planos de saneamento dos municípios com os quais teve contato, em relação à participação e controle social?

➤ **AÇÕES DE EMPODERAMENTO PRESENTES NA ELABORAÇÃO DO PLANO**

13. Tomando como referência o plano da cidade em questão, houve um trabalho voltado para a inserção da população no planejamento, de modo que esta se sentisse responsável pelo plano? Se houve, quais as implicações desse tipo de trabalho para a fase de implantação do planejamento?

➤ **PLANOS COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO PARA O ALCANCE DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO**

14. Como você enxerga o impacto da implementação dos planos na universalização do saneamento e na qualidade dos serviços prestados?

➤ **REFLEXÕES PARA A MELHORIA DO PROCESSO**

15. Em sua opinião, o que é necessário para garantir um bom plano? Foi feito dessa maneira na cidade em questão? O que você mudaria no processo
16. Pensando nas potencialidades e fragilidades das diferentes estratégias de planejamento com as quais você teve contato, quais você destacaria em cada modelo?
17. Na sua opinião, qual será a mudança provocada pelos planos municipais de saneamento nas cidades que você acompanhou?

➤ **FECHAMENTO E AGRADECIMENTOS**

18. Gostaria de acrescentar algo ao que foi dito?
19. Agradecimentos

4) Roteiro para Grupo Focal

Meu nome é Fabio José Alencar da Silva e esta é minha amiga Laís Cardoso. Somos alunos de mestrado e doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Estamos realizando uma pesquisa sobre saneamento no município. Hoje falaremos especificamente sobre a percepção que vocês têm sobre o processo de planejamento de saneamento.

O grupo focal é uma reunião informal onde as pessoas se encontram para conversar sobre um determinado assunto. A reunião é gravada para que depois nós possamos transcrever as falas de cada pessoa e fazer as análises que precisamos para a realização do nosso estudo. A identidade das pessoas que participam é mantida em sigilo, mas há quem prefira usar outro nome qualquer ou se identificar somente pelo primeiro nome. PARA QUE POSSAMOS NOS ENTENDER MELHOR, É IMPORTANTE QUE APENAS UMA PESSOA FALE DE CADA VEZ. A participação das pessoas é voluntária, mas nós gostaríamos de reforçar que ela é muito importante não só para nossa pesquisa, mas para o aumento do entendimento das questões relacionadas o assunto que vamos discutir. Um pequeno lanche será servido durante este tempo. Nós gostaríamos que todos ficassem que ficassem bem a vontade para se servirem durante o encontro.

Para aqueles que concordam em participar deste grupo, nós gostaríamos de pedir que assinassem o Termo de Consentimento, que será lido em voz alta. Uma cópia ficará com vocês. Este documento diz que vocês estão aceitando participar desta reunião e que foram informados sobre como ela funciona. Caso alguém tenha alguma dúvida, por favor, pergunte. Além do Termo de Consentimento, nós também gostaríamos que preenchessem uma pequena ficha com informações pessoais, como idade, escolaridade, estados civil, etc. o nome não precisa ser completo e nem verdadeiro, para que não haja possibilidade de identificação. Este documento é para depois nós possamos saber as características gerais do grupo.

Termo de consentimento e ficha de caracterização

- Distribuir os termos de consentimento, sendo 2 cópias para cada participante, que devem retornar uma cópia assinada para o moderador e guardar a outra;
- Após assinatura do termo de consentimento, solicitar que preencham uma ficha de caracterização. Verificar se algum participante necessita de ajuda.

CONTRATO SOCIAL

Combinar com as pessoas presentes que a reunião dura cerca de uma hora e que cada um fala de uma vez.

RECONHECIMENTO DO OBJETO DE ESTUDO (iniciar gravação)

Para começarmos eu gostaria de saber se vocês reconhecem esses lugares (Passar fotos manualmente ou em slides).

INÍCIO DA DISCUSSÃO EM GRUPO

Para começarmos eu gostaria que vocês dissessem o que vem à cabeça quando se pergunta:

- O que é saneamento básico para você?
- Gostaria de que cada um falasse qual o maior problema do seu bairro e qual seria a melhor solução para ele.

INTEGRALIDADE

O saneamento abrange 4 áreas que são: Água, esgoto, lixo e águas de chuva. Vamos falar especificamente de cada um deles:

- Qual é o maior problema da cidade em relação ao abastecimento de água? O que deveria ser priorizado?
- E em relação ao esgoto coletado e tratado...
- E em relação ao lixo...
- E em relação à drenagem...

UNIVERSALIZAÇÃO

Vocês acham que as condições de saneamento são iguais em todo o município (na cidade e zona rural)?

PARTICIPAÇÃO

Vocês conhecem o plano de saneamento da cidade? Como ele é?

(contar sobre a elaboração do plano e perguntar se participaram e em que medida)

EMPODERAMENTO

Quem são os responsáveis pelo plano de saneamento?

Qual o papel de vocês nesse plano?

E o papel dos outros envolvidos, qual é?

PROCESSO DE ELABORAÇÃO

Vocês sabem como foi feito o plano de saneamento?

Como vocês gostariam que fosse feito?

Será que em todos os lugares, o processo foi o mesmo?

PLANO COMO FERRAMENTA

Vocês acham que o plano de saneamento irá ajudar resolver os problemas de saneamento da cidade?

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer-los pela participação em nossa pesquisa.

5) Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Grupo Focal e Entrevista Grupal

	<p>Universidade Federal de Minas Gerais Escola de Engenharia Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos</p>	
---	---	---

ESTUDO COMPARATIVO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO ELABORADOS POR DIFERENTES INSTITUIÇÕES: UMA ABORDAGEM QUALI-QUANTITATIVA **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) Senhor(a),

O (A) Sr. (a) está sendo convidado (a) para participar desta pesquisa que tem por objetivo avaliar o processo de elaboração de planos municipais de saneamento no contexto da realidade brasileira através da comparação de estudos de casos baseados na elaboração por diferentes instituições. Por meio de uma seleção intencional, o (a) Sr. (a) foi escolhido para fazer parte do grupo que participará do estudo. É importante sua participação, pois contribuirá para a geração de conhecimentos que poderão ser utilizados para formulação de projetos que melhorem o planejamento e gestão do saneamento básico.

Caso queira participar, saiba que seu nome não será revelado em hipótese alguma. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, o (a) Sr. (a) não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. O método utilizado na pesquisa é o grupo focal, isto é, será realizada uma reunião onde vamos estimular uma discussão sobre o plano municipal de saneamento básico da sua cidade. A sua participação é importante porque você vai nos ajudar a entender como esse plano foi realizado na sua cidade. Caso você permita, iremos realizar gravações das falas e gravar a reunião em vídeo para facilitar o uso técnica. Todo o material ficará guardado com o pesquisador por um prazo de cinco anos, se necessário após este período será destruído.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. O (A) Sr. (a) tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades ou perda de qualquer benefício ou cuidados a que tenha direito na Universidade Federal de Minas Gerais. Caso você aceite participar da pesquisa, saiba que as suas respostas são segredo, e o seu nome não será divulgado. Você e nenhuma pessoa da família terão gasto com a participação na pesquisa, e também não receberão nenhum pagamento para isso. Você tem toda liberdade para não querer participar da pesquisa e poderá sair dela quando quiser.

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Li ou alguém leu para mim as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que entendi tudo que foi explicado no texto e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas. Confirmando também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Sei que sou livre para me retirar do estudo quando quiser.

Data:/...../...../

_____	_____
Assinatura do participante	Assinatura do entrevistador

Telefones para contato:

Pesquisadores: Fabio José Alencar da Silva – (31) 3409 – 1018

Sonaly Rezende – (31) 3409 – 1014

Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – (31) 3409 - 4592

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II – 2o andar – sala 2005 Campus Pampulha. CEP: 31270-901. Belo Horizonte, MG.

6) Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Entrevistas Individuais

	<p>Universidade Federal de Minas Gerais Escola de Engenharia Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos</p>	
---	---	---

ESTUDO COMPARATIVO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO ELABORADOS POR DIFERENTES INSTITUIÇÕES: UMA ABORDAGEM QUALI-QUANTITATIVA **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) Senhor (a),

O (A) Sr. (a) está sendo convidado (a) para participar desta pesquisa que tem por objetivo de avaliar o processo de elaboração de planos municipais de saneamento no contexto da realidade brasileira através da comparação de estudos de casos baseados na elaboração por diferentes instituições e avaliar a participação da organização onde o (a) Senhor (a) atua. A sua participação é importante porque você vai nos ajudar a entender como os planos municipais de saneamento são elaborados no Brasil.

Caso queira participar, saiba que seu nome não será revelado em hipótese alguma. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, o (a) Sr. (a) não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. O método utilizado na pesquisa é uma entrevista semi-estruturada, isto é, você responderá a um roteiro de perguntas sobre a função/cargo que o (a) Senhor (a) ocupa na organização que você representa, sobre sua formação, sobre sua participação na no plano municipal de saneamento básico e sobre a atuação de sua organização na elaboração do plano.

Caso você permita, iremos gravar a entrevista e fazer anotações. O roteiro, a gravação e as anotações ficarão guardados com o pesquisador por um prazo de cinco anos, se necessário, após este período serão destruídos. Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. O (A) Sr. (a) tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades ou perda de qualquer benefício ou cuidados a que tenha direito na Universidade Federal de Minas Gerais. Caso você aceite participar da pesquisa, saiba que o pesquisador assegurará a sua privacidade não revelando em hipótese alguma a sua fonte. Você e nem sua organização terão gasto com a participação na pesquisa, e também não receberão nenhum pagamento para isso.

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Li ou alguém leu para mim as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que entendi tudo que foi explicado no texto e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas. Confirmando também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Sei que sou livre para me retirar do estudo quando quiser.

Data:/...../...../

_____	_____
Assinatura do participante	Assinatura do entrevistador

Telefones para contato:

Pesquisadores: Fabio José Alencar da Silva – (31) 3409 – 1018

Sonaly Rezende – (31) 3409 – 1014

Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – (31) 3409 - 4592

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II – 2o andar – sala 2005 Campus Pampulha. CEP: 31270-901. Belo Horizonte, MG.