

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

O CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO
DE BELO HORIZONTE:
HISTÓRIA, FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS

Maíra Crivellari Cardoso de Mello

Belo Horizonte

2010

**O CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE
BELO HORIZONTE:
HISTÓRIA, FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS**

Maíra Crivellari Cardoso de Mello

Maíra Crivellari Cardoso de Mello

**O CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE
BELO HORIZONTE:
HISTÓRIA, FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS**

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.

Belo Horizonte
Escola de Engenharia da UFMG

2010

M527c Mello, Maíra Crivellari Cardoso de
O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte [manuscrito] :
história, funcionamento e perspectivas / Maíra Crivellari Cardoso de Mello. -2010.
x, 106 f., enc.

Orientadora: Sonaly Cristina Rezende.

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

Anexos: f. 96-106.

Bibliografia: f. 89-95.

1. Saneamento – Teses. 2. Políticas públicas - Teses. I. Rezende, Sonaly
Cristina, 1972- II. Conselho Municipal de Saneamento (Belo Horizonte, MG.). 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

O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte:
História, Funcionamento e Perspectivas

MAÍRA CRIVELLARI CARDOSO DE MELLO

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


PESQ. DENISE HELENA FRANÇA MARQUES

Aprovada pelo Colegiado do PG SMARH

Versão Final aprovada por

Prof. Mauro da Cunha Naghettini
Coordenador

Prof. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima
Orientadora

Belo Horizonte, 22 de abril de 2010.

Aos meus pais, Lina e Ricardo, e ao João
meus maiores amores.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por todo o amor e constante incentivo, sem os quais todas as conquistas pareceriam mais distantes. Obrigado por me ensinarem que com esforço e dedicação nada é de fato impossível.

Ao João, pela doce presença em minha vida. Obrigada pelo carinho, paciência, amor e por todos os incentivos, que tornaram esse caminho mais suave.

À Professora Sonaly, pela orientação e presença constante. Obrigada pela confiança e por me apoiar no descobrimento de novos caminhos.

Ao Professor Léo pelos estimados ensinamentos e por me aceitar como parte desta pesquisa.

Aos demais professores, pela valiosa carga de aprendizado, que será indispensável ao longo da minha vida.

Aos meus tios, primos e sogros, pelo constante apoio e por compreenderem e aceitarem as minhas ausências. Ao Gugu, Dudu, Lucas e Laura, por serem esta maravilhosa segunda família.

À Marcela, Marina e Natália, por todas as nossas diferenças, por serem grandes fontes de orgulho e admiração, e por tantos anos de amizade.

À Juliana Hallack e ao Thiago Barral, pela confiança, pelos ensinamentos e por terem me compreendido e respeitado nos momentos em que mais precisei. Ao Wagner e à Jac pela presença e carinho constantes. Aos demais amigos de UFJF, pelas trocas de experiências, acompanhamento e carinho. Pelos bons momentos que passamos juntos e por aqueles que, decerto, ainda virão.

Ao André, Izabel, Janaína, Margarita, Thiago, Tiago e Sheyla, por se tornarem mais do que simples colegas. A amizade de vocês tornou o mestrado ainda mais especial.

Ao Rogério, por dividir comigo a sua enorme experiência. À Elis, por todo o suporte. Aos demais colegas do Programa SMARH pela convivência e troca de informações.

À Sônia Knauer, pelo constante carinho, presteza e incentivos. Suas opiniões e intervenções foram fundamentais para esta pesquisa. Espero um dia poder retribuir toda a ajuda. Muito obrigada!

À Secretaria Executiva do COMUSA, pela inestimável ajuda.

A todos aqueles que me concederam entrevistas, contribuindo para o êxito do presente estudo.

Aos membros da banca, pela participação e pelas excelentes contribuições.

Ao Professor Júlio Teixeira pelo apoio fundamental na graduação e na preparação para a seleção do mestrado.

Aos colegas da Urbe, pelo apoio e pela disposição em cobrir minhas ausências.

A Deus, por tornar tudo possível.

RESUMO

A Lei Federal 11.445 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil. No entanto, embora o marco legal nacional do setor só tenha entrado em vigor no ano de 2007, alguns municípios brasileiros sentiram a necessidade de criar uma regulamentação específica para o setor antes mesmo da promulgação desta lei. Este é o caso do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais, cuja Política Municipal de Saneamento foi instituída pela lei 8.260 de 03 de dezembro em 2001. Dentre as diversas questões abordadas por ambas as leis está o controle social dos serviços públicos de saneamento básico. Para garantir o controle social do setor em Belo Horizonte foi criado, em abril de 2004, o Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, o COMUSA. Por ser um conselho municipal de criação recente, principalmente quando comparado a outros conselhos municipais existentes em Belo Horizonte (meio-ambiente, saúde, políticas urbanas e habitação, dentre outros), o COMUSA foi concebido com expectativas de bom funcionamento, já que poderia se pautar na experiência desses conselhos mais antigos. Contudo, esse Conselho ainda apresenta algumas fragilidades, principalmente estruturais, que trazem entraves para seu funcionamento. O presente trabalho tem como objetivo avaliar o funcionamento do COMUSA e o papel exercido por este Conselho no controle social e na definição de políticas públicas na área de saneamento em Belo Horizonte. A fim de atingir o objetivo, foram realizadas pesquisas documentais, observação das reuniões do Conselho e entrevistas com atores-chave envolvidos no processo de criação e consolidação do COMUSA. Em adição foi desenvolvido um breve histórico do saneamento em Belo Horizonte, desde a criação da capital até a instituição do Conselho, de forma a recuperar o contexto histórico do saneamento no município e alguns dos fatos que contribuíram para o processo de formação do COMUSA. Os resultados apontam para a pequena participação de representantes dos movimentos populares, conselheiros desmotivados e um Conselho enfraquecido que acaba por desempenhar um papel maior de legitimador das deliberações do Poder Executivo do que de gerador de novas propostas. Dessa forma sugere-se a realização de modificações na estrutura do Conselho, de forma a garantir a existência de uma série de ferramentas que ajudem o COMUSA a cumprir melhor a sua função de controle social do setor de saneamento em Belo Horizonte.

ABSTRACT

The Federal Law 11.445 establishes the national guidelines for the sanitation¹ sector in Brazil. However, although the sector's legal framework entered into force only in 2007, some municipalities created specific regulation for their sanitation sector even before the Federal Law's promulgation. This is the case of Belo Horizonte, Minas Gerais, whose Municipal Politic for Sanitation was instituted in 2001 by the Law 8.260. Among several issues approached by both the nacional and local laws is the social control of the public sanitation services. To ensure sanitation sector's social control in Belo Horizonte was created, in April, 2004, the Municipal Council of Sanitation of Belo Horizonte (COMUSA). Since it is recently founded, mainly when compared to other existent municipal councils in Belo Horizonte (environmental, health, urban politics and housing, among others), COMUSA was conceived with expectations of a good operation, since it could be guided by the previous experience of the oldest councils. However, the Council still has some fragility, mainly structural, which brings barriers to its operation. This study aims to evaluate COMUSA's performance and the role played by this Council in social control and definition of public policies in Belo Horizonte's sanitation area. In order to achieve the objective, documental researches were performed, as well as the observation of Council's meetings and interviews with key actors involved in COMUSA's creation and consolidation process. In addition, a brief record of the sanitation history in Belo Horizonte was set up, from the capital's creation to the COMUSA's institution, in order to identify the historical facts that interfered directly in COMUSA's forming process. The results point to a low participation of popular movements, unmotivated counselors and a weak Council that eventually plays a bigger role in legitimizing Executive Power's deliberations than generating new proposals. Thus, it is suggested to consider modifications in the COMUSA's structure to ensure the existence of basic tools that can help COMUSA to perform its function of sanitation sector's social control in Belo Horizonte.

¹ In Brazil, the word "sanitation" means a set of services, including water supply, wastewater collection and treatment, drainage, solid waste management and vectors control.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	VIII
LISTA DE QUADROS.....	VIII
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS	IX
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 OBJETIVOS.....	3
2.1 OBJETIVO GERAL.....	3
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	3
3 ALGUMAS DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL	4
3.1 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	4
3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	10
3.2.1 <i>Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais</i>	11
3.2.2 <i>Orçamentos Participativos</i>	11
3.2.3 <i>Os conselhos gestores e temáticos</i>	13
3.3 BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS EM BELO HORIZONTE.....	20
4 METODOLOGIA.....	24
4.1 A PESQUISA.....	25
4.2 PESQUISA DOCUMENTAL.....	26
4.3 A OBSERVAÇÃO DO CONSELHO	27
4.4 AS ENTREVISTAS.....	28
4.5 ANÁLISE DOS DADOS.....	29
4.5.1 <i>Direito e status</i>	30
4.5.2 <i>A estrutura de representação</i>	31
4.5.3 <i>Prestação de contas</i>	31
4.5.4 <i>Legitimidade</i>	31
4.5.5 <i>Escalas de participação</i>	32
5 ANÁLISE DA DIMENSÃO HISTÓRICA E DO FUNCIONAMENTO DO COMUSA.....	33
5.1 POLÍTICA DE SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE: EVIDÊNCIAS HISTÓRICAS	33
5.2 O SISTEMA MUNICIPAL DE SANEAMENTO.....	45
5.2.1 <i>A Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte</i>	45
5.2.2 <i>O Fundo Municipal de Saneamento (FMS)</i>	46
5.2.3 <i>A Conferência Municipal de Saneamento (COMUS)</i>	47
5.2.4 <i>O Plano Municipal de Saneamento (PMS)</i>	48
5.2.5 <i>O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte (COMUSA)</i>	48
5.3 ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BELO HORIZONTE... 50	
5.3.1 <i>A estrutura do Conselho</i>	50
5.3.2 <i>Participação no Conselho</i>	54
5.3.3 <i>Representatividade</i>	57
5.3.4 <i>Principais Funções do COMUSA</i>	59
5.3.5 <i>Atuação do COMUSA</i>	61
5.3.6 <i>Deliberativo ou Consultivo?</i>	63
5.3.7 <i>O Plano Municipal de Saneamento</i>	64
5.3.8 <i>O Fundo Municipal de Saneamento</i>	67
5.3.9 <i>Atuação da Secretaria Executiva</i>	70
5.3.10 <i>Conferências Municipais</i>	73
5.3.11 <i>A COPASA</i>	77
5.3.12 <i>Aspectos positivos e negativos do COMUSA</i>	81
5.3.13 <i>Análise das demais categorias</i>	82
<i>Direito e status</i>	83
<i>A estrutura de representação</i>	83
<i>Prestação de contas</i>	84
<i>Legitimidade</i>	84
<i>Escalas de participação</i>	84

6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	86
7	REFERÊNCIAS.....	89

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 3.1- Escada de Arnstein	6
FIGURA 5.1 - Saneamento integrado	66

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Informações sobre os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Saúde, Habitação e de Políticas Urbanas de Belo Horizonte	23
QUADRO 2- Pontos positivos e negativos do COMUSA	82

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ALEMG - Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

BID - Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

CESB - Companhias Estaduais de Saneamento

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CMS-BH - Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte

CNS – Conferência Nacional da Saúde

COEP - Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais

COMAG - Companhia Mineira de Água e Esgotos

COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte

COMPUR- Conselho Municipal de Política Urbana

CMH - Conselho Municipal de Habitação

COMUS - Conferência Municipal de Saneamento

COMUSA – Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CREA-MG - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais

DAE - Departamento de Águas e Esgotos

DEMAE - Departamento Municipal de Águas e Esgotos

DESA - Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais

DOM - Diário Oficial do Município

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMS - Fundo Municipal de Saneamento

GGSAN - Grupo Gerencial de Saneamento

GTS - Grupo Técnico de Saneamento

ISA - Índice de Salubridade Ambiental

NEPE-SAN - Núcleo de Execução de Projetos Especiais – Saneamento

NUSAM - Núcleo de Saneamento

ONG – Organização não governamental

OP – Orçamento Participativo

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PMS - Plano Municipal de Saneamento

PRONURB - Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos

PROSANEAR - Programa de Saneamento para populações de Baixa Renda

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SAAE - Serviços Autônomos de Água e Esgotos

SFS - Sistema Financeiro de Saneamento

SICEPOT-MG - Sindicato da Indústria da Construção Pesada no Estado de Minas Gerais

SINDÁGUA-MG - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Minas Gerais

SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital

SWITCH - Sustainable Water Management Improves Tomorrow's Cities' Health

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

1 INTRODUÇÃO

Belo Horizonte foi uma das capitais brasileiras pioneiras na adoção de uma Política Municipal de Saneamento, instituída pela lei 8.260 de 03 de dezembro em 2001, e que já contemplava muitos dos pontos que seriam posteriormente previstos nas Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, estabelecidas na Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Dentre as diversas questões abordadas por ambas as leis está o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

Segundo o previsto na lei municipal 8.260, foi criado, com a função de controle social, o Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, o COMUSA, que é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo e tem seu plenário composto por 16 membros titulares e seus respectivos suplentes. Destes, a metade é formada por representantes do Poder Público Municipal, escolhidos pelo prefeito, sendo a outra metade proveniente da sociedade civil organizada, também designada pelo prefeito, através de lista tríplice indicada pela instituição representada. Segundo Heller (2007), este Conselho tem responsabilidade deliberativa e consultiva na Política Municipal de Saneamento, com um explícito mecanismo de participação social.

O presente trabalho tem como objetivo avaliar o funcionamento do COMUSA e o papel exercido por este Conselho no controle social e na definição de políticas públicas na área de saneamento em Belo Horizonte. A fim de atingir os objetivos, este estudo utilizou exclusivamente metodologia qualitativa e baseou-se na análise de documentação pertinente ao Conselho, leis e transcrições de reuniões, além da observação do funcionamento do COMUSA e da realização de uma série de entrevistas com atores-chave do processo estudado. Todo esse material foi analisado segundo a técnica de Análise de Conteúdo. Para a elaboração do histórico do saneamento em Belo Horizonte foi utilizada, em adição, pesquisa bibliográfica.

Os conselhos municipais são peças chave para a evolução do setor de saneamento no Brasil, pois trazem consigo a prerrogativa da participação e do controle social. No País já existem diversas áreas que implementaram com sucesso grandes redes de conselhos, notadamente as áreas de saúde e assistência social (IBGE, 2002). Estas extensas redes de conselhos têm despertado grande interesse de estudiosos a respeito de conselhos

municipais, principalmente no que se refere à área de saúde. No entanto, quando se trata dos conselhos municipais de saneamento, a literatura é bastante escassa, sobretudo no que se refere ao Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte.

Desta maneira o presente trabalho procura trazer luz à discussão deste tema que, embora crucial para o melhor desenvolvimento do setor de saneamento no Brasil, ainda não foi devidamente discutido e explorado no meio acadêmico.

2 OBJETIVOS

2.1 *Objetivo geral*

Avaliar o funcionamento do COMUSA e o papel exercido por este Conselho no controle social e na definição de políticas públicas na área de saneamento em Belo Horizonte.

2.2 *Objetivos específicos*

- Recuperar a história do saneamento no Brasil e em Belo Horizonte, de forma a ilustrar o contexto histórico que contribuiu para o processo de formação do COMUSA;
- Estudar a gênese do COMUSA e conhecer a sua dinâmica de funcionamento;
- Identificar a percepção dos conselheiros sobre o seu papel e sobre a importância do COMUSA para Belo Horizonte.

3 ALGUMAS DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL

O presente capítulo discorre sobre os conceitos e fundamentos da participação e do controle social, os mecanismos de participação existentes no Brasil, a saber, os Planos Diretores, Orçamentos Participativos e conselhos gestores e temáticos, além de apresentar alguns dos principais conselhos em funcionamento em Belo Horizonte. Busca-se, com esse conjunto de informações, trazer elementos capazes de garantir uma maior profundidade e critério na análise dos documentos e, ainda, enriquecer a discussão dos resultados, suprimindo a falta de literatura específica sobre conselhos municipais de saneamento.

3.1 *Participação e Controle Social*

A análise dos acontecimentos políticos de uma sociedade deve observar os diversos grupos e indivíduos existentes, bem como o conjunto de suas relações, o que caracteriza uma cultura política. Esta cultura política sofre interferências uma vez que há a evolução dos contextos histórico, político e social. Em alguns casos, a cultura política se caracteriza pela quase inexistência de uma tradição de deliberação e de acompanhamento das políticas públicas. Surge, nestes casos, o desafio de tentar incentivar o envolvimento da população nas atividades políticas, através da participação política e do controle social (FARIA, 2006).

Segundo Gohn (2001), participação tem sido uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular. Dependendo da conjuntura e do momento histórico, ela aparece associada a outros termos como democracia, representação, organização, cidadania, solidariedade e exclusão. A autora propõe quatro formas diferentes de se entender o conceito de participação, a saber: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática.

De acordo com a concepção liberal, a participação objetiva tornar a sociedade civil mais forte, ajudando a evitar as interferências do estado na vida dos indivíduos, através de reformas na estrutura da democracia representativa e da melhoria da qualidade da democracia. Deste modo, a participação liberal se baseia no princípio democrático de igualdade, sendo a participação o instrumento que permite se alcançar a satisfação das necessidades da sociedade (GOHN, 2001).

A forma autoritária de participação é aquela que tem como objetivo a integração e o controle social da sociedade e da política. Ela ocorre em regimes autoritários de esquerda e de direita, estando também presente em regimes democráticos representativos, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam diluir os conflitos sociais (GOHN, 2001).

Nas formas revolucionárias, a participação se apresenta com a estrutura de luta contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Já a concepção democrática radical tem como objetivo o fortalecimento da sociedade, visando a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade, sem injustiças e discriminações. A participação envolve a constituição de espaços não-excludentes, o acesso a todo o tipo de informação que diga respeito aos cidadãos e o estímulo à criação de meios democráticos de comunicação (GOHN, 2001).

Já Pateman (1970) opta por estudar a participação de forma menos polarizada, empregando em seus estudos um modelo baseado em graus de participação. Nesse sentido a autora define três tipos de participação. O primeiro tipo é a pseudo-participação, que acontece quando a participação se restringe à consulta de um determinado assunto aos cidadãos por parte dos governantes. A participação parcial seria o segundo tipo de participação, quando muitos participam de um processo, mas apenas um grupo tem o poder de decisão. O último tipo abordado é a participação plena, quando os diferentes grupos de indivíduos têm igual poder e influência na decisão final.

O grau de participação dos cidadãos pode ser aferido por ferramentas como a desenvolvida por Arnstein em 1969 (ARNSTEIN, 1969 *apud* HELLER; REZENDE; HELLER, 2007). A clássica tipologia conhecida como “Escada de Arnstein” apresenta diversos níveis de participação social representados por degraus em uma escada, caracterizando assim a ascensão do poder de influência dos cidadãos até alcançar o pleno exercício da cidadania, no qual as decisões que envolvem políticas públicas são fundamentadas no trabalho conjunto dos cidadãos, comunidade científica e poder público. A Figura 3.1 ilustra a “Escada de Arnstein”, cujos degraus serão explicados na seqüência, tendo como base as observações contidas em Heller, Rezende e Heller (2007).

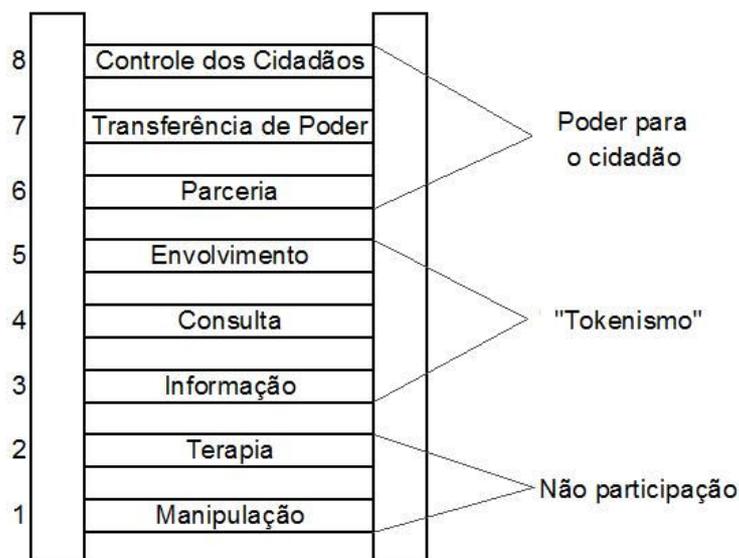


FIGURA 3.1- Escada de Arnstein

Fonte: ARNSTEIN, 1969 apud HELLER; REZENDE; HELLER, 2007.

A manipulação representa o primeiro degrau da escada e é definida como a escolha, através de critérios educacionais, de determinadas pessoas para ocuparem cargos em comitês assessores e em comissões consultivas, fazendo que se crie distorções no processo de participação.

O segundo degrau é denominado terapia uma vez que, para a autora, ocorrem terapias em grupo mascaradas como participação popular. Os administradores enxergam que os cidadãos não exercem seus direitos por possuírem uma espécie de “doença mental” e, sob o disfarce de envolvimento com essa população, os especialistas utilizam técnicas de terapia em grupo de forma a subjugar suas ideias.

O terceiro degrau é chamado informação e nele os cidadãos são informados sobre seus direitos e responsabilidades, o que representa um primeiro passo para a participação. No entanto, muitas vezes, o fluxo de informações é unidirecional dos especialistas para a população, sendo que esta não tem direito a respostas e negociação. Esse processo utiliza ferramentas como cartazes e cartilhas, além de reuniões onde são fornecidas informações superficiais e onde os questionamentos são desencorajados.

O degrau seguinte da Escada de Arnstein é a consulta. A abertura para a opinião dos cidadãos pode ser etapa legítima se combinada com outros modos de participação. Quando isolada, passa a ser uma ilusão, já que não atende às necessidades reais da

população. Os métodos mais comuns de consulta são pesquisas de atitude, reuniões de bairro e audiências públicas.

O quinto degrau é o envolvimento, que ocorre quando os cidadãos começam a ter algum grau de controle aparente sobre decisões políticas, através de representações das parcelas mais necessitadas da população em fóruns participativos. Porém, faz-se necessário que os representantes prestem contas aos representados e que exista equilíbrio entre as forças de representação, para que se resulte em representações mais fortes.

A parceria é o sexto degrau, e o primeiro da classificação do poder realmente transferido para o cidadão. É firmado um acordo com o objetivo de compartilhar responsabilidades relacionadas ao planejamento e à tomada de decisões, através de estruturas como fóruns conjuntos para formulação de políticas públicas e comitês de planejamento.

A transferência de poder é o sétimo degrau e, nesta etapa, as negociações entre governo e população podem ter como resultado o domínio dos processos de decisão sobre determinados planos ou programas pelos cidadãos. Esse modelo pode ser encontrado em fóruns onde a sociedade tem maioria dos assentos, bem como em plebiscitos com função deliberativa e nos Orçamentos Participativos.

O último degrau da escada de Arnstein é o controle dos cidadãos, que é quando a sociedade assume o controle do poder político e administrativo de um processo de tomada de decisão. Embora Arnstein considere este o mais elevado grau de participação, deve-se estar atento para a possibilidade de exclusão do Papel do Estado.

Até o momento, os conceitos de participação trazidos por Pateman (1970) e Arnstein (1969) foram utilizados em um sentido de reivindicação e/ou conquista da sociedade, mas é importante lembrar que, em muitos casos, há a participação como oferta do Estado. Segundo Carvalho (1998) até mesmo governos ditatoriais promovem a “participação” com o intuito de conseguir legitimação com aqueles setores sociais pelos quais são apoiados. Contudo, até mesmo a “oferta” de participação social por parte do Estado foi historicamente restrita no Brasil e a política nunca conseguiu se tornar uma coisa pública, sendo que as relações de compadrio e tutela e as relações fisiológicas

entre o público e o privado têm marcado a história do país desde a colônia até os dias atuais.

A utilização do termo controle social também exige certa cautela, uma vez que o mesmo pode ser encarado sob diferentes aspectos. Nas sociedades contemporâneas o controle social está presente sob duas óticas, uma ligada ao “controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e a outra relacionada ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado” (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008, p. 24). No presente trabalho a expressão controle social assume a perspectiva da sociedade exercendo o controle sobre o Estado, como apresentado nas definições a seguir.

Pateman (1970) vê o controle social como uma seqüência à participação social ao longo dos processos de decisão, no qual certifica-se que as discussões abordem temas relacionados ao bem público e não a interesses privados. A transparência e a publicidade atribuídas ao debate, ao processo de tomada de decisões e também durante a implementação das políticas públicas são características cruciais para a ocorrência do controle social.

Já para o Ministério das Cidades (2008), o termo Controle Social designa processos de influência do público sobre o privado, podendo ocorrer sobre pessoas, empresas ou sobre o próprio Estado. Esses processos têm a capacidade de causar grandes mudanças, modificando e transformando as relações sociais.

O controle social é previsto, inclusive, nas Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico trazidas pela Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). Esta lei, que prevê o controle social como um dos princípios fundamentais dos serviços de saneamento no país, conceitua este termo como um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007, p.2).

O Controle Social dos serviços públicos é, então, um componente essencial, uma vez que a população passa a ser a principal favorecida por este controle, especialmente em setores como os de serviços de saneamento (GALVÃO JUNIOR; XIMENES, 2007).

Em diversos países existiram “crises de legitimidade” nos últimos tempos e essas crises têm gerado propostas de reformas desses Estados, de forma a adaptar a máquina estatal às ações modernas. A participação dos cidadãos é uma dessas mudanças, e acontece em espaços criados visando a participação, tais como os conselhos (CARVALHO, 1998).

Segundo Nobre (2004), faz-se mister observar os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980, quando a reivindicação da sociedade resultou na criação de espaços deliberativos e de participação. Mas essas demandas não se limitam à afirmação de sua autoridade perante o Estado, sendo necessária, em adição, a participação da população nas esferas públicas, em espaços de expressão da opinião, de modo que a própria sociedade reconheça suas reivindicações como legítimas.

Historicamente, surgiu nos anos de 1970 uma camada popular mais participante em diversos países, inclusive no Brasil. Setores sociais com históricos de exclusão começaram a se organizar de forma a poder reivindicar um tratamento mais igualitário. Mesmo com um contexto político negativo, uma vez da instalação de um regime militar, passados os períodos com menor liberdade de expressão, houve a revitalização das manifestações da vontade popular (CARDOSO, 1983).

Após o fim da ditadura militar no Brasil, em meados da década de 1980, a questão da cidadania tornou progressivamente mais forte e presente, tendo a luta pela redemocratização do país papel fundamental no processo da Constituinte e na adoção da Carta Constitucional de 1988 (BRASIL, 1988). Antes mesmo da aprovação da Constituição houve, em todo o Brasil, um grande esforço de participação popular nos debates pré-constituintes. Segundo Cardoso (1997), a disseminação desses debates se deu, sobretudo, através da ação de Organizações não governamentais (ONG) e da Igreja Católica, que organizaram plenárias de âmbito local, regional e nacional, onde foram elaboradas propostas encaminhadas à Assembléia Constituinte.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) trouxe uma série de inovações, dentre as quais se destaca a possibilidade de participação popular no processo de decisões sobre questões urbanas. Segundo Fernandes (1998), a Constituição de 1988 não apenas deu um passo na direção do fortalecimento da democracia representativa clássica como criou a possibilidade da participação direta nos processos de planejamento urbano. Ela também reconheceu o processo de tomada de decisões

sobre questões urbanas como um processo político e, pela primeira vez, a população foi considerada um agente político, capaz de participar em diferentes esferas políticas e institucionais.

A organização social desenhada na Constituição de 1988 prevê, então, a participação da população na gestão pública. Deve-se, segundo esta, prevalecer a vontade da população sobre a de qualquer indivíduo específico, uma vez que a democracia exige que os próprios governados decidam sobre os rumos das políticas de base do Estado (DALLARI *et al.*, 1996).

A fim de regulamentar o capítulo “Política Urbana” da Constituição de 1988, em 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade reafirma o Plano Diretor como instrumento básico da política e do planejamento urbano e, garante a participação popular nos processos de elaboração e implementação desses planos (LACERDA *et al.*, 2005).

A apresentação dos conceitos e a discussão sobre os mecanismos de participação e controle social mostram-se fundamentais para a melhor compreensão das discussões contidas neste trabalho. Também se mostra importante o entendimento dos diversos tipos e níveis de participação, permitindo a identificação de processos que, embora se auto-intitulem participativos, não o são verdadeiramente. Na seção a seguir a discussão sobre participação e controle social é complementada através da apresentação dos mecanismos de participação existentes no país.

3.2 Mecanismos de Participação Social no Brasil

A participação social no Brasil do início do século XXI configura-se não apenas pela vontade da população de exercer de forma mais ativa a sua cidadania, mas também pela instituição de vários mecanismos legais que garantem, ou ao menos prevêem, a participação social como um direito da população. A fim de se conhecerem melhor estes mecanismos são abordados alguns dos mais conhecidos modelos de participação social em vigência no Brasil.

3.2.1 Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais

O direito ao planejamento urbano é uma novidade apresentada pela Constituição de 1988. Contudo, a questão do planejamento urbano foi regulamentada apenas em 2001, através da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade traz consigo a obrigatoriedade da confecção de Planos Diretores para municípios com população maior do que 20 mil habitantes e para os menores que cumpram uma série de requisitos dispostos na lei. Para a elaboração desses Planos Diretores, segundo o artigo 40 do Estatuto da Cidade, é dever dos poderes Legislativos e Executivos municipais garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo que ela possa participar ativamente da elaboração, da fiscalização e da implementação deste plano (BRASIL, 2001). Segundo Dantas (1993), um exemplo de sucesso na discussão para a formulação de Planos Diretores foi o caso de Angra dos Reis, no estado do Rio de Janeiro. As discussões contaram com a participação de diversos extratos da sociedade local e resultaram na apropriação de valores e conhecimento pela população, que passou a participar da construção de seu cotidiano de forma adequada.

O Estatuto também prevê, em seu quarto capítulo, a gestão democrática da cidade. Para esta, deverão ser previstos, além dos órgãos colegiados de políticas urbanas, debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, a gestão orçamentária participativa e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

3.2.2 Orçamentos Participativos

Os Orçamentos Participativos (OP), segundo Souza (2006), consistem em uma abertura do aparelho do Estado, garantindo à população o direito de participar diretamente das decisões referentes a investimentos públicos. A população, organizada com base em unidades territoriais, participa de assembléias onde são debatidas e deliberadas as prioridades de investimento locais. Cabe ao Executivo informar à população qual o montante dos recursos para investimento a cada edição do OP e prestar contas sobre o cumprimento dos empreendimentos selecionados nas edições anteriores.

Com o Orçamento Participativo busca-se permitir um controle efetivo de parte da administração pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a os cidadãos se favorecem através do aumento da consciência do seu papel e dos seus direitos de cidadão. Mais que orçamentos convencionais, os OP devem ser entendidos como objetos multidisciplinares, uma vez que envolvem desde estratégias para facilitar e promover a participação de maior parcela da população até a preocupação com a dimensão do processo orçamentário (SOUZA, 2006).

O caso de maior êxito na implantação de OP no Brasil é o da cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Para seu funcionamento, foram definidas cinco estruturas temáticas de participação, das quais são tirados delegados que se somam aos delegados eleitos nas demais esferas regionais. Neste caso, há discussões e um processo de priorização de investimentos por região e por setor de atividade, com a articulação entre setores internos à administração (COSTA, 2003).

Belo Horizonte possui o seu Orçamento Participativo desde 1993. Hoje o município conta com três tipos de OP, o Orçamento Participativo Regional, o Orçamento Participativo da Habitação e o Orçamento Participativo Digital.

O OP Regional foi criado em 1993 e destina-se à definição dos investimentos em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. A cada dois anos, os moradores se reúnem nos bairros e em assembleias regionais para escolherem, através do voto direto, as obras que estão diretamente relacionadas aos seus interesses e que deverão ser executadas pela Prefeitura. Já o OP da Habitação foi implantado em 1996, para que a população decidisse como deveriam ser aplicados os recursos destinados a esse setor. O OP Digital foi criado em 2006, para que os cidadãos pudessem escolher pela internet obras a serem executadas na cidade. Nesta modalidade todos os cidadãos com domicílio eleitoral em Belo Horizonte, cadastrados na base de dados do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, podem participar da votação (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010)².

²http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17228&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&

3.2.3 Os conselhos gestores e temáticos

Segundo Gohn (2004), os conselhos são sistemas que combinam as democracias direta e representativa. Estes reúnem mecanismos de representação política em que os indivíduos se comportam como cidadãos políticos ativos, capazes de atingir consensos durante os processos de participação, geração e elaboração de políticas públicas. Os conselhos são instâncias de participação semi-direta, que apresenta como participantes instituições sociais interessadas, não havendo participação direta da população em geral (SANTOS, 2004).

Uma marca importante dos conselhos é a presença tanto de representantes da sociedade civil como do próprio Poder Executivo, o que acaba por gerar uma maior riqueza nas discussões. A diversidade de intenções e interesses representados nos conselhos trazem complexidade ao processo de debate e negociação. Toda essa complexidade interna resulta em um processo de aprendizagem coletiva da prática democrática nessas instâncias de participação (BRASIL, 2004a).

Em geral, as leis que instituem um conselho definem os principais elementos que influenciam seu funcionamento, uma vez que definem os seus participantes, os temas das discussões e o tipo de relação entre o conselho e o Poder Público. Assim sendo, a regulação age diretamente sobre a prática da representação social, favorecendo-a ou restringindo-a (AVRITZER, 2004).

Desta forma, uma das questões basilares é a definição das organizações e entidades que possuem assentos nos conselhos. Deve-se ressaltar ainda que nem sempre existem organizações que representem alguns dos extratos e segmentos da sociedade. Grande parte das leis que versam sobre a instituição de conselhos municipais estabelece que a escolha desse tipo de organizações com representação nos conselhos deverá ser realizada em fórum próprio da sociedade civil. A adoção desse formato é considerada fundamental para a garantia da representatividade (SANTOS, 2004).

Também se torna importante que a representação se pautem por segmentos interessados, desligando-se de questões político-partidárias. Segundo Arendt (1988 *apud* TÓTORA; CHAIA, 2004), os partidos políticos e conselhos diferem em essência, uma vez que os partidos representam interesses específicos. Desse modo, representações pautadas em

interesses partidários acabam por exercer influência sobre a tomada de decisões para que favoreçam a seus interesses. Assim, não há a liberdade política essencial para o funcionamento dos conselhos.

De acordo com Brasil (2004a), são elementos centrais à caracterização dos Conselhos Municipais e de seus papéis:

- caráter híbrido, tanto pela sua composição mista, com representantes da sociedade civil e do Poder Executivo, como pela articulação entre participação e mecanismos de representação;
- vínculo institucional e caráter formal de suas atribuições e competências, geralmente definidas por meio de legislação;
- recorte temático de atuação, superando interesses de grupos sociais específicos, remetendo aos interesses coletivos ou ao âmbito normativo;
- a diversidade de composição e a representação dos interesses distintos dos diversos segmentos sociais nessas instâncias;
- a presença de elementos deliberativos dependentes dos marcos legais e atores participantes.

Historicamente, o primeiro registro de conselhos se deu após a Revolução Francesa. Segundo Tótorra e Chaia (2004, p.194):

A primeira aparição histórica dos conselhos deu-se logo após a Revolução Francesa. Multiplicaram os espaços públicos de exercício da política, ou melhor, da liberdade. As 48 seções da Comuna de Paris, embora tenham inicialmente se organizado para a eleição de delegados para a Assembléia Nacional, logo assumiram um caráter autônomo de atividade política, abandonando seu objetivo de eleger delegados e constituindo o Conselho Revolucionário Municipal. Ao lado da Comuna de Paris, e independente dela, organizaram-se as Sociedades Populares cujo objetivo era a discussão política, e não constituir grupos de pressão à Assembléia Nacional.

No Brasil, os conselhos foram empregados durante o Estado Novo e no governo militar da década de 1960 (BORBA, 2004 *apud* WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006). No entanto, os conselhos gestores criados depois da Constituição de 1988 tiveram uma mudança em sua concepção uma vez que constituem espaços

participativos, meios de articulação política para regular direitos sociais coletivos em âmbito municipal, estadual e federal.

Com o ambiente de participação criado pela elaboração da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a década de 1990 acabou por se caracterizar pela regulamentação de diversas políticas sociais, com a participação da sociedade na sua gestão e controle através dos Conselhos Gestores. Instituídos em âmbito federal, os conselhos gestores de determinadas áreas passam a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, tendo sido o funcionamento destes vinculado ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Deste modo, os conselhos se proliferaram no Brasil na forma de canais institucionais de participação da sociedade.

Pode-se dizer que os conselhos são a forma de participação e controle social mais arraigadas nas reivindicações dos movimentos sociais, especialmente os Conselhos das áreas da saúde, criança e adolescente, e de assistência social, fazendo com que estes sejam uma das formas de participação mais permanentes, que resistem às diferentes mudanças de governos e variações da abertura desses governos à participação social (CARVALHO, 1998).

A obrigatoriedade legal da instituição de conselhos em diversas áreas de atuação do governo federal acabou por resultar em uma rápida proliferação desses mecanismos institucionais de participação da sociedade. Segundo os dados do perfil dos municípios em 2001, disponibilizado pelo IBGE (2002), contabilizam a existência de 28,2 mil conselhos espalhados por 5.560 municípios brasileiros. Os conselhos da área de saúde são os mais frequentemente encontrados, já que estão presentes em 97,6% dos municípios brasileiros.

Na contramão da área da saúde, os Conselhos Municipais de Saneamento ainda não são obrigatórios segundo as leis nacionais. A Lei Federal 11.445 (BRASIL, 2007), que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, apenas prevê a possibilidade da criação de órgãos colegiados de caráter consultivo como forma de controle social no setor sem, contudo, tornar obrigatória a criação dos mesmos.

Neste cenário, segundo Brasil (2004a), existem no Brasil os chamados conselhos gestores de políticas públicas e os conselhos temáticos. Os conselhos gestores assumem

o papel de gestor em decorrência de dispositivos da Constituição ou de legislação federal complementar a esta, que vinculam ações federais à existência e/ou ao funcionamento desses conselhos em âmbito municipal. Já os conselhos temáticos podem dispor de referências constitucionais, orientações gerais e até mesmo marcos federais, mas estes não prevêm ou vinculam estes conselhos aos pactos e arranjos institucionais das políticas entre esferas de governo.

Desta forma, Tonella (2004, p. 144) conceitua estes tipos de conselhos:

Conselhos gestores de Políticas Públicas: são previstos em legislação nacional, tendo caráter obrigatório. Fazem parte integrante da implementação de políticas a partir da esfera federal, e sua existência é condição *sine qua non* para a transferência de recursos públicos.

Conselhos Temáticos: a característica principal é a não existência de uma vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, e sua existência ocorre devido a uma legislação estadual e/ou municipal.

Por serem criados por iniciativa autônoma dos governos municipais, os conselhos temáticos são encontrados em número inferior ao de conselhos setoriais no Brasil. Em vista disso, os conselhos temáticos acabam por atrair maior atenção, pois o fato de não terem sido criados para cumprir requisitos legais faz com que estes melhor incorporem a ideia da participação social.

Não existe um modelo padrão de montagem e funcionamento de um conselho. Há uma série de características que podem ser modificadas, permitindo vários arranjos institucionais. As definições dos modelos adotados por cada um dos conselhos estão usualmente determinadas em leis ou em seus regimentos internos. Estes instrumentos legais trazem definições como a quantidade de conselheiros, quais os segmentos representados em seu plenário e se o conselho é consultivo, deliberativo, normativo ou propositivo, dentre outras definições. Algumas dessas características são apresentadas a seguir.

Em relação à divisão do conselho, os conselhos se dividem em paritários, caso em que todos os segmentos representados possuem o mesmo número de membros e os mesmos direitos, deveres e poderes, e não-paritários, que são aqueles que apresentam desigualdade de composição e/ou de poderes entre os segmentos representados. Os conselhos que possuem em seu plenário representantes de dois segmentos são

denominados bipartites, enquanto que os tripartites são aqueles nos quais existem três diferentes segmentos representados.

Quanto ao caráter de funcionamento dos conselhos, os conselhos “consultivos emitem pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo e não têm poder de decisão sobre a diretriz da política em questão. Já os conselhos deliberativos são órgãos de decisão, ou seja, têm autoridade para analisar, intervir e propor ações em determinada política setorial” (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p.1). Em contrapartida, os conselhos normativos criam novas normas, bem como reinterpretam as normas vigentes, enquanto os conselhos propositivos têm como única função a proposição de ações ao Poder Executivo.

Deve-se aqui ressaltar que, embora essas definições legais definam a forma de funcionamento de um conselho, existem diversos fatores que, embora não previstos em normas, também são de fundamental importância para a saúde e o bom funcionamento desses órgãos. A participação da população, por exemplo, não deve começar apenas após a instituição do conselho. É interessante que essa interação comece antes, no momento em que ainda se discutem as características e modelos a serem adotados, de forma a engajar a sociedade e incentivar a ocupação daquele espaço de participação.

Um exemplo de sucesso dessa forma diferenciada de criação são os conselhos municipais de saúde. Eles nasceram de um movimento democrático, estando presentes nas demandas apresentadas pela população durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada em 1986. Segundo o Portal da Saúde (2009)³, a 8ª CNS foi um grande marco na história das conferências de saúde no Brasil, uma vez que foi a primeira ocasião em que a população participou das discussões da conferência, contando com a presença de cerca de quatro mil delegados. A seguir é apresentado um trecho do Relatório final desta conferência.

Deverão também ser formados Conselhos de Saúde em níveis local, municipal, regional e estadual, compostos de representantes eleitos pela comunidade (usuários e prestadores de serviço), que permitam a participação plena da sociedade no planejamento, execução e fiscalização dos programas de saúde. Deverá ser garantida a eleição das direções das unidades do sistema de saúde pelos trabalhadores

³ http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1124

desses locais e pela comunidade atendida (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 1986, p. 18).

Esta e as demais propostas resultantes da 8ª CNS foram contempladas tanto no texto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) como nas leis orgânicas da saúde. Como resultado, os conselhos municipais de saúde estão presentes em praticamente todos os municípios brasileiros.

Os conselhos municipais de saneamento, embora também previstos em lei, não nasceram de um anseio popular e via de regra são criados por decisão exclusiva dos poderes executivos dos próprios municípios, sem qualquer interferência da sociedade em seu processo de criação. Esta ausência da população não é salutar e pode, inclusive, se perpetuar, causando posteriores problemas de representatividade nesses conselhos.

O Instituto Pólis (2008) traz algumas outras questões sobre os conselhos às quais é preciso ter atenção constante. Será que eles exercem, de fato, o controle social das políticas públicas? As propostas que a sociedade civil leva para o Conselho têm o mesmo peso que as do governo? As condições de participação e decisão são as mesmas para todos os conselheiros?

Estas questões suscitam detalhes do funcionamento dos Conselhos devem ser observados. O direito à informação é uma condição primordial para que os conselheiros possam avaliar o tema em debate e construir propostas. Um dos papéis dos conselheiros representantes do governo é auxiliar o processo de discussão com informações e o uso de termos técnicos o quê, muitas vezes, se constitui em obstáculo para o entendimento dos demais conselheiros. Além disso, o tempo de discussão deve ser sempre suficiente para que os conselheiros da sociedade civil discutam as questões com o segmento que representam, uma vez que a falta de discussão dos conselheiros com a base esvazia o caráter democrático do Conselho, que corre o risco de aprovar apenas projetos do governo. Também importante é garantir infraestrutura adequada para que os conselheiros possam exercer suas atribuições, além da contratação de assessorias especializadas que os auxiliem em assuntos técnicos, sendo que a conquista dessas condições é capaz de reduzir desigualdades no acesso às informações e ao conhecimento técnico. Assim sendo a maior qualificação da estrutura física e humana dos Conselhos Gestores contribuiria para a efetiva realização do controle social (INSTITUTO PÓLIS, 2008).

É possível identificar ações que contribuem para uma existência crescente de mecanismos de participação social no Brasil. No entanto, é preciso que esta rede se amplie para diferentes setores, atingindo parcelas cada vez maiores da sociedade, e que se adotem mecanismos que garantam uma efetiva participação e representatividade nesses espaços.

A presente seção tem como objetivo mostrar alguns dos diversos mecanismos de participação existentes no país, com ênfase no papel dos conselhos gestores e temáticos, que trazem embasamento para a discussão sobre o COMUSA. Para facilitar análises e comparações são apresentados, na seção seguinte, alguns dos conselhos existentes em Belo Horizonte.

3.3 Breve histórico dos conselhos em Belo Horizonte

Belo Horizonte pode ser considerado um município com tradição em conselhos populares. Embora já existissem, na década de 1980 e no início da década de 1990, alguns conselhos em funcionamento, tais como o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM) e Conselho Municipal de Saúde (CMS-BH), foi a partir de 1993 que a gestão democrática ganhou força na cidade.

Em 1993 se deu o início do governo do Prefeito Patrus Ananias, que tinha como projeto a realização de uma gestão aberta à participação dos diversos setores da sociedade nos processos de definição e adoção das diretrizes que orientavam a ação do poder público na cidade, o que resultou na adoção de procedimentos que incorporavam esses diferentes setores no processo de decisão (BOSCHI, 1999).

Segundo informações disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010)⁴, no período entre 1993 e 1996 foram promulgadas leis de criação de diversos conselhos, dentre eles o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR).

Para melhor situar a realidade do COMUSA em relação aos demais conselhos existentes no município faz-se necessário conhecer minimamente a estrutura e o funcionamento de alguns desses conselhos. Desta forma, serão caracterizados a seguir, o COMAM, CMS-BH, CMH e o COMPUR.

Segundo a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2010)⁵, o Conselho Municipal do Meio Ambiente, o COMAM, foi criado por lei municipal em 1985. Trata-se de um órgão colegiado, com ação normativa e de assessoramento, responsável pela formulação das diretrizes da Política Municipal de Meio Ambiente em Belo Horizonte. Entre suas competências destacam-se a promoção de medidas destinadas à melhoria da qualidade de vida no município; a formulação de normas técnicas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, observadas as legislações federal e estadual; a concessão de licenças para implantação e operação de atividades potencialmente

⁴<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=28528&chPlc=28528&termos=conselhos>

⁵http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=meioambiente&tax=16879&lang=pt_BR&pg=5700&taxp=0&

poluidoras; a aprovação das normas e diretrizes para o Licenciamento Ambiental no município; e a atuação no sentido de formar consciência pública da necessidade de proteger, conservar e melhorar o meio ambiente. Seu Regimento Interno prevê que o COMAM seja composto por 15 membros efetivos e seus respectivos suplentes (sendo oito representantes da sociedade civil organizada e sete do poder público).

No entanto, o COMAM, apesar de representar um processo institucional relevante de espaço democrático, não tem se traduzido num espaço democrático de participação popular. O projeto inicial do Conselho parece ter se perdido nos últimos dez anos, principalmente após a reforma administrativa da PBH em 2001, que diminuiu o poder político da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. As conseqüências advindas dessas mudanças foram, dentre outras, a perda de autonomia, o aumento da força do executivo nas deliberações do Conselho, a fragmentação crescente das discussões em Câmaras Técnicas e perda da interface com os demais conselhos existentes (TEIXEIRA, 2004).

Já o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte (CMS-BH) foi criado oficialmente há 18 anos, em 1991, segundo leis municipais e federais do setor. O CMS-BH tem caráter deliberativo e colegiado, sendo sua função atuar na formação de estratégias da política de saúde e no controle da execução da política de saúde, incluídos seus aspectos econômicos e financeiros (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010)⁶.

Em Belo Horizonte, são 36 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 50% do seu plenário formado por usuários dos serviços de saúde, 25% por trabalhadores da área da saúde (sindicatos gerais e sindicatos de categorias profissionais) e 25% pelo governo e prestadores de serviços (gestores da saúde, prestadores públicos, filantrópicos, privados e formadores de recursos humanos). Os usuários que desejam se tornar conselheiros devem ser eleitos nos movimentos comunitários, enquanto os trabalhadores do Sistema Único de Saúde, prestadores de serviços e formadores de recursos humanos são eleitos em plenárias específicas dos segmentos. No segmento governo, os conselheiros são indicados pelo chefe do Poder Executivo Municipal (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010)⁵.

⁶http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=cms&tax=17863&lang=pt_BR&pg=7122&taxp=0&

O Conselho Municipal de Habitação (CMH), por sua vez, foi criado por lei municipal e é um órgão da Administração do Município de Belo Horizonte com caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas para produção de moradia e de curadoria dos recursos a serem aplicados. O CMH é constituído por 20 membros efetivos e igual número de suplentes, sendo seis representantes de entidades populares, dois representantes de entidades vinculadas à produção de moradia (entidade empresarial e entidade de ensino superior), dois representantes do Poder Legislativo, nove representantes do Poder Executivo e um membro escolhido pelo Executivo através de lista tríplice apresentada por entidades de profissionais liberais relacionadas ao setor. Os Conselheiros são eleitos, democraticamente, a cada dois anos, nas Conferências Municipais de Habitação, fórum legítimo de debates sobre a questão habitacional. As proposições da Conferência norteiam as suas ações e os investimentos em habitação no Município (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010)⁷.

Segundo Welter (2009), no CMH a representação dos setores populares é expressiva e disputada, pelo fato dos representantes das entidades populares serem eleitos nas Conferências. A existência dessa disputa pela participação também está associada ao fato desse conselho ter entre suas atribuições a aprovação e o estabelecimento de prioridades para a implementação da Política Municipal de Habitação, incluindo aí a destinação de recursos do Fundo Municipal de Habitação e as prioridades na alocação de recursos em moradia, oriundos do Orçamento Participativo da Habitação.

O último conselho em questão é o Conselho Municipal de Política Urbana, que foi criado em 1996 pela mesma lei municipal que institui o Plano Diretor de Belo Horizonte. O conselho tem a função de suscitar, regionalmente, discussões de interesse localizado relativas à legislação urbanística e colaborar no monitoramento da implementação das normas contidas na lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Em sua composição estão previstos 8 representantes da administração pública, 5 representantes da sociedade civil organizada, 2 representantes da câmara e 1 da universidade. A maioria das funções do conselho é consultiva, sendo este deliberativo apenas em nível de recurso nos processos administrativos de casos decorrentes do Plano Diretor ou da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Embora o COMPUR

⁷http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=habitacao&tax=17363&lang=pt_BR&pg=6240&taxp=0&

ocupe papel central na aprovação de políticas urbanas e de meio ambiente em eventos especiais, como a Conferência Municipal de Política Urbana, a ausência de mais competências deliberativas acaba por torná-lo um conselho de menor relevância (WELTER, 2009).

O Quadro 1, a seguir possui informações retiradas de quadro apresentado por Welter (2009) sobre os conselhos em questão.

QUADRO 1- Informações sobre os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Saúde, Habitação e de Políticas Urbanas de Belo Horizonte

COMAM	CMS	CMH	COMUR
Instância colegiada, deliberativa, normativa e de acompanhamento da Secretaria de Meio Ambiente.	Instância colegiada consultiva e deliberativa	Instância deliberativa e fiscalizadora	Instância colegiada, de acompanhamento da implementação de normas e deliberações em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes das Leis do Plano Diretor, de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e para aprovação e Estudo de Impacto de Vizinhança
5 Administração Pública 7 Sociedade Civil organizada 1 Universidade 1 Câmara Municipal	5 Administração Pública 1 Câmara Municipal 3 Sociedade Civil organizada 5 Técnicos da área médica	5 Administração Pública 3 Sociedade Civil organizada 1 Universidade 2 Câmara Municipal	5 Administração Pública 3 Sociedade Civil Organizada 1 Universidade 2 Câmara Municipal
Formular diretrizes de política ambiental; Legislar sobre padrões de proteção ambiental; Julgar processos de licenciamento ambiental;	Controlar a execução de Políticas Municipais de Saúde; Propor críticas para definição de políticas assistenciais; Controlar a atuação dos setores públicos e	Analisar, discutir e aprovar as diretrizes, as prioridades e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação; Controlar a implementação do Poder Público e das organizações nos bairros;	Monitorar a implementação das normas contidas nas Leis do Plano Diretor e no do Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo; Deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes das Leis do Plano Diretor e do Parcelamento; Ocupação e Uso do Solo; Realizar a Conferência Municipal de Políticas Urbanas;

Fonte: WELTER, 2009.

4 METODOLOGIA

A natureza deste trabalho, assim como os seus objetivos e o tipo de informação disponível, foram decisivos para a adoção da metodologia qualitativa. A metodologia qualitativa vem sendo, nos últimos anos, cada vez mais utilizada para pesquisas na área do saneamento (RUBINGER, 2008; GOMES, 2009).

Através de estudos bibliográficos sobre a metodologia qualitativa (FLICK, 2004; MINAYO, 2006), optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas com atores-chave do processo e pelo acompanhamento do funcionamento do conselho através do método do observador completo.

A etapa inicial deste trabalho consistiu na realização de pesquisa bibliográfica buscando a construção de uma base conceitual acerca dos temas pesquisa qualitativa, participação social e conselhos temáticos. Em um segundo momento surgiu a necessidade da compreensão do contexto histórico do saneamento, tanto local quanto nacional, a fim de melhor compreender os acontecimentos, principalmente políticos, que culminaram na criação do COMUSA. Dessa forma, apresentamos como resultado uma descrição histórica do saneamento em Belo Horizonte, desde a criação da capital, até o ano de 2009. Para esta reconstrução foi realizada pesquisa bibliográfica, cabendo destacar a relevância do livro “Saneamento básico em Belo Horizonte: trajetória em 100 anos – os serviços de água e esgoto”, da Fundação João Pinheiro, que se baseia em leis e documentos históricos para recompor 100 anos da trajetória do saneamento no Município, tornando-se fonte inigualável de informações para o histórico.

A partir de determinado momento histórico, a escassez de bibliografia sobre a criação da Política Municipal de Saneamento e, conseqüentemente da criação do Conselho Municipal de Saneamento, fez com que fosse necessária a utilização da pesquisa documental e das entrevistas como base para a compreensão dos acontecimentos e caracterização de uma série de elementos, inclusive do COMUSA.

É importante salientar a dificuldade de se encontrar na bibliografia artigos e/ou livros que tratem do tema Conselhos Municipais de Saneamento. Esta lacuna bibliográfica ocorre, principalmente, pelo fato de o Brasil não possuir, até 2007, regulamentação específica para o setor saneamento, situação que apenas se resolveu com a promulgação

da lei 11.445, em 05 de janeiro de 2007. Ainda assim, a lei 11.445 apenas informa que “o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais (...)” (BRASIL, 2007, p.14), ou seja, ela não prevê obrigatoriedade de criação destes conselhos. Desta forma, se antes da promulgação desta lei, foram poucos os municípios que se despertaram para a necessidade de criação de conselhos municipais de saneamento, após a publicação da lei 11.445 pouca coisa mudou, e a criação de conselhos continuou restrita aos municípios que têm interesse em criar espaços democráticos para a participação da sociedade no setor. A escassez de conselhos municipais de saneamento, aliada à pouca experiência dos existentes, são fatores decisivos para a ausência de estudos sobre o tema no país.

Concomitantemente com parte da pesquisa bibliográfica, e após a definição das técnicas de pesquisa qualitativa a serem utilizadas, a saber, entrevistas semi-estruturadas e acompanhamento das reuniões do conselho através do método observador completo, surgiu a necessidade de submeter a pesquisa à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, o COEP, conforme Resolução CNS 196/96 do Conselho Nacional da Saúde, de 10 de outubro de 1996 (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 1996). O projeto de pesquisa foi registrado no COEP sob a inscrição CAAE - 0049.0.203.000-09, e foi aprovado sob o parecer 49/09, em 16 de abril de 2009.

4.1 A pesquisa

Este estudo é parte integrante de uma pesquisa maior denominada “Movimentos sociais e mecanismos de controle social em políticas públicas de saneamento: uma avaliação na bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais”, realizada pelo Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais (DESA), e financiada através do CT-Hidro/CT-Agronegócios nº 05/2006.

O projeto em questão tem como objetivo avaliar movimentos sociais relacionados ao saneamento e mecanismos de controle social sobre a sua política pública e sua gestão, em municípios localizados na bacia hidrográfica do Rio das Velhas, em Minas Gerais. Segundo o projeto de pesquisa (HELLER, 2006, p.10):

Nesse sentido, situação particular, que será objeto de atenção no projeto, é a de Belo Horizonte, onde, em um processo de repactuação da relação do município com a COPASA por ocasião do vencimento da concessão, foi criado o COMUSA – Conselho Municipal de Saneamento integrado por membros do governo, da sociedade civil e da COPASA.

Desta forma, seu subprojeto 4 foi intitulado “Avaliação do COMUSA - Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte”, e prevê, segundo o próprio título, uma avaliação específica do COMUSA. É importante salientar que dois conselheiros do COMUSA, além de um integrante e uma ex-integrante da Secretaria Executiva do Conselho, fazem parte do projeto.

O presente trabalho procurou, então, atuar dentro das necessidades do projeto do qual é parte integrante, optando por ampliar a perspectiva inicial em certos temas, de modo a obter mais elementos, facilitar o entendimento e desenvolver um trabalho com mais riqueza de informações.

Em adição, este estudo também se encaixa nas discussões realizadas pelo projeto SWITCH (Sustainable Water Management Improves Tomorrow’s Cities’ Health), que prevê estudos na área de gestão integrada de águas urbanas e do qual a UFMG é uma das universidades participantes.

4.2 Pesquisa Documental

Para a melhor compreensão do COMUSA, fez-se necessária a obtenção de todos os documentos disponíveis relativos ao Conselho e à Política Municipal de Saneamento. Foi então reunido todo o conjunto de leis municipais que dizem respeito ao saneamento no município, assim como todos os documentos gerados pelo Conselho desde o início do seu funcionamento, em abril de 2004, até junho de 2009. As leis municipais, atas, decretos, deliberações, comunicados, portarias e resoluções gerados pelo Conselho são documentos públicos e estão disponíveis através do site do Diário Oficial do Município, o DOM.

O Conselho possui um contrato com firma especializada que realiza os serviços de gravação e transcrição das reuniões. As transcrições das reuniões do período entre abril de 2004 e junho de 2009 foram disponibilizadas para este estudo através da Secretaria Executiva do Conselho. No entanto, algumas das transcrições do período se perderam

nos arquivos da Secretaria Executiva, impossibilitando o acesso da pesquisadora à totalidade dos documentos. Deve-se salientar também que a qualidade das transcrições muitas vezes deixa a desejar, principalmente nos casos das reuniões mais antigas do Conselho.

4.3 A observação do Conselho

As reuniões do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte acontecem na última terça-feira de cada mês, às 9:00 horas, no auditório da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, localizado na Av. Afonso Pena, 4.000, 7º andar - Bairro Mangabeiras, Belo Horizonte, Minas Gerais. As reuniões são públicas e a convocação para estas são publicadas, com antecedência mínima de cinco dias úteis, no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte.

As primeiras observações do COMUSA foram realizadas nos meses de junho e julho do ano de 2008, de modo a familiarizar a autora com o funcionamento do Conselho. Apenas a partir de janeiro de 2009 as observações foram reiniciadas e se repetiram até a reunião do mês de novembro de 2009, com exceção da reunião do mês de setembro de 2009.

A técnica de observação utilizada é a do observador completo. Segundo Flick (2004), o observador completo mantém distância dos eventos observados, de forma a evitar influenciá-los.

As reuniões do Conselho, embora marcadas para iniciar às 9:00 horas, começam sempre com grandes atrasos por conta da demora de se garantir o quórum para início da seção. Em geral as reuniões contam com apresentações sobre temas relacionados com o saneamento em Belo Horizonte, que podem ser apresentadas por membros do Conselho, Secretaria Executiva ou convidados externos. Após a apresentação são realizadas discussões sobre o tema e é dado prosseguimento às discussões previstas nas atas. Uma vez por ano há a discussão e aprovação do orçamento anual relativo à utilização do Fundo Municipal de Saneamento e também a aprovação de contas do orçamento do ano anterior. Em geral, as reuniões terminam antes das 11:30 horas.

Por ser um conselho aberto ao público, a participação de pessoas externas ao Conselho é permitida, inclusive com direito a manifestações de opinião. No entanto, essa

participação externa não é comum. Durante a II Conferência Municipal de Saneamento, ocorrida em outubro de 2009, foi eleita uma delegação de 32 pessoas para o acompanhamento do funcionamento do Conselho, o que resultou em um maior comparecimento de membros externos ao COMUSA nas reuniões.

A observação das reuniões foi de fundamental importância para compreender o funcionamento do Conselho, entender as forças de coalizão, para a identificação dos atores-chave do processo e para o estabelecimento dos primeiros contatos com as pessoas entrevistadas.

4.4 As entrevistas

Durante os estudos realizados sobre a pesquisa qualitativa, foi identificado que a melhor opção para o presente trabalho foi a realização de entrevistas semi-estruturadas com atores-chave do processo estudado. As entrevistas semi-estruturadas são aquelas nas quais o pesquisador segue um conjunto de questões previamente definidas que são feitas em um contexto semelhante ao de uma conversa informal, com a possibilidade de direcionamento e delimitação do volume das informações, de forma a facilitar o alcance dos objetivos (BONI e QUARESMA, 2005).

A autora do presente trabalho optou por só realizar as entrevistas após a análise de toda a documentação dos anos anteriores, uma vez que assim estaria mais preparada e informada em relação ao Conselho, o que garantiu um melhor aproveitamento dos momentos de entrevistas.

Após a análise da documentação em questão foi elaborado um roteiro de entrevistas, cujo desempenho foi avaliado em um pré-teste. Após o pré-teste foram realizadas pequenas mudanças a fim de garantir um melhor desempenho do roteiro. Houve também a necessidade de imprimir pequenas modificações no roteiro dependendo do grupo de entrevistados, com o intuito de adequar as perguntas à realidade dos entrevistados. Os roteiros utilizados são apresentados no anexo.

O passo seguinte foi a escolha final dos nomes a serem entrevistados. A escolha se pautou na observação do conselho ou em sugestão de novos nomes por parte dos entrevistados. Foram realizadas 11 entrevistas, sendo:

- 5 com representantes da Sociedade Civil (C11, C12, C13, C14 e C15);
- 3 com representantes do Poder Executivo do Conselho, incluindo o Presidente do COMUSA (C21, C22, C23);
- 2 com membros (ou ex-membros) da Secretaria Executiva do Conselho (C31, C32);
- 1 com ex-funcionário da Prefeitura de Belo Horizonte (C33).

Procurou-se, com essas entrevistas, esgotar as nuances de representação dentro do Conselho e garantir informações desde a época de criação da Política Municipal de Saneamento e do COMUSA.

Após a escolha dos nomes a serem entrevistados e da definição do modelo de roteiro definitivo, iniciaram-se os contatos com os escolhidos para o agendamento e realização das entrevistas. Cada entrevistado recebeu e assinou, antes do início da entrevista, um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que contém informações sobre a pesquisa e sobre os termos nos quais a entrevista foi realizada. O TCLE também é apresentado no anexo.

As entrevistas foram realizadas no período entre 09 de dezembro de 2009 e 02 de fevereiro de 2010. Todas as entrevistas foram transcritas pela própria autora para possibilitar a análise de dados.

4.5 Análise dos dados

O Conjunto de informações foi analisado através do método da Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (2008), designa-se por análise de conteúdo:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2008, p. 44)

Segundo Campos (2004), produzir inferências sobre o texto objetivo é a razão de ser da Análise de Conteúdo. Produzir inferências em análise de conteúdo não significa somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as

situações concretas de seus produtores ou receptores, visualizadas segundo o contexto histórico e social de sua produção e recepção.

A técnica utilizada no presente trabalho, dentro da Análise de Conteúdo, é a de análise categorial. Essa técnica é, dentre as técnicas existentes, a mais antiga e a mais utilizada, funcionando através de operações de desmembramento dos textos em unidades, de acordo com as categorias estabelecidas (BARDIN, 2008).

As discussões presentes neste trabalho se dividiram em dois grupos de categorias. O primeiro grupo é composto por categorias que remetem diretamente ao funcionamento do COMUSA. Essas categorias têm como objetivo a realização de uma discussão mais detalhada da estrutura e do funcionamento do Conselho, discutindo também os seus prós e contras.

Já o grupo de categorias relacionadas aos modelos de participação pretende uma análise do Conselho de acordo com uma série de categorias retiradas do artigo “Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State”, do pesquisador Erik Swyngedouw (SWYNGEDOUW, 2006). A seguir são apresentadas cada uma das questões orientadoras desta análise.

4.5.1 Direito e status

A primeira questão gira em torno do direito e do status. Atualmente, as formas reais de governança estão necessariamente restritas nos termos de quem pode, quem é ou a quem será permitida a participação. Desta forma, o status e as indicações são de fundamental importância para a obtenção do direito de participação.

Indicar pessoas ou grupos como representantes não é uma atitude neutra em termos de exercício de poder. Na maior parte dos casos, direitos são conferidos aos participantes por aqueles que já possuem um certo poder ou status. É claro que o grau de sucesso de mobilizações deste tipo depende, dentre outras coisas, da força e/ou poder que essas pessoas ou grupos conseguem obter e da concordância dos participantes mais antigos de receber estas novas pessoas. Em adição, em alguns casos o modo de participação pode variar significativamente, desde uma mera consulta até o direito de voto. O status dentro dos próprios rituais de participação determina a posição de poder a ser ocupada.

4.5.2 A estrutura de representação

A estrutura de representação é de fundamental importância para o sucesso da participação. Enquanto os processos dos sistemas democráticos são claramente definidos e acordados entre as partes envolvidas, os modelos de participação geralmente sofrem pela má definição e noção difusa de sistema de representação. Os vários grupos e pessoas ligadas a este tipo de representação têm mecanismos divergentes de decisão, de representação e de prestação de contas para as pessoas as quais representam. Para agravar esta situação, muitas das organizações da sociedade civil que estão envolvidos em processos participativos têm um acesso às bases expressivamente menor do que realmente assumem ter.

4.5.3 Prestação de contas

Enquanto os regimes democráticos têm mecanismos mais ou menos claros para a prestação de contas, os processos representativos apresentam falta de regras claras neste setor. Na verdade, nos meios de participação da sociedade, a prestação de contas é assumida como internalizada entre os grupos participantes, através da sua inserção na sociedade civil (através do qual o seu status de representante é definido e legitimado). Entretanto, dado os opacos e difusos sistemas de representação, a prestação de contas, se existente, é em geral muito pobre. Em outras palavras, deve-se assumir que uma representação efetiva é difícil de ser verificada e é praticamente impossível de ser questionada.

O resultado desta combinação de fatores leva a sistemas de participação autocráticos e sem transparência que, como instituições, exercem poder considerável e, portanto, atribuem grandes poderes, de forma desigual, para aqueles que têm direito à participação.

4.5.4 Legitimidade

Os mecanismos de legitimação das políticas e/ou de intervenções regulatórias tornam-se muito diferentes dos mecanismos adotados nos modelos de democracia representativa. Na medida em que a legitimidade não decorre da organização do direito, representação e prestação de contas, as novas formas de participação social passam por problemas internos e externos para o estabelecimento da legitimidade.

4.5.5 Escalas de participação

A escala geográfica e suas coreografias de participação e exclusão têm um importante significado. Quando a participação envolve o processo de mudança de escalas, a coreografia dos atores muda também. A mudança de escalas não é socialmente neutra, já que novos atores surgem e consolidam suas posições, enquanto outros são excluídos ou permanecem à margem do processo. Em adição, com a mudança das escalas, novos grupos de participantes penetram na estrutura participativa ou reforçam sua posição de poder, enquanto grupos mais fracos se tornam ou se mantêm excluídos do processo de decisão.

5 ANÁLISE DA DIMENSÃO HISTÓRICA E DO FUNCIONAMENTO DO COMUSA

O presente capítulo está dividido em três seções. A primeira seção debruça-se sobre a evolução histórica do saneamento no Brasil e em Belo Horizonte e baseia-se, majoritariamente, em pesquisa bibliográfica e documental, mas trazendo também as visões de alguns atores envolvidos no processo. A segunda seção apresenta o Sistema Municipal de Saneamento de Belo Horizonte e seus principais pilares, sendo baseado exclusivamente em documentos. A terceira e última seção tem enfoque na análise do funcionamento do COMUSA baseando-se, para isso, em toda a gama de materiais obtidos para a utilização neste trabalho.

5.1 *Política de Saneamento em Belo Horizonte: Evidências Históricas*

A proposta de análise do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte começa, instintivamente, com a compreensão da Lei que institui a Política Municipal de Saneamento em Belo Horizonte e que determina a criação do COMUSA. Segundo Moraes e Borja (2005), a compreensão da constituição e do conteúdo de uma política de saneamento depende da compreensão de uma série de fatores, uma vez que visões de mundo de cada época, a conjuntura econômica e o poder de influência da sociedade civil formam uma malha complexa que influenciam as decisões do Estado.

Desta forma, é necessário complementar o embasamento teórico sobre os temas participação social e conselhos municipais dessa análise documental e bibliográfica com o contexto histórico do saneamento no Brasil e, mais especificamente em Belo Horizonte, de forma a compreender a rede de acontecimentos que correlacionados culminam na instituição do COMUSA em 2004.

Para a compreensão do contexto do saneamento, faz-se importante recuperar o período que inclui o final do século XIX e início do século XX, quando o Estado começou a assumir o saneamento como sua atribuição, mas o fez transferindo os serviços de saneamento mais importantes para as empresas privadas, majoritariamente inglesas, a partir de 1850. As maiores ações empreendidas no período foram realizadas a partir de tecnologias empregadas na Inglaterra e na França. Deste momento em diante, diminuiu-se ligeiramente a mortalidade no país, e a expectativa de vida média do brasileiro

aumentou de 27,3 anos, em 1870, para 30,6 anos, em 1910. A engenharia sanitária nacional teve, nesta época, um de seus primeiros precursores, o engenheiro Saturnino de Brito, que foi um grande observador da dinâmica das cidades brasileiras, em suas mais diversas variáveis. Defendeu a utilização de técnicas específicas de saneamento voltadas para a realidade nacional, tais como o sistema separador absoluto e a utilização do tratamento físico-químico nas águas de abastecimento (REZENDE; HELLER, 2008).

Saturnino de Brito participou da comissão técnica de implantação de Belo Horizonte. Esta mudança da capital foi um projeto que permeou a história mineira, desde o período colonial e o Império. Essa vontade de mudança se motivava pelo relativo isolamento da então capital, Ouro Preto, e o desejo de se estabelecer uma unidade política e econômica no estado, que sofria com constantes ameaças de separações geográficas, e pelo desenvolvimento econômico descontínuo do território (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002).

Segundo Monte-Mór e Paula (2004), Belo Horizonte nasceu de um gesto político e de uma motivação ideológica. Ao tornar realidade o antigo ideal da época dos Inconfidentes de transferir a capital do Estado de Minas Gerais, os republicanos buscavam tanto a continuidade com o movimento inconfidente e seus valores, como a ruptura com o Império. A mudança da capital significava os novos tempos que a República queria inaugurar, com o progresso material, cultural e do bem-estar coletivos.

Em 1893, a localidade de Belo Horizonte foi escolhida para abrigar a nova capital. O projeto criado pela Comissão Construtora, finalizado em maio de 1895, inspirava-se no modelo das mais modernas cidades do mundo e revelava preocupações como as condições de higiene e circulação humana. A cidade foi dividida em três zonas principais: a área central urbana, a área suburbana e a área rural. No centro, o traçado estabelecia um modelo de ruas retas, formando uma espécie de quadriculado. Esta área poderia contar com estrutura urbana de transportes, educação, saneamento e assistência médica. Além disso, foi criada para abrigar os edifícios públicos, as moradias dos funcionários estaduais e os estabelecimentos comerciais. Já a região suburbana era formada por ruas irregulares e, por sua ocupação ter sido programada para um segundo momento, não recebeu de imediato a infraestrutura urbana. A área rural foi concebida para a ocupação por colônias agrícolas, funcionando como um cinturão verde,

abastecendo a cidade com produtos hortigranjeiros (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010)⁸.

Segundo Rezende e Heller (2008), o plano urbanístico da capital proposto por Aarão Reis foi inspirado nos padrões europeus, como era comum na época, e possuía uma concepção higienista de intervenção radical do espaço urbano, especialmente dos cursos d'água. Saturnino de Brito teve participação notável na discussão do traçado da capital, propondo inclusive modificações no projeto a fim de torná-lo mais adequado à realidade existente, modificações estas que não chegaram a ser implantadas.

Em 12 de dezembro de 1897, foi inaugurada a nova capital. Segundo Costa (1994), diversos discursos da época apontam referências ao tipo de população considerada adequada com a imagem de cidade que se queria evidenciar. Assim, os antigos habitantes do curral Del Rey, os operários e os pobres em geral não se encaixavam na população esperada para Belo Horizonte, enquanto os funcionários públicos adquiriram lotes através de compra e/ou doações.

A elevação dos preços dos lotes na área urbana resultou em um adensamento das zonas suburbanas, que começaram a se expandir para as áreas reservadas para as colônias agrícolas. A intenção dos idealizadores de Belo Horizonte de direcionar o adensamento da cidade a partir do centro foi subvertida (COSTA, 1994). Desta forma, enquanto o centro, que era dotado de uma completa infraestrutura urbana, apresentava um esvaziamento, as zonas suburbana e rural, que não ofereciam qualquer tipo de infraestrutura, eram as mais povoadas.

A precariedade das condições dos serviços urbanos básicos na zona suburbana da capital passa a gerar uma série de reclamações por parte da população, sendo registrado neste momento o início da formação de movimentos associativos em Belo Horizonte. Em 1899, os moradores do Calafate reclamaram a ausência do serviço de água potável encanada. Em 1902, organizou-se a União dos Moradores de Santa Efigênia, em favor da construção de uma capela e para reivindicar melhorias urbanas. Em 1904, os moradores do Barro Preto entregaram ao prefeito um abaixo-assinado pedindo a construção de chafarizes para evitar o consumo das águas contaminadas dos córregos da

⁸http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=historia&tax=11827&lang=pt_BR&pg=5780&taxp=0&

região. Na mesma década reuniram-se, ainda, os moradores da Floresta e Lagoinha para reclamar do abastecimento de água. Em função da crise financeira que assolava o estado, a água consumida passou a ser cobrada pelo sistema de torneira livre, fixadas as tarifas de acordo com o valor de locação dos imóveis, sendo o mesmo critério utilizado para as taxas de esgotos. As taxas relativas aos serviços de saneamento foram elevadas e reduzidas diversas vezes em curtos períodos, demonstrando a falta de uma política clara de fixação de tarifas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

A experiência gerada a partir da transferência dos serviços sanitários para as companhias privadas de saneamento não foi considerada satisfatória e, quando da construção de Belo Horizonte, a grande maioria das cidades já havia passado por um processo de encampação desses serviços pelo poder público. A partir da década de 1910, os governos estaduais se mostraram incapazes de resolver os seus problemas sanitários, necessitando de auxílios financeiros e de recursos humanos da União (REZENDE; HELLER, 2008).

Nessa época, Belo Horizonte vinha sofrendo com constantes períodos de falta d'água que chegaram a afetar, em alguns momentos, inclusive a zona central da cidade. Contudo, apenas em 1910 reconheceu-se ser insuficiente a quantidade de água disponível para o consumo da população. O governo estadual viabilizou empréstimos para a construção de uma nova captação, reformas e construção de reservatórios e a organização de estudos sobre o sistema de canalização existente na cidade. No tocante aos esgotos, após a elaboração da planta das redes de esgotamento sanitário da cidade, chega-se à conclusão de que a situação neste caso era ainda mais grave do que a do abastecimento de água. No entanto, é época da Primeira Guerra Mundial e de uma crise que afetou duramente a capacidade de investimentos da municipalidade. Os relatórios dos prefeitos da época fazem diversas alusões à crise mundial e os jornais da época trazem freqüentemente artigos que exploram a precariedade da higiene e do saneamento em diversos bairros, principalmente nos da área suburbana. A incapacidade dos estados de fazer investimentos nas áreas de saneamento e saúde levou à assinatura de convênios entre os estados e a União em 1919, para financiamento nas áreas de saneamento e profilaxia rural. Com exceção de São Paulo, todos os demais estados transferiram suas responsabilidades para a União (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

A partir da década de 1920, a implantação de estradas radiais e o renascimento da zona metalúrgica fizeram com que Belo Horizonte se transformasse em um entreposto comercial importante para os produtos do estado, tornando mais evidente o crescimento da cidade. A zona urbana deixou de se mostrar esvaziada e começou a ter um clima de cidade grande. A década foi também marcada por diversas obras de saneamento no Município e, embora tenham se realizado melhorias nas condições do saneamento da capital, essas melhorias não beneficiam os moradores das áreas suburbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

A Revolução de 1930 trouxe uma ampla remodelação nos serviços de saneamento no Brasil, em uma estratégia de centralização político-administrativa. Órgãos estaduais assumiram a implantação de serviços de saneamento e, posteriormente, o repassaram para os municípios. A maioria dos municípios, contudo, não tinha condições para manter esses sistemas, o que resultou em desperdício de recursos. Em Belo Horizonte, a década de 1930 manteve um nível de investimentos em infraestrutura sem, contudo, ser o suficiente para acabar com protestos das populações dos bairros e periferias. Em 1937, um Golpe de Estado instaurou o Estado Novo, que fechou os legislativos e acabou com os partidos políticos. Em Belo Horizonte, o cancelamento das eleições municipais fez com que o prefeito em exercício continuasse no cargo, dando prioridade para a urbanização das áreas da zona urbana e vilas operárias reconhecidas pelo poder público, com a remoção de favelas, extenso plano de pavimentação e canalização de diversos córregos. A prefeitura também procurou estimular, nesta época, a ocupação da zona urbana. Neste momento iniciou-se a verticalização da cidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

Os anos de 1940 foram marcados pela expansão e afirmação de Belo Horizonte como centro comercial, industrial e financeiro do estado. O poder público centralizou suas ações em investimentos de infraestrutura viária e energética, apoio à industrialização e à expansão urbana. Desta forma constatou-se uma crescente defasagem entre o incremento populacional e a capacidade de atendimento dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Em 1945 aconteceu a transição da Ditadura para a República Populista, permitindo ao país viver um período de redemocratização que, em conjunto com a intensificação do processo de industrialização, permitiu a volta do crescimento da importância das classes populares no cenário político de Belo Horizonte.

Entre 1946 e 1964, foram criados diversos comitês Pró-Melhoramento, que representavam, predominantemente, os bairros da periferia. Além disso, surgiram as chamadas Uniões de Defesa Coletiva, que agruparam moradores de vilas e favelas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

No final da década de 1940, começou-se a criticar a gestão do saneamento pela administração direta municipal, uma vez que a burocracia vinha limitando as ações, tornando-as lentas. Ao longo da década de 1950, as grandes mudanças no setor de saúde fez com que privilegiasse ações assistencialistas e o caráter emergencial das ações, em detrimento da manutenção do ponto de vista preventivo através da interferência no meio que vinha sendo adotado (REZENDE; HELLER, 2008).

Em Belo Horizonte, foi na década de 1950 que se começou a efetivar o processo de metropolização e o estreitamento das relações intra-regionais. A ocupação da Cidade Industrial de Contagem intensificou o crescimento urbano e trouxe dinamismo à cidade, resultando em um forte processo de migração e envolvendo diversos municípios num tecido urbano contínuo, difícil de ser separado. A periferia que surge neste contexto industrial urbano é altamente precária. No fim dos anos de 1950 e início dos anos de 1960 são realizadas pesquisas à respeito da estrutura urbana da cidade. A conclusão foi que 47% da população vivia em condições sub-humanas, havendo deficiências nas áreas de saneamento, saúde, habitação e educação (SILVA; D'AGUIAR, 1989).

O governo militar foi instituído em 1964 e passou a intervir na política e na economia do país. Também neste ano foi constituída a Companhia Mineira de Água e Esgotos, a COMAG, empresa responsável pelo saneamento no interior do estado de Minas Gerais. No ano seguinte foi criado em Belo Horizonte o Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DEMAE) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997). Segundo Justo (2004), no final da década de 1960, os sistemas de saneamento básico se encontravam, na maioria dos casos, sob a gestão das prefeituras, embora já houvesse Companhias Estaduais de Saneamento em quase todos os estados brasileiros.

Em 1971 deu-se a criação do Plano Nacional de Saneamento, o PLANASA, que teve como bases financeiras de sustentação o Banco Nacional de Habitação, BNH, e o Sistema Financeiro de Saneamento, SFS, sistema este sustentado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o FGTS. Segundo Cynamon (1986), o

objetivo era criar um plano de Saneamento autofinanciável através do retorno dos investimentos e da arrecadação de tarifas justas, sem precisar recorrer às dotações orçamentárias.

A formulação do PLANASA trouxe uma mudança radical na organização do setor de saneamento no Brasil, com uma completa reestruturação em suas bases institucionais, políticas e financeiras. Segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2004b), por meio de concessões dos municípios, a execução da política coube às Companhias Estaduais, que eram financiadas com recursos do BNH. Os municípios que não aderiram ao PLANASA foram excluídos do acesso a recursos do SFS, sendo que muitos desses municípios acabaram por criar Serviços Autônomos de Água e Esgotos – SAAE. O PLANASA privilegiou ainda as ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, principalmente de áreas urbanas, para fazer frente à ampla industrialização do país e a conseqüente urbanização ocorrida à época. Segundo Motta (2004), cerca de 3.200 municípios aderiram ao PLANASA, tendo seus contratos de concessão válidos, em média, por 25 anos.

Em Belo Horizonte, segundo a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (2009)⁹, o DEMA E aderiu à COMAG em 1973, beneficiando-se dos recursos federais repassados através do PLANASA. A adesão do DEMA E e as modificações introduzidas pelo PLANASA, somadas com o incremento do suporte técnico-financeiro ao trabalho desenvolvido pelas empresas estaduais de saneamento, trouxeram um grande impulso à COMAG, que passou por uma série de modificações, dentre elas, a alteração de seu nome para Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, em 1974.

A década de 1970 representa, ainda, em termos de desenvolvimento do espaço físico de Belo Horizonte, o momento de consolidação do processo de metropolização, que já vinha sendo reconhecido institucionalmente desde 1970, quando foi delimitada a região metropolitana e, no ano seguinte, assinado convênio entre os 14 municípios integrantes da mesma, visando ao início do planejamento metropolitano. Na década de 1980, Belo Horizonte e a sua região metropolitana experimentam um processo de desaquecimento da economia, em consonância com a crise econômica pela qual o Brasil passava. A partir de 1984 os recursos federais oriundos da área de Assistência Social do Gabinete

⁹ <http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>

da Presidência foram aplicados para financiar habitações altamente subsidiadas, destinadas às camadas de baixa renda. Esse tipo de conjunto habitacional se disseminou pela região metropolitana e nas proximidades de diversos deles ocorreu um processo de invasão e conseqüente favelização, intensificando a formação de bolsões de pobreza. Nessa época surgiu a federação das Associações de Bairros, Vilas e favelas de Belo Horizonte, que passa a ter atuação destacada nas questões relativas à moradia popular (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

No final dos anos 1980, o sistema PLANASA começou a apresentar um baixo desempenho. O regime de tarifas apresentava problemas devido ao ambiente de altas taxas de inflação, enquanto o BNH e o Sistema Financeiro de Saneamento estavam debilitados financeiramente. A reforma constitucional de 1988 e sua ênfase na descentralização tornaram o esquema PLANASA obsoleto. Segundo Ogera e Philippi Jr. (2005), com a extinção do BNH em 1986 por diversos fatores de ordem econômica, a responsabilidade quanto ao financiamento do saneamento no país ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. Apesar da base econômica do PLANASA ter se deteriorado a partir deste momento, o que causou um enfraquecimento e o declínio do PLANASA, as bases políticas e institucionais do mesmo continuaram a existir.

Segundo Teixeira e Mello (2007), apesar de o PLANASA apresentar algumas características que são constantemente alvo de críticas, tais como o privilégio dado aos investimentos em abastecimento de água e às regiões mais ricas do Sul e do Sudeste brasileiro, em pouco mais de 20 anos foi possível estender os serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário para cerca de 70 milhões de pessoas.

Segundo a Fundação João Pinheiro (1997), a partir de 1990 foram criados novos programas federais para o saneamento, a saber o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e o Programa de Saneamento para populações de Baixa Renda (PROSANEAR), que contavam com recursos do FGTS e do Banco Mundial. Segundo Rezende e Heller (2008), o PROSANEAR foi criado com o objetivo de se implantar sistemas de abastecimento de água e redes de esgotamento sanitário em áreas de vilas, favelas e periferias urbanas, incluindo a participação da comunidade.

A década de 1990 traz consigo o agravamento da dualidade existente em Belo Horizonte: de um lado a cidade das classes média e alta, bem dotada de infraestrutura, e

do outro a cidade das vilas, favelas e periferias, com baixos níveis de atendimento em indicadores urbanos e sociais. Em 1991 foram realizados os Seminários Legislativos pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG). Estes seminários eram eventos institucionalizados, que contavam com a participação de entidades civis e governamentais e onde eram debatidos temas relevantes para a população do Estado. Por meio dos Seminários Legislativos, novas questões e novos atores foram introduzidos no processo parlamentar. Em junho de 1992 foi realizado o Seminário “Saneamento é Básico”, que contou com a participação de 672 participantes de 35 entidades de todo o Estado de Minas. Desse evento resultou a Política Estadual de Saneamento Básico, promulgada pela Lei nº 11.720 (MINAS GERAIS, 1994), de 28 de dezembro de 1994 (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

A Lei 11.720 (MINAS GERAIS, 1994) prevê, dentre outras ações, a criação do Sistema Estadual de Saneamento Básico, formado por um Plano Estadual de Saneamento Básico, pelo Conselho Estadual de Saneamento Básico e pelo Fundo Estadual de Saneamento Básico. Infelizmente essa lei nunca foi cumprida e é pouco conhecida até mesmo dentro do próprio setor. Segundo entrevista¹⁰ a Lei Estadual 11.720 foi uma das bases utilizadas na concepção da Lei 8.260, que instituiu a Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte.

Em 1993, o Prefeito Patrus Ananias tomou posse, fazendo a opção de criar uma gestão aberta à participação da sociedade (BOSCHI, 1999). Segundo informações obtidas em entrevista¹¹, à época o então secretário de Meio Ambiente era ex-funcionário da COPASA e tinha, portanto, um olhar voltado para a questão do saneamento e da proximidade do vencimento do contrato entre Prefeitura de Belo Horizonte e COPASA. No entanto, faltava na Prefeitura corpo técnico e discussões políticas acerca do tema. Para solucionar este problema foi criado, no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente, o Núcleo de Saneamento (NUSAM), que era uma equipe multidisciplinar formado por quatro engenheiros sanitaristas, um biólogo, um geólogo e um sociólogo. Todavia, como a discussão de saneamento englobava vários setores diferentes do governo municipal, surgiu também a necessidade do saneamento ter um acesso mais global dentro da própria Prefeitura, sendo para isso criado Grupo Técnico de Saneamento

¹⁰ C33.

¹¹ C33.

(GTS). O GTS era coordenado pelo gabinete do prefeito, o que garantia o status político necessário a um grupo que quer tomar decisões, e dele participavam a Secretaria de Meio Ambiente, a Secretaria de Planejamento, a Secretaria de Saúde, a BHtrans, a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), sendo que muitas vezes a COPASA era também convidada a participar das discussões. Esses dois grupos conseguiram dar um mínimo de organicidade à questão de saneamento na Prefeitura de Belo Horizonte. Nessas reuniões começou-se a discutir, inclusive, a questão do vencimento do Contrato com a COPASA.

Após o fim do governo Patrus Ananias, em 1996, assumiu a Prefeitura o Prefeito Célio de Castro, que havia sido o vice-prefeito anterior, e também havia acompanhado toda a discussão que se fazia sobre o saneamento no município. Segundo entrevista realizada¹², nesse momento o NUSAM se desmobilizou, tendo sido criado um grupo de meio ambiente na SUDECAP. Com a proximidade do vencimento do contrato, que se daria no ano 2000, a discussão sobre a renovação do contrato ganhou corpo, foram contratados consultores para ajudar nas discussões e foi criada uma estrutura chamada Grupo Técnico da Concessão, que produziu trabalhos, estudos de alternativas que propunham até mesmo a criação de uma nova autarquia que gerenciaria diretamente os serviços de água e esgoto e contrataria a COPASA para operar o sistema.

Em entrevista¹³ foi destacado ainda que, em meio a estes diversos estudos, discussões, problemas judiciais e inclusive trocas de governo, a indecisão sobre qual caminho seguir persistiu até o final do ano de 2002. Durante esta discussão foi criada uma minuta de Projeto de Lei sobre a Política Municipal de Saneamento, que foi levada ao Prefeito. No entanto, em certo momento de tensão entre os governos municipal e estadual por causa das discussões de renovação do contrato, o Executivo recuou com o Projeto de Lei. No entanto foi feita uma articulação entre os técnicos da Prefeitura responsáveis pela elaboração da minuta de Projeto de Lei e a bancada do Partido dos Trabalhadores da Câmara Municipal. O projeto de Lei foi então apresentado por vereadores do partido e, a partir desse momento, passou a ser apoiado também pelo Poder Executivo. Então, em 03 de dezembro de 2001 foi promulgada a Lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), que instituiu a Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte.

¹² C32.

¹³ C33.

Após sua reeleição, o Prefeito Célio de Castro se licenciou do cargo de Prefeito por problemas de saúde em 2001, sendo substituído por seu vice, Fernando Pimentel. Conforme entrevista¹⁴, Pimentel também acompanhou a discussão sobre o saneamento no município uma vez que era Secretário de Fazenda na gestão de Patrus Ananias. E então, após trocas de governo, estudos, discussões e problemas judiciais, no final do ano de 2002 optou-se pela adoção de um modelo de gestão compartilhada dos serviços de saneamento por 30 anos. Tal modelo prevê a administração conjunta dos serviços de saneamento pelo município de Belo Horizonte e pela COPASA.

A Prefeitura, através da transferência de toda rede de distribuição de água e de coleta de esgotos existente na cidade de Belo Horizonte para a COPASA, adquiriu ações desta Companhia. A transação permitiu que a Prefeitura se tornasse a maior acionista minoritária da Companhia, dando o direito à PBH de ocupar um assento nos Conselhos Fiscal e de Administração da COPASA (SANEAMENTO AMBIENTAL ONLINE, 2004). Desta forma foi solucionado o impasse surgido pelo fato de que, segundo o convênio firmado, as tarifas relativas aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na capital serem definidos exclusivamente pela COPASA, que adota tarifa única para todo o estado. Através de seus assentos nestes conselhos, a Prefeitura tentou alguma participação no processo de definição das tarifas.

Em abril de 2004, após a resolução das pendências relativas ao contrato com a COPASA e a abertura do Fundo Municipal de Saneamento, ocorreu a primeira reunião do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte.

Em julho de 2007, a Prefeitura vendeu as ações da COPASA. Segundo transcrição da reunião do dia 25/09/2007, a decisão de vender as ações não foi levada à discussão no COMUSA. Segue trecho desta transcrição no qual o Presidente do Conselho explica a decisão da Prefeitura pela venda das ações.

(...) era mais importante você fazer os investimentos que estavam vindo do PAC e os investimentos que a cidade necessitaria, e que não teria motivo nenhum para você ficar com essas ações lá. Por quê? Porque você não manda na COPASA, esse é um problema, ninguém manda na COPASA com nove por cento, nem com trinta você tem alguma opinião. (...) O objetivo foi esse, viabilizar o PAC, o recurso, para quem viu a

¹⁴ C32.

*Lei, foi distribuído para o Fundo de Saneamento, então está distribuído o recurso, parte do recurso, eu não sei de cabeça aqui, porque eu estava com a Lei antes de ontem, 40% para Fundo de Saneamento, tem outro tanto por cento que é para, não sei se é trinta ou vinte para Habitação, o Fundo de Habitação, e um percentual, 10%, para desapropriação da Antonio Carlos, e 10%, em torno de 10 ou 15%, se não me engano, para recapeamento da cidade. Então maior parte de recursos ficaram nos Fundos para viabilizar o PAC. Então foi esse um dos motivos **(Representante do Poder Executivo, reunião do dia 25/09/2007)**.*

Dessa forma, apesar de o dinheiro para a compra das ações ter sido proveniente da venda das estruturas de distribuição de água e coleta de esgoto no município, o dinheiro resultante da venda dessas ações foi dividido entre o Fundo Municipal de Saneamento e outras áreas da Prefeitura.

Nos últimos anos o município de Belo Horizonte tem sido capaz de melhorar os números do saneamento na cidade. Segundo o Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte – 2008/2011 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2008), dados do SNIS 2006 revelam que 99,99% da cidade é atendida por distribuição de água tratada, com 99,96% de índice de hidrometração. Em relação ao esgotamento sanitário, o SNIS mostra que o índice de atendimento da população chega a 94,30%, embora a falta de interceptores de esgoto garantisse que apenas 43% do esgoto produzido fosse tratado no ano de 2006. Em relação ao atendimento por coleta de resíduos sólidos, a coleta porta a porta abrange 93% das ruas urbanizadas do município, sendo que alguns bairros contam, inclusive, com coleta seletiva de resíduos. A SLU também conta com programas específicos para recolhimento de resíduos em vilas e favelas e para resíduos da construção civil. Todo o material recolhido é disposto em aterro sanitário licenciado, excetuando alguns casos de materiais recicláveis. A situação da drenagem hoje é a mais delicada no município, uma vez que vêm ocorrendo enchentes em diversos pontos da capital nos períodos chuvosos.

Ainda segundo o Plano Municipal de Saneamento, Belo Horizonte também conta com diversos programas diferenciados para a melhoria das condições de saneamento na cidade. O caça-esgoto procura eliminar as ligações de redes coletoras de esgotos em redes pluviais, o Drenurbs é um programa de saneamento de fundos de vales que

trabalha com uma lógica de não-canalização de cursos d'água, e existem ainda diversas iniciativas de urbanização de vilas e favelas da capital.

Nesta esteira de melhorias e projetos de reconhecimento, o Município de Belo Horizonte foi escolhido como participante do Projeto “Sustainable Water Management Improves Tomorrow’s Cities’ Health” (SWITCH), que é uma rede composta por 32 instituições de 13 países, da qual fazem parte a Prefeitura de Belo Horizonte e a Universidade Federal de Minas Gerais. O projeto, que teve início no primeiro semestre de 2006, tem duração de cinco anos, e é financiado por meio de recursos provenientes da União Européia, bem como por recursos próprios dessas instituições, em contrapartida. O Programa possui propósitos claros de aplicação, em escala real, em diferentes contextos climáticos, urbanos, sociais, econômicos e culturais, das soluções tecnológicas e gerenciais que desenvolve. Ademais, ele possibilitará a constituição de uma rede consistente de conhecimento e aplicação na área de gestão integrada de águas urbanas com potencial de atuação em nível mundial (Projeto SWITCH, 2010).

5.2 O Sistema Municipal de Saneamento

5.2.1 A Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte

Belo Horizonte foi uma das capitais pioneiras na adoção de uma Política Municipal de Saneamento, através da Lei 8.260 de 03 de dezembro de 2001 (BELO HORIZONTE, 2001). A Lei 8.260, traz como base a Lei nº 11.720 (MINAS GERAIS, 1994), e embora mais antiga, aborda com profundidade questões que só viriam a ser previstas em leis nacionais em 2007, através da Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007, também conhecida como Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (BRASIL, 2007).

Segundo Moraes e Borja (2005), uma política municipal de saneamento deve considerar em sua formulação o conceito de saneamento, bem como os arranjos institucionais, princípios e diretrizes adotados. Devem-se prever também as conexões desta política com as demais políticas municipais e os modelos de alocação de recursos e de controle social.

A Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte contempla cada uma das considerações descritas no parágrafo anterior, sendo que seus aspectos de maior interesse para a presente pesquisa são abordados na seqüência.

Em seu artigo segundo, a Lei traz a definição de saneamento adotado para a cidade de Belo Horizonte, a saber:

saneamento, o conjunto de ações entendidas como de saúde pública, compreendendo:

- a) abastecimento de água em quantidade suficiente para assegurar higiene adequada e conforto, e com qualidade compatível com os padrões de potabilidade;
- b) a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos e dos resíduos sólidos;
- c) a drenagem urbana das águas pluviais;
- d) controle de vetores transmissores e de reservatórios de doenças.

(BELO HORIZONTE, 2001, p.1)

A lei 8.260 define, ainda, em seu II Capítulo, a composição do Sistema Municipal de Saneamento por agentes institucionais, a saber, o Conselho Municipal de Saneamento, Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental e órgãos e instituições responsáveis pela implementação das ações e dos serviços de saneamento, e pelos seguintes instrumentos: Conferência Municipal de Saneamento (COMUS); Plano Municipal de Saneamento (PMS); convênios de cooperação, contratos de concessão ou permissão dos serviços de saneamento, além de contratos de aquisição de água tratada no atacado e de tratamento de esgotos e disposição final dos efluentes, celebrados pelo Município, tarifas ou taxas cobradas pela prestação dos serviços de saneamento; legislação ambiental e demais regulamentos legais afetos ao saneamento e às atribuições dos órgãos constituintes do Sistema Municipal de Saneamento; e Fundo Municipal de Saneamento (FMS) (BELO HORIZONTE, 2001).

Portanto, estão definidos nesta Lei, não apenas o COMUSA, mas também importantes instrumentos para o funcionamento do Sistema Municipal de Saneamento, tais como o FMS, COMUS e PMS, que se revelam de fundamental importância para as análises presentes neste trabalho.

5.2.2 O Fundo Municipal de Saneamento (FMS)

O Fundo Municipal de Saneamento foi previsto na lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001) e regulamentado pelo decreto 11.289 de 24 de março de 2003 (BELO HORIZONTE, 2003).

O FMS se destina a financiar, de forma isolada ou complementar, as ações decorrentes da Política Municipal de Saneamento e tem natureza contábil, com autonomia administrativa e financeira.

O repasse de recursos ao Fundo Municipal de Saneamento iniciou-se com um montante referente a alguns acertos previstos no contrato de gestão compartilhada dos serviços assinado entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a COPASA. Também conforme acordado no contrato, mensalmente a COPASA repassa a parcela de 4% de sua arrecadação em Belo Horizonte para o Fundo. Em adição, todo o valor relativo às faturas relacionadas ao uso de água e à coleta de esgoto das edificações utilizadas pela PBH é quitada em favor do FMS¹⁵.

A gestão do Fundo compete à Secretaria Municipal de Coordenação de Finanças, sendo que cabe ao COMUSA aprovar a prestação de contas e estabelecer diretrizes, fiscalizar e deliberar sobre a aplicação dos recursos provenientes do FMS.

5.2.3 A Conferência Municipal de Saneamento (COMUS)

A regulamentação da Conferência Municipal de Saneamento está presente na Seção III da Lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001). A COMUS deve se reunir a cada dois anos para avaliação da situação do saneamento em Belo Horizonte e para propor diretrizes para a formulação do PMS, devendo ser garantida a participação de diversos segmentos da sociedade na conferência. Essa participação social é fomentada através de pré-conferências regionais, onde são iniciadas as discussões de alguns dos pontos previstos para serem abordados na COMUS.

A organização das conferências fica a cargo do Conselho Municipal de Saneamento, assim como a definição e aprovação de normas e regimentos das COMUS. A I COMUS aconteceu em 2006 e gerou diversas sugestões para o setor do saneamento em Belo Horizonte, inclusive para melhorias no COMUSA. A II COMUS aconteceu em outubro de 2009.

¹⁵ Representante do Poder Executivo, reunião 22/06/2004.

5.2.4 O Plano Municipal de Saneamento (PMS)

O Plano Municipal de Saneamento é regulamentado na Seção II da lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001, p.7), sendo sua função a de “articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental”. Um novo plano deve ser concebido a cada quatro anos, com atualizações a cada biênio, e deve contemplar:

- I - avaliação e caracterização da situação da salubridade ambiental do Município, por meio de indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais;
- II - objetivos e diretrizes gerais definidos mediante planejamento integrado, que considere outros planos setoriais e regionais;
- III - estabelecimento de metas de curto e médio prazos;
- IV - identificação dos obstáculos de natureza político-institucional, legal, econômico-financeira, administrativa e tecnológica que se interponham à consecução dos objetivos e das metas propostos;
- V - formulação de estratégias e diretrizes para a superação dos obstáculos identificados;
- VI - caracterização e quantificação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos, institucionais e administrativos necessários à execução das ações propostas;
- VII - cronograma de execução das ações formuladas;
- VIII - definição dos recursos financeiros necessários, de sua origem e do cronograma de aplicação;
- IX - programa de investimentos em obras e outras medidas relativas à utilização, recuperação, conservação e proteção dos sistemas de saneamento, em consonância com o Plano Plurianual de Ação Governamental.

(BELO HORIZONTE, 2001, p. 7)

Até o momento foram publicados dois Planos Municipais de Saneamento, sendo o primeiro contemplando o período entre os anos de 2004 e 2007, com atualização em 2006, e o segundo contemplando o período entre 2008 e 2011, ainda sem atualizações. Todos os Planos em questão foram aprovados pelo plenário do Conselho Municipal de Saneamento.

5.2.5 O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte (COMUSA)

O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte foi previsto pela lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001) e regulamentado pelo decreto 11.289 (BELO HORIZONTE, 2003). A sua primeira reunião aconteceu em 22 de abril de 2004, quando

os conselheiros tomaram posse e tiveram contato com a proposta de regimento interno. O COMUSA teve seu regimento interno aprovado pelo decreto 11.730, de 08 de junho de 2004 (BELO HORIZONTE, 2004).

Segundo este decreto, são atribuições do COMUSA regular, fiscalizar, controlar e avaliar a execução da Política Municipal de Saneamento; estabelecer diretrizes, fiscalizar e deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento, incluindo aprovação da prestação de contas; aprovar o Plano Municipal de Saneamento e fiscalizar sua implementação; apreciar e opinar sobre a composição de tarifas ou taxas incidentes sobre os serviços de saneamento, seus reajustes e revisões; fiscalizar a atuação dos órgãos municipais responsáveis pela gestão dos serviços, inclusive atuando como instância de recurso à população e deliberando sobre conflitos com os concessionários ou prestadores de serviços; apreciar propostas de projetos de lei e programas de saneamento, inclusive aqueles referentes a convênios de cooperação ou contratos de concessão e de permissão dos serviços de saneamento; articular-se com os demais conselhos municipais cujas funções tenham interfaces com as ações de saneamento, notadamente os da área de saúde, meio ambiente e habitação; aprovar e publicar o relatório "Situação de Salubridade Ambiental do Município de Belo Horizonte"; decidir sobre os casos omissos da legislação, concernentes à Política Municipal de Saneamento, nos limites de suas atribuições e competência; propor o seu regimento que deverá ser aprovado por Decreto; convocar, em caráter extraordinário a Conferência Municipal de Saneamento; assegurar a prioridade da realização da coleta seletiva aos catadores de papel, carroceiros ou a outra cooperativa de trabalho que atue nesta área no Município (BELO HORIZONTE, 2004).

O plenário do Conselho segue um modelo bipartite paritário, compostos por 16 membros efetivos e por seus respectivos suplentes. Dos dezesseis membros efetivos, oito representam o Poder Executivo, por meio de livre indicação do prefeito. Os demais membros representam a sociedade civil organizada, através das entidades listadas a seguir: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais (CREA-MG), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), Sindicato da Indústria da Construção Pesada no Estado de Minas Gerais (SICEPOT-MG), Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Minas

Gerais (SINDÁGUA-MG), Conselho Municipal de Saúde, Organizações não-governamentais e COPASA-MG. O Presidente do Conselho deverá ser obrigatoriamente um membro representante do Poder Executivo e também é de livre designação do Prefeito. O mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo haver recondução ao cargo.

A Secretaria Executiva do Conselho, que fornece o suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento do COMUSA, foi originalmente formada pelo Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN), e depois pelo Núcleo de Execução de Projetos Especiais – Saneamento (NEPE-SAN), sendo que ambos fazem ou fizeram parte da estrutura da SUDECAP.

Segundo Welter *et al.* (2008), por ser um conselho municipal de criação recente atribui-se ao COMUSA a prerrogativa de herdar as características positivas e aprimorar as falhas dos Conselhos Municipais previamente existentes na cidade. No entanto, os autores afirmam que o COMUSA apresenta uma estrutura ainda frágil e pouco aparelhada para desenvolver propostas próprias, independentes e diferenciadas das propostas governamentais, constituindo um espaço de consenso, sem grandes discussões e debates, o que acaba por minar a sua proposta democrática e a sua capacidade de controle social.

5.3 Análise do funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte

5.3.1 A estrutura do Conselho

O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte tem uma estrutura baseada nos demais conselhos existentes no município de Belo Horizonte. No entanto, cada um dos conselhos existentes possui diferentes prerrogativas, assuntos e objetivos, o que faz com que, algumas vezes, o modelo que funciona para um conselho não seja o mais adequado para o outro.

O COMUSA é um tipo especial de conselho, uma vez que foi idealizado por um grupo restrito de técnicos de dentro da Prefeitura de Belo Horizonte, que decidiram dar forma a uma estrutura municipal que possibilitasse trazer um maior cuidado e atenção para a situação do saneamento em Belo Horizonte. É óbvio que a vontade desse grupo técnico,

em certos momentos, teve que ser revista por aspectos políticos, o que trouxe algumas interferências e mudanças em relação ao anseio inicial.

Durante as entrevistas realizadas para o presente trabalho, os técnicos da Prefeitura e conselheiros representantes do Poder Executivo abordaram por diversas vezes a dificuldade de encontrar e trazer para a discussão os “sem saneamento”. O que mais impressiona nessa dificuldade é que os 5,7% da população do município de Belo Horizonte que segundo o Plano Municipal de Saneamento (BELO HORIZONTE, 2008) não contava com coleta de esgotos em Belo Horizonte em 2006 corresponde a um contingente de mais de 120 mil pessoas, que se resignam a viver em péssimas condições sanitárias e não se reúnem nem se mobilizam para reclamar ou exigir mudanças nas condições de saneamento em que vivem.

Com essa dificuldade para arregimentar a população interessada na discussão sobre o setor, foi criado o COMUSA, que trabalha num modelo bipartite paritário, com a seguinte composição:

- 8 representantes do Executivo Municipal;
- 1 representante do Conselho Regional de Engenharia - CREA/MG;
- 1 representante da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG;
- 1 representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental;
- 1 representante do Sindicato da Indústria da Construção Pesada de Minas Gerais - SICEPOT;
- 1 representante do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Purificação de Água e Esgoto do Estado de Minas Gerais - SINDÁGUA;
- 1 representante do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte;
- 1 representante das Organizações Não-Governamentais - ONG com atuação na área de saneamento e meio-ambiente;
- 1 representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA-MG.

Vale chamar a atenção que poucas das representações são voltadas diretamente para o movimento popular, enquanto que o restante das representações confere um caráter técnico ao Conselho.

Essas entidades que possuem assento no COMUSA foram definidas por discussões internas da Prefeitura, não havendo consulta aos setores interessados. Segundo entrevistas realizadas, inicialmente ganhou força a ideia de que as vagas deveriam pertencer a segmentos da sociedade organizada, e não diretamente a entidades pré-determinadas. Os representantes de cada um desses segmentos deveriam se reunir para escolher, através de voto, as pessoas ou entidades que assumiriam cada uma das vagas. No entanto, durante os trâmites políticos de aprovação da lei, essa proposta foi modificada, conforme trecho de entrevista abaixo:

C31 *O decreto que regulamentou o Conselho dizia qual era a composição (...) A proposta era assim 'um representante dos sindicatos'. Aí voltou do governo como 'um representante do Sindágua'.*

Segundo Santos (2004), a definição das organizações com assentos nos conselhos deve ser realizada em fórum próprio da sociedade civil, sob pena da perda da representatividade dos conselhos. O modelo proposto por Santos (2004) é uma boa opção para a adoção no COMUSA, uma vez que envolveria uma quantidade maior de pessoas na discussão sobre o saneamento em Belo Horizonte, bem como proporcionaria um maior grau de representatividade para o Conselho.

Existe a possibilidade de que as entidades escolhidas em fórum da sociedade civil coincidam com as entidades atualmente indicadas por decreto, mas isso não exclui a necessidade de haver uma discussão interna a cada segmento para a escolha do seu representante no COMUSA. A eleição poderia não modificar as entidades presentes no Conselho, mas, sem dúvidas traria alterações nas discussões e nos pontos de vista adotados, uma vez que resultaria em uma maior rotatividade de representantes e modificaria o centro de decisões de uma única entidade para um grupo de entidades de um segmento.

Existe ainda outro motivo de crítica em relação à composição do COMUSA. O Decreto 11.289 diz que os representantes do Poder Executivo são de livre escolha do Prefeito e

que “os representantes da sociedade civil, também designados pelo Prefeito, serão por este escolhidos em lista tríplice, formada separadamente para titular e suplente pelas entidades relacionadas” (BELO HORIZONTE, 2003). Essa questão da interferência do Prefeito na escolha dos representantes da sociedade civil é muito polêmica, não apenas entre os representantes da Sociedade Civil, mas também entre funcionários da Prefeitura, como se nota nas respostas de alguns dos entrevistados quando questionados sobre a opinião a respeito do método de escolha dos conselheiros da Sociedade Civil:

C31 (...) *é a coisa mais antidemocrática em todo o regimento do Conselho. Ser o Prefeito que escolhe qual das três pessoas... eu não sei nem porque as entidades aceitaram isso. Isso claramente tinha que ser uma definição da entidade!*

C14 *Eu acho que é equivocada a lista tríplice. Não é o Prefeito que tem que dizer quem é o melhor conselheiro, e sim as entidades. (...) Não me parece democrático [a escolha] ser do Prefeito.(...) Aumentaria a prerrogativa da Prefeitura de ter hegemonia no Conselho.*

C13 (...) *Se se pretende que o COMUSA seja um órgão de maior representatividade social eu acho que seria interessante que se reestudasse a composição dele, inclusive com eleição entre os próprios pares. Porque, naturalmente, o Executivo Municipal, na hora de pegar os representantes da sociedade civil, ele naturalmente vai buscar entre as pessoas que estão lá indicadas nas listas tríplices, vai buscar além de pessoas que tenham mais competência e tudo mais, vai buscar alguém que tenha, assim, uma afinidade, vamos dizer assim, de procedimento parecido com o deles.*

C32 *É pouco democrático. (...) Na medida em que você abre a perspectiva de representação da sociedade civil, eu entendo que a forma mais adequada de eleger esses representantes é nas Conferências Municipais de Saneamento.*

A indicação de pessoas ou grupos como representantes não é uma atitude neutra em termos de exercício de poder, segundo Swyngedouw (2006). Deste modo, é recomendável que sejam revistos alguns aspectos na escolha de representações do COMUSA e que se avalie a viabilidade de se adotar a representação por segmento e a eleição em conferência para cada um dos segmentos representados, assim como o

sugerido por Santos (2004). Esses aspectos, no entanto, ainda não foram colocados em prática, e são discutidos com maior profundidade na seção 5.3.10.

5.3.2 Participação no Conselho

O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte não restringe a possibilidade de participação no Conselho aos conselheiros. As reuniões podem ser acompanhadas por qualquer cidadão interessado, com a possibilidade de fala em plenário, se respeitada a ordem de inscrição, e podendo o munícipe solicitar, por escrito e com justificativa, que se inclua assunto de seu interesse na pauta da reunião subsequente (BELO HORIZONTE, 2004).

No entanto, mesmo com essa abertura à participação externa, não é comum que a população participe de reuniões do COMUSA. Esse desinteresse pela participação pode advir de diferentes fatores. O primeiro fator é a dificuldade da população de compreender o significado de saneamento. Segundo Rubinger (2008), a população, independente dos níveis de renda e escolaridade, entende o saneamento como meio de trazer qualidade de vida, mas identificam os serviços de saneamento como iluminação pública e asfaltamento de rua, dentre outros serviços estranhos à concepção tradicional de saneamento adotada pelos meios técnicos e acadêmicos. Já segundo pesquisa do Ibope (2009), um terço da população desconhece o que é saneamento básico, não considera o saneamento como área de fundamental importância e não se mobiliza para reivindicar melhorias no setor. Outro fator é a falta de informações sobre o próprio Conselho. A população não conhece o COMUSA e a parcela que conhece muitas vezes não se identifica com o Conselho. Há ainda a dificuldade de se encontrar disponibilidade para participar de uma reunião que ocorre no período da manhã de um dia útil. E em quarto lugar há a problemática do aspecto técnico do conselho. Como os conselheiros e a Secretaria Executiva do Conselho são formados, em sua maioria por pessoas com alto grau de instrução, o material apresentado e a linguagem utilizada nas discussões acabam por dificultar o entendimento das questões por grande parcela da população.

Deste modo, são sugestões para suavizar alguns destes problemas, a divulgação da existência do conselho e de suas prerrogativas entre a população interessada, sendo inclusive os recursos disponíveis no Fundo Municipal de Saneamento um atrativo extra

à participação; a revisão do material apresentado e até mesmo a criação de um material informativo sobre o COMUSA, com uma linguagem mais simples e que propicie um fácil entendimento por parte desses participantes externos, para que possam tomar parte mais ativamente e de maneira correta segundo as regras do próprio Conselho.

Com relação à participação dos conselheiros, os mesmos avaliam em suas entrevistas que não há uma uniformidade na participação dentro do Conselho. Há em alguns conselheiros o sentimento de que alguns representantes do Poder Executivo têm níveis muito baixos de participação, como o ilustrado abaixo:

C15 Tem uns conselheiros da Prefeitura que vão lá só para aprovar [as deliberações]. Tanto que, quando não tem quórum tem que ficar ligando para um chegar, eles chegam lá só para dar quórum.

C21 Tem alguns representantes do Executivo que, infelizmente, estão ali para acompanhar a orientação do Secretário. E que até não têm nem tempo de correr atrás dessas informações. [O Conselho] tem participações bem diferenciadas.

Já no caso dos conselheiros representantes da Sociedade Civil organizada, há uma aproximação maior na participação dos representantes do CREA, ONG e UFMG. São participantes que possuem afinidade de opiniões e que se esforçam mais para expressá-las, para cobrar e fomentar as discussões dentro do COMUSA. Em contrapartida, a participação do SICEPOT é vista como omissa e a da COPASA é bastante criticada pelo baixo comparecimento às reuniões. Essas visões são apresentadas nos trechos de entrevistas a seguir:

C14 A gente percebe, eventualmente, uma ou outra articulação mais comum entre alguns conselheiros, CREA, Manuelzão, UFMG. ABES, um pouco ambígua. O representante do SICEPOT é muito omissa, pouco participativo. Muito heterogênea mesmo a participação dos conselheiros.

C11 Tem uma participação diferenciada (...) Por exemplo, a participação da UFMG, sem dúvida é uma participação que dá qualidade ao Conselho. E outros conselheiros vão lá e parece mais que vão só para assistir uma peça de teatro, sem muito envolvimento, só votam em coisa que a Prefeitura propõe. Tem uns mais atuantes e que

têm um pensamento mais de modernizar, de tornar o conselho mais participativo, e outros mais indiferentes.

É importante salientar que a falta de uniformidade é até certo ponto natural, quando é resultado das características pessoais de cada um dos representantes. No entanto, deve-se ter cuidado em notar quando essa característica decorre de razões como a falta de interesse na participação, falta de liberdade para tomada de decisões ou até mesmo por dificuldade de acompanhamento dos assuntos discutidos.

C23 *Não tem a uniformidade, cada um participa com a sua capacidade e sua vivência, a sua experiência, apesar de o voto valer um, né? Claro que a Universidade tem um papel mais importante de puxar o debate. Acho o setor empresarial com muito pouca participação, ele não interfere muito. A COPASA também não tem jogado muito peso, tem ido muito pouco ao Conselho de Saneamento. E a participação popular é muito pequena. Ela não tem muita condição de estar disputando exatamente porque não existe o movimento na cidade.*

Aqui cabe ressaltar que, embora a maioria dos Conselheiros do COMUSA seja formada por técnicos da Prefeitura e por conselheiros com alto grau de instrução, foi possível perceber através das entrevistas e análise documental a diferença da capacidade de discussão sobre o Conselho entre conselheiros com maior e menor nível educacional.

Segundo o abordado pelo Instituto Polis (2008), é importante que se garanta uma infraestrutura que seja capaz de reduzir as desigualdades relacionadas ao acesso às informações e ao conhecimento técnico, sendo que a maior qualificação da estrutura física e humana dos Conselhos contribui para uma realização mais efetiva do controle social. Desta forma sugere-se a realização de investimento na capacitação dos conselheiros, para garantir que os mesmos possam preencher os lugares que ocupam dentro do Conselho, permitindo que o grau de informação seja o mais nivelado possível dentre os representantes, como referendado pela fala a seguir:

C32 *Eu entendo que a gente devia investir um pouco mais na informação dos conselheiros, principalmente representantes dos movimentos populares. Abrir a possibilidade de cursos de capacitação pra esses conselheiros. Sobre a Prefeitura como um todo, sobre a cidade, sobre a política específica, sobre políticas que tenham*

interface com a política específica. Eu acredito que seja a forma mais adequada de conduzir [o Conselho].

Esta questão da capacitação se encontra presente no discurso dos representantes do Poder Executivo e da Sociedade Civil, como pode ser notado nos trechos de reunião que se seguem:

*A questão é qualificar conselheiro, termos conselheiros qualificados também é um processo em si. Eu acho que isso é uma tarefa absolutamente importante. Os conselhos de Saúde, por exemplo, têm todo um programa de capacitação de conselheiro, de treinamento e etc., é algo necessário **(Representante da Sociedade Civil, reunião 29/04/2008)**.*

*Então eu não tenho a ilusão, eu acho que o grande desafio que Belo Horizonte tem que fazer com relação à participação popular, a gestão compartilhada com a população, é a capacitação, é a politização das pessoas, é a organização social, e é a abertura cada vez maior de espaços de participação, mas é um espaço qualificado **(Representante Poder Executivo, reunião 29/04/2008)**.*

Também há a discussão dentre alguns dos conselheiros representantes da sociedade civil quanto à questão da disponibilidade de participação. Enquanto a presença dos conselheiros representantes do Poder Executivo é parte de seu trabalho dentro da Prefeitura, no caso dos representantes da Sociedade Civil, existe uma série de atividades prioritárias a serem realizadas no cargo que ocupam e que muitas vezes os impede de se preparar para as reuniões ou, até mesmo, de estar presente nessas reuniões. Embora seja um problema que diminua a qualidade da participação desses conselheiros, essa é uma questão avaliada por alguns dos entrevistados como própria da dinâmica desse tipo de conselho, cabendo a cada entidade tentar conciliar as agendas de seus representantes e suplentes de forma a garantir presença no COMUSA.

5.3.3 Representatividade

Um ponto importante para o funcionamento de um conselho é que ele realmente conte com representantes que possuam inserção nas bases e que seja capaz de exercer bem o papel de ligação entre a parcela da população que representa e o conselho no qual tem

assento. No entanto, segundo Swyngedouw (2006), uma representação efetiva é difícil de ser verificada e é praticamente impossível de ser questionada.

No caso do COMUSA, existem alguns pontos a serem considerados. Embora o plenário seja dividido em Poder Executivo e Sociedade Civil Organizada, a maioria das entidades presentes no Conselho não representam, de fato, a Sociedade Civil. Essa falta de conselheiros que representem de fato os movimentos populares e a parcela da população que não conta com serviços de saneamento é um tema que esteve muito presente nas discussões após a I Conferência Municipal de Saneamento, como pode ser visto no trecho a seguir:

C14 Esses representantes não são de verdade da sociedade civil. Alguns poucos são. Nem a UFMG eu consideraria que representa a sociedade civil. E é muito heterogêneo esse grupo. A própria COPASA é contabilizada nessa parte do Conselho.

A ausência dos movimentos populares também foi discutido durante as reuniões, como o exposto no trecho de reunião abaixo:

*Se a gente acha que o movimento popular deve participar mesmo já é uma coisa meio vindo no sentido contrário, porque normalmente o movimento é que força a sua participação. Mas eu acho que nem por isso nós devemos não deixar esse espaço, não trazer ou abrir essa possibilidade, mesmo porque o movimento começa a entender que aqui tem um Fundo e que esse Fundo tem recurso **(Representante Poder Executivo, reunião 29/04/2008)**.*

Já existem propostas dentro do Conselho para modificar essa realidade, mas o problema não foi ainda de fato resolvido. As discussões a respeito do tema serão retomadas no item 5.3.10, sobre as Conferências Municipais de Saneamento.

Independente das mudanças nas representações do Conselho é preciso ficar atento à representatividade ainda assim, uma vez que, segundo Swyngedouw (2006), esse tipo de representação apresenta mecanismos divergentes de decisão, representação e prestação de contas para as pessoas e/ou entidades representadas. Nas entrevistas dos representantes do Poder Executivo foi dito que, na grande maioria das vezes, as discussões levadas a plenário já foram largamente discutidas dentro da Prefeitura, e que

sempre há o cuidado de estar atento à posição oficial da Prefeitura ou da Secretaria representada.

Já no caso dos representantes da Sociedade Civil, a maioria dos entrevistados diz levar as discussões do COMUSA à Presidência ou conselhos internos de suas entidades. No entanto, há relatos de que em alguns momentos as discussões sobre o COMUSA se tornam de interesse secundário, ou até mesmo que a discussão sobre saneamento não seja considerada tão importante quanto outros assuntos dentro de algumas entidades. Em apenas um caso o entrevistado respondeu que não existem discussões dentro da sua entidade, como demonstra o trecho de entrevista abaixo, na qual o entrevistado é questionado se há interlocução entre ele, o COMUSA e a entidade representada.

C14 A resposta é não. Confesso que não fiz nenhuma tentativa, mas não fiz porque a minha sensação é a de que não há interesse por parte dos colegas de acompanhar o COMUSA. Se eu fizesse seria mais um tema, mais um volume de informações não processadas. Não penso que os colegas estejam interessados em saber e contribuir com a minha participação. (...) Então, realmente, eu me vejo com pouca interlocução [dentro da minha entidade].

Há então a carência de um maior engajamento das entidades que aceitam ter representantes dentro do Conselho, de forma a efetivamente se fazer representada e saber as posições que estão sendo tomadas em nome delas. Além disso, falta a algumas das instituições engajadas a valorização do saneamento, servindo como um espelho para o restante da população.

5.3.4 Principais Funções do COMUSA

Nas entrevistas, os entrevistados foram questionados sobre as principais funções que eles vêem no COMUSA. A maioria das respostas aborda essas funções de maneira mais técnica e de acordo com as funções previstas em decreto. As funções mais citadas foram as relativas à interferência do Conselho na Política Municipal de Saneamento e ao gerenciamento do Fundo Municipal de Saneamento, como mostram os trechos a seguir:

C23 O Conselho hoje tem a função de revisar o Plano Municipal de Saneamento, tem a função de fazer o ISA, o Índice de Salubridade Ambiental do Município de Belo

Horizonte, e de aprovar as obras com o Fundo Municipal de Saneamento e prestação de contas.

C21 *[O Conselho] ainda tem uma atribuição específica que é a questão do gerir recursos, definir a aplicação do Fundo Municipal de Saneamento. Agora, para aplicar os recursos você tem que conhecer a política, tem que construir essa política.*

C32 *(...) o Conselho tem duas funções muito importantes, muito nobres, que são a discussão e aprovação do Plano Municipal de Saneamento e a discussão e aprovação do plano de investimentos anual. Essas são as grandes missões do COMUSA. Além disso se inteirar, participar, interferir, influir nos rumos da Política Municipal de Saneamento da cidade, você tem discussões pontuais, mas são importantes.*

C14 *O Conselho está concebido para ser a instância mais importante de formulação das políticas de saneamento do Município, que envolve a gestão do Fundo Municipal, a discussão sobre a gestão, a discussão sobre os prestadores de serviço, a discussão sobre prioridades. Enfim, um conjunto de nobres funções.*

Outra questão trazida por dois dos entrevistados é o papel do Conselho de estabelecer o diálogo entre a concessionária dos serviços de saneamento e a Prefeitura de Belo Horizonte, como ilustrado na seqüência. Sob este ponto de vista o Conselho teria a função de garantir o cumprimento dos termos contratuais do convênio de gestão compartilhada.

C22 *O COMUSA tem esse papel muito importante que é abrir a participação da Prefeitura dentro da COPASA, e vice-versa, para tentar construir ações de saneamento que sejam vistas como prioridade por ambos os órgãos e não por alguma ação isolada por parte da companhia estadual.*

C13 *Acompanhar o cumprimento do contrato de concessão vigente entre a COPASA e a prefeitura, de um lado e de outro. Tanto a COPASA do cumprimento das metas de resultados prevista, como inclusive dos valores repassados para a prefeitura, e a prefeitura também quanto ao cumprimento de estar executando os valores repassados dentro dos objetivos do contrato.*

Essa questão do cumprimento do convênio de gestão compartilhada é de fundamental importância e essa discussão será aprofundada no item 5.3.11. Ainda em relação às principais funções do COMUSA, faz-se mister destacar que alguns dos Conselheiros vêem como função fundamental, ou parte dela, a questão da participação social no saneamento:

C32 O Conselho olhar para dentro de si mesmo e, e avaliar até que ponto ele é representativo (...)

C21 A primeira [função] mesmo é a questão de trazer para a gestão do saneamento municipal a participação dos setores envolvidos. (...) É um instrumento de democracia participativa que a gente tem procurado ampliar para todos os setores da Prefeitura.

5.3.5 Atuação do COMUSA

A partir da compreensão de quais são as principais funções exercidas pelo COMUSA, os entrevistados foram indagados sobre como eles vêem o cumprimento das obrigações do Conselho. Infelizmente, de acordo com as respostas, fica evidente o quanto o Conselho precisa melhorar.

As críticas passam por diferentes setores do Conselho e são uma série de fatores que se somam negativamente. São abordadas questões como baixa representatividade, ausência de movimentos populares e baixa capacidade de atuação. Dessa forma, a Sociedade Civil sai enfraquecida do Conselho, enquanto o Poder Executivo ganha mais força.

C32 (...) Em alguns momentos, pela própria pouca representatividade do Conselho, às vezes [o cumprimento das obrigações do Conselho] fica um pouco prejudicada. (...) deve-se ser avaliar a possibilidade de um Conselho tripartite, na minha opinião. A representação dos movimentos populares tem que ser melhor equacionada. Temos um caminho aí pra percorrer no aperfeiçoamento da discussão do COMUSA.

C11 Eu avalio que o conselho interfere muito pouco em relação às propostas que são postas pela Prefeitura. Eu acho que isso é até uma consequência da ausência dos movimentos populares dentro do Conselho. A composição do Conselho ela não prevê movimento popular. Então, essa ausência gera pouco enfrentamento, pouca discussão,

pouca polarização das propostas. Então, em geral, até onde eu acompanho, todas as propostas que a Prefeitura põe elas são tranquilamente homologadas pelo Conselho.

Essa série de problemas combinados tem como consequência a instalação de um quadro que resulta na pouca geração de propostas próprias do Conselho, o que cria algo como uma lacuna dentro do COMUSA. Essa lacuna é então preenchida pelo Poder Executivo, que define praticamente sozinho as pautas e assuntos a serem discutidos no Conselho e leva propostas prontas para o plenário, para simplesmente serem aprovadas, e não discutidas.

C23 (...) *o Conselho é o local de se criar ou referendar as políticas de saneamento do município. Porque não tem outro jeito. Se ele não cria, ele tem que referendar uma que existe.*

C14 [*O Poder Executivo*] *tem feito mal a gestão do fundo, porque até agora as propostas de utilização dos recursos do Fundo vêm com uma proposta fechada do Executivo, com pouca abertura de contribuição dos conselheiros. (...) Isso está fazendo com que o COMUSA fique frágil, não cumpra o papel que deveria cumprir, e acaba legitimando uma política da Prefeitura. A Prefeitura divulga aos quatro ventos que tem uma gestão democrática do saneamento aqui, é uma das poucas cidades, talvez a única capital que tenha isso, mas na verdade não é assim.*

C21 *A tendência depois de mais de 16 anos de uma administração democrático-popular é a maioria das pessoas dos movimentos sociais, elas estão de alguma forma ligadas à própria Prefeitura. (...) Falar cooptação é uma coisa pesada, mas eles vieram construir as políticas aqui. (...) a gente tem que tomar esse cuidado, de que os conselhos não fiquem só a serviço de ratificar decisões já tomadas dentro da Prefeitura, mas que eles permitam efetivamente ser o espaço da discussão, das contradições, das visões diferentes. É essa que é a riqueza do conselho.*

As propostas levadas prontas são geralmente questionadas por alguns representantes da Sociedade Civil, em geral representantes do CREA, UFMG e ONG. No entanto, essas ações acabam isoladas e as propostas geralmente são aprovadas com amplas margens de vantagem. O Conselho passa, então, a exercer um papel maior de aprovação das decisões tomadas previamente pela Prefeitura de Belo Horizonte do que de geração

dessas propostas, papel que, em princípio, não seria o esperado para o COMUSA. Dessa forma, a atuação do Conselho pode ser resumida pelo trecho de entrevista abaixo.

C31 A atuação do conselho é pífia. É muito ruim. Mas eu não posso creditar isso totalmente nem à composição, nem à ingerência do Prefeito ao escolher, eu acho que é uma série de fatores, eu acho que não é nada disso isoladamente. (...) Eu acho que é uma série de fatores que juntos acabam nesse Conselho de atuação tão pequena, num problema que é tão grave.

De acordo com o discutido nos parágrafos anteriores é possível inferir que, se o COMUSA tem a dificuldade de atuação satisfatória em atividades mais simples e consideradas corriqueiras, a situação não se modifica quando o assunto é políticas públicas do setor. Nas entrevistas, foi perguntado sobre a capacidade do COMUSA de atuar na geração de novas políticas e de interferir na Política Municipal de Saneamento e algumas das respostas são apresentadas abaixo.

C14 [A capacidade é] baixa, baixa. (...) não me parece que tem sido um conselho que dita a política municipal. As reuniões são muito informativas, a capacidade de deliberação é pequena, às vezes gasta-se muita energia para questões muito pequenas. (...) Para que ele interferisse mais seriam necessárias algumas mudanças. Uma creio deveria estar mais preocupada em criar melhores pautas de discussão. E terceiro, deveria haver, obviamente, uma maior articulação dos representantes da Sociedade Civil.

C23 Eu acho difícil. Eu não tenho uma visão clara. Eu acho que o conselho, é claro que ele ajuda. Agora, ele não dá conta de criar essas políticas públicas.

5.3.6 Deliberativo ou Consultivo?

O COMUSA foi criado, segundo a Lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), como um conselho consultivo e deliberativo. Segundo as entrevistas com técnicos da Prefeitura, a ideia era criar um conselho totalmente deliberativo. No entanto o governo decidiu aprová-lo como deliberativo apenas na questão do Fundo Municipal de Saneamento.

C31 A proposta de criá-lo como consultivo e deliberativo foi do governo também. A nossa proposta é que ele fosse totalmente deliberativo.

C32 [A decisão de criá-lo como deliberativo] foi uma briga nossa, né? A nossa estratégia sempre foi a de procurar ousar ao máximo. Se alguém tivesse que censurar ou cortar teria que ser no nível hierárquico superior político do governo.

Recuperando a definição do Instituto Pólis (2008), os conselhos deliberativos são órgãos de decisão que possuem autoridade para analisar, intervir e propor ações para as políticas públicas de um setor. Quanto mais aspectos deliberativos em um conselho, maior a liberdade de trabalho do mesmo. Em contrapartida, para que um conselho trabalhe com um maior grau de liberdade é preciso que funcione satisfatoriamente e que tenha uma boa estrutura de capacitação, informação e acompanhamento dos Conselheiros.

C31 Mas ele é ainda tão jovem. Ele é tão pouco consolidado, que neste momento não teria nem sobre o quê deliberar. Porque a pauta não vem, não tem uma demanda da sociedade para ele ser deliberativo. Ninguém notou ainda a falta que faz ele ser deliberativo.

Assim sendo, falta ainda um amadurecimento do COMUSA, de forma com que sejam corrigidas as suas falhas estruturais e o Conselho possa atuar mais ativamente em todos os papéis que lhe cabem hoje. E a partir desse momento terá razões para requisitar mais poder de decisão para si próprio dentro das políticas públicas do setor de saneamento.

5.3.7 O Plano Municipal de Saneamento

O Plano Municipal de Saneamento é, segundo a Lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), um dos pilares do Sistema Municipal de Saneamento e é destinado a articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental. O Plano Municipal de saneamento de Belo Horizonte possui formulação quadrienal, devendo ser atualizado a cada dois anos.

É inegável que a viabilidade operacional da Política Municipal de Saneamento tem estreita relação com o modelo de gestão compartilhada adotado no município, uma vez que o montante arrecadado para o Fundo Municipal de Saneamento se reverte em investimento a serem escolhidos através do Plano Municipal de Saneamento (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2008).

A escolha de prioridades de investimento no Plano é realizada através de hierarquização de sub-bacias. Para essa hierarquização são utilizados quatro eixos de priorização, a saber, a densidade populacional, o percentual de população residente em vilas e favelas, a taxa de internação por diarreias da população abaixo de 5 anos de idade e o Índice de Salubridade Ambiental (ISA).

O ISA é construído a partir do somatório ponderado de índices referentes aos cinco aspectos do saneamento contemplados pela Política Municipal de Saneamento, ou seja, abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores. O valor do índice pode variar entre 0 e 1 e, quanto mais próximo de 1, melhor a situação do local.

Inicialmente o ISA apontava como o único critério a ser utilizado na hierarquização das sub-bacias de Belo Horizonte. No entanto, após análise se concluiu que poderiam estar ocorrendo distorções, então foram agregados os demais critérios. Ainda assim, o índice e sua utilização dividem opiniões dos entrevistados, o que será discutido na próxima seção.

Outra discussão recorrente relativa à Política Municipal de Saneamento e às dotações orçamentárias do Fundo é a questão do quê se entende por saneamento. Há uma divisão do plenário, daqueles que entendem o saneamento apenas como intervenções relativas à distribuição de água, esgotamento sanitário, drenagem, resíduos sólidos e controle de vetores, conforme previsto na Lei 8.260, e os defensores do saneamento integrado.

Ainda existem discussões sobre o conceito exato de Saneamento Integrado, mas, segundo Cavalcanti *et al.* (2005), ele é um modelo de intervenção composto de ações intersetoriais que têm como objetivo garantir condições adequadas para uma vida saudável nos ambientes urbanos. As ações são trabalhadas em conjunto, uma vez que apenas uma intervenção completa garante o sucesso do modelo. Todo esse processo ocorre com intervenção social baseada nas especificidades da execução das obras, na mobilização social e no envolvimento da população, assegurando a construção de uma consciência de cidadania para a manutenção dos bens públicos, resultando na sustentabilidade dos sistemas implantados. A figura 5.1 abaixo ajuda a compreender esse conceito.



FIGURA 5.1 - Saneamento integrado
 Fonte: CAVALCANTE *et al.*, 2005.

Essa discussão ocorre, principalmente, por causa de obras em vilas e favelas de Belo Horizonte, que contam com intervenções globais. Essas intervenções prevêem desde a abertura de beco e ruas, até a execução de obras puramente de saneamento. Alguns dos conselheiros representantes da Sociedade Civil entrevistados não concordam que o dinheiro do Fundo contemple obras de abertura de becos e desapropriações, por exemplo, enquanto os do Poder Executivo defendem a concepção que todas essas obras merecem receber dinheiro do Fundo. Um dos entrevistados argumenta:

C15 *Vai desapropriar, aí vai dinheiro do COMUSA para ajudar a desapropriação. (...) [Os representantes do Poder executivo] tentam me convencer que isso também é saneamento, mas eu acho que se existe um plano de habitação, então não tinha que sair dinheiro do COMUSA pra isso, o plano de habitação tinha que cobrir essa parte. Eu entendo que o COMUSA deveria atuar mesmo na questão da água, esgoto, meio-ambiente, não em questão de asfalto e de habitação.*

Segundo a Prefeitura, a utilização de dinheiro do Fundo em obras de urbanização de vilas e favelas é garantida no convênio firmado com a COPASA, uma vez que a COPASA só realiza obras de implantação de redes de distribuição de água e coleta de esgoto em locais urbanizados. Além disso, a Prefeitura argumenta que os

financiamentos externos atualmente só possibilitam ações integradas nesses locais de baixos níveis de urbanização, como é explicitado no trecho de reunião abaixo:

(...) os próprios programas de financiamento, ao liberarem recursos para a área de saneamento, eles hoje financiam todos os componentes necessários para viabilizar o saneamento. Os programas que nós estamos fazendo de saneamento financiam a remoção, a desapropriação, a construção de moradias, a execução de vias. Naturalmente que eles têm uma prerrogativa que é haver um percentual alto de saneamento no custo. Então esses programas eles estão dentro de uma realidade que tem muito mais coerência com a realidade do nosso país. (...) Então alguma coisa está errada, ou é o Plano ou é o país. (...) Por que a gente está propondo projetos que não estão na prioridade do Plano? Por isso, porque a prioridade do Plano não considerou essa lógica do saneamento integrado (Representante Poder Executivo, reunião 07/08/2008).

Essa é uma discussão complexa que exige que o Conselho se disponha a discutir de forma profunda e, se possível, encontre um consenso para que se poupe o tempo de discussão dentro do Conselho para novas questões.

5.3.8 O Fundo Municipal de Saneamento

A importância do Fundo Municipal de Saneamento na Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte é muito grande, uma vez que ele é o financiador do setor de saneamento no município. Para exemplificar essa importância, o COMUSA começou a funcionar apenas após os ajustes do contrato de gestão compartilhada dos serviços, que determinou o início dos depósitos da COPASA na conta do Fundo Municipal de Saneamento.

Como abordado no item anterior, também há forte ligação entre o Fundo e o Plano Municipal de Saneamento, já que é este último que traz uma hierarquização de bacias a receberem investimentos do Fundo. Essa hierarquização, entretanto, recebe elogios e críticas dos entrevistados, conforme os trechos de entrevista a seguir:

C33 *Os indicadores de qualidade que o pessoal criou são os melhores que eu conheço. Conheço poucos indicadores com aquele nível de consistência técnica. Mas é que às*

vezes me parece mais uma coisa de planejamento formal do que um Plano de verdade, que é para ser seguido.

C22 *Eu participei também da formulação do ISA quando da elaboração do Plano Municipal de Saneamento. Eu acho que é uma ferramenta extremamente interessante do ponto de vista de você procurar expurgar impressões e efetivamente utilizar dados reais para mapear a situação de salubridade de uma determinada área.(...) Eu acho que precisa ser revisto. Em alguns itens, talvez a inclusão de novos parâmetros possa melhorar a qualidade desse indicador, mas é um indicador que com todas as deficiências que ele tem, ainda, eu avalio como importante para a cidade.*

A adoção de um índice que mescla em seu cálculo diferentes tipos de intervenção, como anteriormente abordado no item 5.3.7, embora gere muitos elogios por passar uma ideia de interdisciplinaridade, também gera comentários negativos, como apresentado a seguir:

C14 *O ISA não é um indicador adequado para a definição de prioridades, ele pode ser um bom indicador para monitoramento de como têm evoluído as várias bacias ao longo do tempo, a melhoria do saneamento. Para prioridades não, porque ele mistura intervenções muito distintas entre si. Uma definição de prioridade não pode, não deveria se basear em um índice que em si tem mescladas várias intervenções.*

Mas as críticas não se baseiam apenas na concepção do índice. Existem também questões relacionadas ao pouco tempo disponível para as discussões orçamentárias e à utilização do ISA para a montagem dos orçamentos anuais. Alguns conselheiros entendem que há uma baixa correspondência entre as prioridades elencadas pelo índice e as bacias contempladas com o dinheiro proveniente do Fundo.

C14 *A Prefeitura estabelece a sua lista de prioridades desconhecendo o plano (...) não se sabe com base em quê. (...) Então depois dessas pressões do COMUSA, ela passa a fazer uma verificação a posteriori. (...) não é aceitável que seja uma verificação a posteriori, teria que ser a priori. (...) Então está muito mal, o COMUSA tem sido utilizado para legitimar uma decisão que teria sido tomada caso o COMUSA não existisse. Eu nem estou dizendo que as decisões estão más, eu não tenho elemento para*

julgar se estão boas ou más. Então, em síntese, eu penso que a forma correta de atuar seria rever a metodologia do Plano.

Os representantes do Poder Executivo entrevistados defendem a forma como é feita a priorização atualmente. Segundo estes, os financiamentos externos geralmente possuem suas próprias regras e as especificidades exigidas aos empreendimentos nem sempre são cumpridas pelas primeiras prioridades do Plano. Dessa forma, defende-se a ideia de que o Plano não pode ser o único quesito para a decisão final do empreendimento a ser contemplado.

C22 *Muitas vezes, nas linha de financiamento que o governo federal, o governo estadual ou fontes externas colocam, você tem lá uma série de critérios que o edital de financiamento impõe que sejam atendidos para que a carta consulta seja encaminhada. E muitas vezes aqueles critérios elencados lá não são necessariamente os mesmo critérios que nós temos aqui na hora de priorizar determinada bacia. Então vira um jogo de quebra cabeças. Eu perco a oportunidade de obter esse recurso pra determinada ação e complemento esta ação, porque o recurso não daria pra tudo com fundos do COMUSA e resolvo esse problema ou eu fico amarrado na camisa de força da metodologia técnica do COMUSA e perco a oportunidade de ter, por exemplo, recursos externos para determinada área porque ela é prioridade 20 e eu ainda não atendi a prioridade 5 da visão técnica municipal? Então muitas vezes é cruel essa decisão.*

C23 *A Sociedade Civil fala ‘mas eu estou participando do Conselho, e eu quero discutir outras obras que tenho que fazer na cidade, não aquelas que a Prefeitura está fazendo’. E aí que está a divergência que nós temos no COMUSA hoje. (...) Do ponto de vista da questão dos recursos, vai ter polêmica durante muito tempo. Porque para não ter polêmica a Prefeitura tem que redesenhar outro processo. Porque o seguinte, a população de Belo Horizonte participa de Orçamento Participativo, eles licitam as obras. Para a Prefeitura, obviamente, a rubrica de saneamento está no Fundo, para a Sociedade Civil não está. (...) a Sociedade Civil tem que cobrar, porque para o Executivo está tudo bom, tudo normal. Começaram a discutir a aplicação dos recursos em março, em fevereiro e março, já está atrasado, porque tem que começar a discutir*

em junho, julho e agosto, quando vai o orçamento para a câmara. Então tem que antecipar esse debate.

Há, então, essa disparidade entre os pontos-de-vista adotados por representantes da Sociedade Civil e do Poder Executivo. Essa discordância se deve muito à dificuldade de compreensão que há do funcionamento político da própria Prefeitura, e também a uma indisposição da Prefeitura de tentar esclarecer melhor esses conselheiros sobre os seus trâmites internos.

Dessa forma, sugere-se que se aumentem as discussões sobre o tema, inclusive com o acompanhamento de todo o processo por conselheiros representantes da Sociedade Civil. Também é necessário que a Sociedade Civil perceba que, para participar melhor dessa discussão e decisão, ela precisa se organizar com antecedência. Apenas com o envolvimento maior entre ambas as partes haverá o entendimento das dificuldades encontradas, permitindo assim que se atinjam resultados que atendam aos dois segmentos. Outra sugestão é que as ferramentas de ranqueamento sejam constantemente melhoradas, permitindo uma maior correspondência entre os resultados e os anseios desses dois grupos.

5.3.9 Atuação da Secretaria Executiva

O Núcleo de Execução de Projetos Especiais Saneamento, o NEPE-SAN, tem dentre outros papéis, o de exercer as funções de Secretaria Executiva do COMUSA, realizar estudos referentes às atividades de gestão dos serviços locais de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município, assessorar o COMUSA na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento, atualizar o Plano Municipal de Saneamento, elaborar o relatório Situação de Salubridade Ambiental do Município de Belo Horizonte e acompanhar e fiscalizar as ações da Companhia de Saneamento de Minas Gerais no Município.

Como se pode notar, as atividades do COMUSA estão muito ligadas às atividades da Secretaria Executiva e, conseqüentemente, quanto melhor a atuação da Secretaria Executiva, melhor é também o funcionamento do COMUSA. Essa relação se torna ainda mais intensa, segundo entrevista, por uma especificidade da Secretaria Executiva do COMUSA.

C31 A Secretaria Executiva do COMUSA é a que destoa das demais dos outros conselhos. Eu conheço um pouco do COMAM e COMPUR. No COMAM e no COMPUR a Secretaria Executiva faz só o operacional. No COMUSA não, eu não sei se só por causa do perfil do Secretário Executivo ou por causa do perfil do Conselho. A Secretaria Executiva do COMUSA é muito mais atuante, o Secretário Executivo define pauta, por exemplo, coisa que a Secretaria Executiva do COMAM não teria força para fazer. Define politicamente, eu quero dizer, não simplesmente de elaborar. Então a Secretaria Executiva do COMUSA é mais poderosa do que as outras.

Enquanto alguns dos entrevistados não apresentaram queixas em relação à Secretaria Executiva, outros fizeram queixas relacionadas a possíveis melhorias no Conselho.

C12 (...) você vai para uma reunião, não recebe o material com antecedência para deliberar sobre ele. Eu acho isso um absurdo. Você deliberar sobre uma apresentação que foi feita pela Prefeitura, que vai decidir 70 milhões de reais. (...) a gente começou a contestar mais e aí criou-se um grupo, na última hora, para discutir aquela questão do orçamento. Mas o processo está errado ainda, está incompleto, deveria ser 'nós vamos fazer o planejamento do orçamento, então vou começar três meses antes a discutir, em grupo'.

Segundo o Instituto Polis (2008), o direito à informação é de primordial importância para que os conselheiros possam fazer suas avaliações sobre os temas discutidos e constituir propostas, sendo que o tempo de discussão deve ser sempre suficiente para que os representantes da Sociedade Civil discutam com os segmentos que representam, de forma que se garanta o caráter democrático do conselho. Deste modo, sugere-se que a Secretaria Executiva se programe melhor de forma a estar apta a enviar os estudos e proposta com antecedência suficiente para serem discutidos em plenário, de modo a dar mais agilidade e presteza ao Conselho.

Também existem discussões a respeito das pautas propostas para as reuniões do COMUSA. Em geral elas constam de poucos tópicos, muito amplos, que dificultam o entendimento exato do que está para ser discutido. Além disso, pautas bem montadas, com bons temas só contribuem para melhores discussões.

C14 A própria Secretaria Executiva deveria estar mais preocupada em criar melhores pautas de discussão.

*Eu queria só sugerir, na próxima pauta, ao invés de colocar assim ‘convênio PBH/COPASA’, explicitar para eles trazerem o Plano de Gestão e o Centro de Custos, que a gente está por discutir tem mais de um ano, cobrando, e oficiar de novo para ver se vem alguém da COPASA e apresente para nós **(Representante da Sociedade Civil, reunião 26/05/2009)**.*

A questão do convênio PBH/COPASA, ou convênio Município de Belo Horizonte X Estado de Minas Gerais, está presente em praticamente todas as pautas desde a criação do Conselho. No entanto, mesmo depois do pedido do conselheiro para que a próxima pauta explicitasse melhor o quê se queria dizer com a frase “convênio PBH/COPASA”, como mostrado no trecho de ata acima, nada foi modificado, e a frase continuou a aparecer inalterada nas pautas seguintes. Essa questão voltará a ser discutida no item 5.3.11.

As atas, a partir da 17ª reunião, passaram a ser também muito concisas e se limitam a descrever a data e o local das reuniões, quem são os conselheiros presentes e quais os tópicos discutidos na reunião sem, contudo, dar nenhuma informação aprofundada sobre as discussões ou mesmo sobre o posicionamento dos conselheiros em relação às mesmas. Essa compactação das atas dificulta o acompanhamento do dia-a-dia do Conselho por pessoas externas ao mesmo. Ao mesmo tempo impede que apenas a análise das atas nos permita uma compreensão minimamente aprofundada do funcionamento do COMUSA.

Dessa forma sugere-se também que se tenha um cuidado especial com pautas e atas, de forma a trazer mais informações aos cidadãos que não participam diretamente do COMUSA, mas que tenham interesse em se inteirar do que está sendo e do que será discutido no Conselho e, se for o caso, identificar as reuniões as quais gostaria de comparecer. Da maneira que hoje nos são apresentados esses documentos, esse tipo de avaliação fica inviabilizada, o que apenas dificulta a tão almejada participação da população no Conselho.

5.3.10 Conferências Municipais

Segundo a Lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), deverá haver uma Conferência Municipal de Saneamento a cada dois anos, para avaliar a situação do saneamento no Município e propor diretrizes para a formulação da Política Municipal de Saneamento. A Conferência terá sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovado pelo COMUSA, sendo que a representação dos usuários na Conferência Municipal de Saneamento será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

A Primeira Conferência Municipal de Saneamento ocorreu no dia 30 de junho de 2007 e contou com cerca de duzentos participantes. Dentre as propostas apresentadas, as que cabiam diretamente à Prefeitura e à COPASA foram encaminhadas para os setores responsáveis. Estes enviaram respostas, que foram discutidas em plenário e geraram deliberações do COMUSA.

Foram também levadas à discussão do conselho, cinco propostas que afetariam diretamente o modelo e funcionamento do Conselho. São elas:

1ª Proposta – Revisão da composição do COMUSA com a inserção de processo democrático para a eleição dos conselheiros não vinculados ao Executivo e Legislativo municipais.

2ª - Destinação de 25% das vagas no Conselho para os movimentos populares.

3ª - Criação de núcleos regionais do COMUSA para a formulação e informação da sociedade que garanta a mobilização social da comunidade.

4ª - Fixação do tempo de mandato dos conselheiros do COMUSA em três anos.

5ª - Desenvolvimento de ações para fortalecer a participação social no COMUSA.

(reunião 29/01/2008)

Essas propostas foram discutidas em várias reuniões sem, contudo, gerar qualquer tipo de modificação no Conselho. Algumas discussões, inclusive, foram esquecidas com o tempo, ficando sem qualquer decisão.

Foi criado um grupo de trabalho composto por um representante do Poder Executivo, dois representantes da Sociedade Civil e coordenado pela Secretaria Executiva do Conselho. O grupo chegou às seguintes propostas:

- Prorrogação dos mandatos dos atuais conselheiros até a próxima Conferência Municipal de Saneamento, em meados de 2009;

- Novo Conselho tripartite com 15 membros titulares: 5 representantes do Executivo Municipal, 1 representante da COPASA, 4 representantes do setor técnico, aí incluídos pelo menos o CREA, as universidades, os institutos de pesquisa, 5 representantes da sociedade civil, incluindo as ONGs de saneamento e meio ambiente e o movimento popular: entidades gerais, associações de bairros e vilas, que tenham registro, e as COMFORÇA. Os conselheiros, exceto do Executivo e da COPASA, serão eleitos na Conferência.

- A Conferência terá reuniões preparatórias regionais que podem servir como embrião de futuros núcleos do Conselho. O regimento da Conferência definirá a forma com que se dará o cadastro dos participantes. A Conferência deliberará sobre o tempo de mandato dos conselheiros.

(reunião 29/04/2008)

A proposta de transformar o Conselho em tripartite foi derrubada por sete votos a quatro e uma abstenção. Nas entrevistas percebe-se que a ideia de torná-lo tripartite é forte entre os representantes da Sociedade Civil. Embora seja uma discussão de suma importância dentro do Conselho, um representante da Sociedade Civil não soube responder sobre o assunto, o que nos leva novamente à discussão da preparação do Conselheiro, e outro não quis dar sua opinião alegando que esta não é a grande questão do Conselho. Dentre os que opinaram, seguem as respostas dadas quando indagados sobre qual o posicionamento de suas entidades/secretarias nessa discussão:

C14 *A conferência apontou a composição tripartite. Pode ser um bom caminho, porque a Prefeitura deixaria de ter essa hegemonia e, para alguns temas, isso poderia ser importante. (...) Muitas vezes as posições da Prefeitura são muito razoáveis, os conselheiros da sociedade civil estão de acordo com elas. Mas o que não me parece salutar é essa hegemonia e, nas grandes tensões, nos grandes momentos em que,*

eventualmente os interesses da Prefeitura poderiam ser contrariados, existe uma força-tarefa pra vencer as votações.

C11 *Nós nos posicionamos a favor de abrir mais o Conselho, de mudar a paridade, a proporcionalidade de participação. Nós somos favoráveis a um conselho tripartite e com os movimentos sociais. (...) A participação da sociedade civil já é frágil, mais frágil do que do governo. E aí, numa possibilidade de um conselho tripartite a gente acha que a sociedade estará mais representada e que vai poder dar mais contribuição, vai poder alterar mais a lógica da política municipal.*

C32 *Entendo que um Conselho bipartite, com o Presidente com voto de minerva do Executivo, (...) a decisão será sempre do Poder Executivo. Eu acho ruim. Eu entendo que se você se dispõe a implementar uma política com efetiva participação democrática e controle social, você tem que se expor mais, você tem que de fato dar à sociedade a chance de que ela imponha as suas decisões, que eventualmente podem contrariar posições do [Poder] Executivo. Eu entendo que o modelo tripartite, com um terço de representação do poder público, um terço do setor popular, e um outro terço trazendo o setor acadêmico e o setor empresarial, seja um modelo mais adequado.*

Os conselheiros representantes do Poder Executivo, no entanto, seguiram a posição da Prefeitura, o que é, afinal, uma atribuição de seus cargos.

C21 *A secretaria acompanhou o posicionamento de Prefeitura. Seguiu. É, como os conselhos estão interferindo nas políticas que têm que ser executadas pelo município, então o município tem obrigação de estar presente no Conselho e seus representantes de levar essas políticas sub-setoriais. Então, por conta dessas duas responsabilidades, tanto de fazer essa integração de políticas sociais quanto de executar o que vai ser definido pelo conselho, a gente defendia que a participação da prefeitura ou do poder público deveria ser de 50%.*

C22 *Eu temo um pouco se houver uma participação muito pequena do Poder Executivo dentro do Conselho. (...) há uma administração da cidade que é feita sob responsabilidade de uma pessoa eleita e você não pode retirar a responsabilidade do eleito e delegar a terceiros, setores outros que são representantes do conselho, por votação em alguns casos, por indicação direta, em outros casos. Há o risco de se ter*

algum problema em termos de legitimidade de representação se você não tem o Poder Executivo, que representa o eleito, que representa a vontade da maioria da cidade diminuída em termo de participação em detrimento do aumento da participação de outros que não passaram, por exemplo, pela avaliação de 2 milhões e 500 mil pessoas pra estarem ali ocupando aquela função.

Em votação, decidiu-se pela manutenção do modelo bipartite no Conselho. Contudo, ficou pendente a discussão de uma nova composição do Conselho. Infelizmente, após algumas reuniões, essa questão foi sendo esquecida e não voltou mais à discussão em plenário.

Segundo a proposta também apresentada pelo grupo de trabalho, a preparação para a II Conferência Municipal de Saneamento aconteceu através de pré-conferências ocorridas nos dias 22 a 24 de setembro de 2009, sendo que cada uma delas reuniu três regionais municipais.

A II Conferência aconteceu nos dias 02 e 03 de outubro de 2009. Embora a Conferência tenha ocorrido fora do período de estudo proposto para a análise documental, será aberta uma pequena discussão sobre seus rumos baseada na observação das reuniões de outubro e novembro do ano de 2009 e nas entrevistas realizadas.

O maior cuidado na mobilização da população, juntamente com a realização das pré-conferências garantiram uma grande participação da população, com geração de propostas de qualidade e concretas. Os conselheiros entrevistados se mostraram bastante satisfeitos com os resultados e com o grande salto de qualidade entre a I e a II Conferência. Os entrevistados também se mostraram muito confiantes em relação aos novos rumos que o COMUSA poderá tomar se forem adotadas algumas das propostas geradas na Conferência.

A primeira modificação direta que a II Conferência imprimiu ao conselho foi a eleição de um grupo composto por 32 representantes que deverá acompanhar as reuniões do Conselho sem ter, contudo, direito a voto. Essa participação extra resulta em uma maior necessidade de esforços por parte da Secretaria Executiva para atender essas pessoas e criar mecanismos para que elas possam participar do Conselho de forma efetiva e correta. Na reunião de outubro houve problemas no contato com o grupo de

representantes da conferência e poucos deles estiveram presentes na reunião. No mês seguinte esse problema já estava contornado e houve uma maciça presença desses novos integrantes, o que gerou dificuldades, uma vez que pessoas que não eram conselheiros insistiam em tentar participar das votações, criando um grande atraso na reunião.

Outro ponto a ser discutido é a comissão de redação criada entre os Conselheiros para melhorar a redação das propostas geradas na Conferência. Houve problemas uma vez que muitas propostas apresentavam modificações não apenas de redação, mas também de sentido e, ao final, ocorreram críticas dos representantes oriundos da Conferência que não concordaram que o Conselho votasse alterações nas propostas que a Conferência redigiu e que as modificações deveriam ser votadas pelos próprios representantes oriundos da Conferência.

De qualquer forma as perspectivas dos conselheiros entrevistados para o COMUSA são melhores após a realização da II Conferência Municipal de Saneamento. Há a expectativa de uma aproximação da população com o COMUSA e de que a próxima conferência seja capaz de eleger os representantes da Sociedade Civil. Deve-se destacar aqui a necessidade do Conselho se preparar para essa nova fase e da importância da capacitação para esses novos participantes.

C32 A gente conseguiu, com a realização desta última conferência, agregar mais povo na discussão. (...) Isso vai ser muito importante até para uma percepção melhor dos conselheiros do sentimento do movimento popular. O movimento popular se apropria mais da política, começa a enxergar no Conselho como um canal de interlocução legítimo com o Executivo.

C11 E esta conferência apontou para uma vontade enorme da população participar junto ao COMUSA. (...) Foi tirada, inclusive, uma comissão composta por 32 membros pra acompanhar informalmente o COMUSA, mesmo eles não sendo membros. Então, isso pode criar uma correlação de forças interessante e vir até a alterar a composição e, em alterando a composição, altera os rumos do Conselho.

5.3.11 A COPASA

Como já apresentado anteriormente na Seção 5.1, a criação da Lei 8.260 esteve diretamente ligada aos estudos sobre a renovação do contrato de concessão com a

COPASA. Em 2002, quando se optou pela assinatura do contrato de gestão compartilhada dos serviços de saneamento em Belo Horizonte, e com a assinatura de um termo aditivo ao convênio em 2004, selou-se a ligação entre o COMUSA e a COPASA.

No entanto a COPASA tem se mostrado constantemente ausente do Conselho e há inclusive uma dificuldade de comunicação entre as duas partes signatárias do contrato de gestão compartilhada dos serviços de saneamento em Belo Horizonte. Um exemplo disso é que, embora o convênio firmado garanta à COPASA a prerrogativa de definição de tarifas, a Prefeitura garante que o COMUSA tem o papel de apreciar e opinar sobre as mesmas. Na reunião de 22/02/2005 um conselheiro relata:

(...) à propósito desse aumento de tarifa que houve da COPASA, fiquei sabendo pela imprensa, todos nós. Eu vim aqui meio correndo para a reunião e não trouxe os meus documentos em relação ao convênio e tudo que foi estabelecido. A pergunta é, (...) não deveria haver algum tipo de contato com o Conselho ou um compartilhamento, o que é previsto no convênio em relação a isso? (Representante Sociedade Civil, reunião 22/02/2005)

O conselheiro da COPASA replica:

Tem uma cláusula claríssima no convênio, senão nem seria feito esse convênio. Uma coisa que o Estado não abre mão de definir é a tarifa de água e do esgoto da COPASA. E uma coisa que não tem acordo possível é a discussão em cima da tarifa (Representante COPASA, reunião 22/02/2005).

E o Secretário Executivo propõe:

Já que tivemos convênio e tivemos acordo, devemos lembrar que o convênio também define com relação ao papel do COMUSA opinar em relação ao aumento das tarifas. (...) Para a próxima reunião do COMUSA que a COPASA apresente os estudos, as justificativas, as análises técnicas, econômicas e financeiras que desembocaram no aumento de quase 12% da tarifa (Secretário Executivo, reunião 22/02/2005).

Na reunião seguinte o Conselheiro representante da COPASA disse desconhecer qualquer obrigatoriedade garantida no convênio que o COMUSA aprecie essas tarifas e

não apresentou as justificativas para o aumento. Independente da existência ou não no convênio é correto afirmar que esta é uma das obrigações do Conselho segundo o seu Regimento Interno. Desta forma, a não obrigatoriedade da COPASA em justificar a tarifa não impede que o COMUSA se posicione sobre as alterações na mesma, o que acabou por não acontecer.

Outro ponto polêmico é a respeito da apresentação do Centro de Custos Contábeis Independentes (CCCI), ou seja, a contabilidade em separado da prestação do serviço no município de Belo Horizonte, que deveria ser apresentado trinta dias depois da assinatura do convênio original que ocorreu no mês de novembro de 2002. Após diversos pedidos de prorrogação de prazo para a apresentação do Centro de Custos, a COPASA passou a estar ausente na grande maioria das reuniões.

Em 2008, o Ministério Público questionou a Prefeitura sobre diversos pontos do seu convênio com a COPASA, citando inclusive algumas reuniões do COMUSA nas quais a pauta constava a apresentação, pela COPASA, do Plano de Gestão e o Centro de Custos para Belo Horizonte, o que foi adiado por diversas vezes por ausência dos representantes da COPASA nas reuniões, como informa o trecho de reunião a seguir:

(...) O Ministério Público está questionando a PBH quanto as várias ações do convênio PBH/COPASA, citando inclusive as diversas reuniões do COMUSA (mais de cinco), nas quais se encontrava na pauta a apresentação, pela COPASA, do Plano de Gestão e o Centro de Custos para BH, o que nunca ocorreu (Representante Poder Executivo, reunião 28/10/2008).

Até a última reunião analisada a COPASA ainda não havia apresentado o seu Centro de Custos para Belo Horizonte, embora tenha sido cobrada por diversas vezes. No entanto, não houve nenhum movimento mais contundente por parte da Prefeitura de Belo Horizonte de cobrar judicialmente o cumprimento dessa cláusula do convênio.

C14 *Existe uma expectativa de que o COMUSA poderia ser mais do que um mediador, uma instância que determinasse à COPASA qual a expectativa do Município para com a sua atuação. E em nada se conseguiu atuar nessa direção. Por várias razões, por não ter agenda dentro do COMUSA para isso, a COPASA é impermeável a isso, mas,*

sobretudo, parece que a Prefeitura não tem interesse em enquadrar a COPASA dentro dos seus objetivos.

A ausência da COPASA no Conselho também não pode ser considerada salutar, uma vez que se cria um distanciamento entre as duas entidades, dificultando as relações e a obtenção de informações. Acarreta ainda um desfalque quase constante na representação da “Sociedade Civil Organizada”.

C22 A COPASA tem sido ausente no Conselho, ou a sua participação se dá depois de muita insistência, depois de muita cobrança. Enfim, em alguns momentos ela foi um pouco mais próxima, em outros mais distante. Mas a COPASA, por exemplo, não participou da II Conferência Municipal de Saneamento, e isso é sintomático.

A última discussão relacionada à COPASA tem como ator principal a Prefeitura de Belo Horizonte. Ao decidir se tornar acionista da COPASA, a Prefeitura transferiu toda a rede de distribuição de água e de coleta de esgotos existente na cidade à Companhia, em troca de ações. No entanto, a Prefeitura optou por vender essas ações em 2007, sem consultar ou, ao menos, avisar ao COMUSA, como transparece no trecho de reunião que se segue:

A venda das ações em si não é o que eu, pessoalmente, acho mais grave não. (...) o que eu acho de mais grave é não passar por discussão, isso fica uma coisa nebulosa, pode não ter nada de errado, mas paira esta dúvida. Eu como conselheira fui indagada no CREA ‘Mas por que a Prefeitura esta precisando de vender essas ações com essa urgência?’ Eu não sabia responder. (...) isso desmoraliza o Conselho, isso coloca esses conselheiros e o Conselho na posição de um Conselho às vezes consultivo e às vezes deliberativo, e a gente não sabe que hora que é hora da conveniência de deliberar ou de ser só consultado (Representante Sociedade Civil, reunião 28/08/2007).

O que torna esta questão ainda mais polêmica é que a Lei que autoriza a Prefeitura a vender as ações não reverte todo o dinheiro da venda para o saneamento, sendo que o dinheiro para a compra das ações foi proveniente exclusivamente do saneamento. Do montante recebido apenas 40% foi depositado no Fundo Municipal de Saneamento, enquanto o restante foi dividido para o Fundo de Habitação, desapropriações da obra de

duplicação da Avenida Antonio Carlos e para o recapeamento da cidade. Essa questão é ilustrada pelo trecho de reunião abaixo:

(...) só um detalhe que me parece gravíssimo, é vender as ações que foram compostas por um patrimônio resultante do pagamento das contas de água e esgoto por toda a população durante 30 anos e usar o resultado desse recurso para recapear vias, alargar a [Avenida] Antonio Carlos. Apenas 40% do recurso ser investido em saneamento me parece imperdoável, a palavra que eu usaria é imperdoável, se fosse usar 100% em saneamento acho que a gente, eu, pelo menos, teria uma outra visão sobre essa iniciativa da Prefeitura (Representante Sociedade Civil, reunião 25/09/2007).

5.3.12 Aspectos positivos e negativos do COMUSA

Durante a realização das entrevistas os entrevistados foram questionados sobre os pontos mais positivos e negativos apresentados pelo COMUSA. As respostas foram condensadas no Quadro 2 a seguir.

QUADRO 2- Pontos positivos e negativos do COMUSA

Conselheiro	Ponto Positivo	Ponto Negativo
C11	Existência Conselho / Conselho ser deliberativo	Não ter representação dos movimentos sociais e de movimentos pela moradia
C12	Existência Conselho / Existência do ISA	Falta de representatividade do Conselho / População não conseguir se apropriar do Conselho
C13	Existência Conselho / Levar discussões do saneamento para o agente concedente	Pouca participação da COPASA / Não ter representação dos movimentos sociais
C14	Existência Conselho	O COMUSA não consegue cumprir o seu papel.
C15	Existência Conselho	Excesso de influência da Prefeitura dentro do Conselho.
C21	Existência Conselho	Inexistência de processo de capacitação de Conselheiros.
C22	Existência Conselho	Dificuldade de levar para o Conselho pessoas interessadas nas discussões sobre o saneamento.
C23	Existência Conselho	O Conselho não tem pontos negativos.
C31	Existência Conselho	Falta da discussão de fato dentro do Conselho / Poder da COPASA sobre a Prefeitura.
C32	Existência Conselho	Composição do Conselho / Inexistência de processo de capacitação de Conselheiros.

A totalidade dos conselheiros indicou a existência do Conselho como o ponto mais positivo do Conselho, posição refletida pela inexistência de Conselhos Municipais de Saneamento em cidades do porte de Belo Horizonte no restante do país.

Em relação aos aspectos mais negativos as respostas foram mais diversas, com ênfase para a inexistência de movimentos sociais e composição do Conselho, que juntas obtiveram três citações e a inexistência de processo de capacitação de Conselheiros. Vale aqui ressaltar a opinião de um conselheiro sobre a inexistência de pontos negativos no Conselho.

5.3.13 Análise das demais categorias

A seguir, o COMUSA é discutido à luz de cada uma das categorias retiradas do artigo “Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-

State”, do pesquisador Erik Swyngedouw (SWYNGEDOUW, 2006), apoiado nas discussões realizadas nas categorias anteriores.

Direito e status

No COMUSA, a participação é garantida a todo e qualquer cidadão interessado, inclusive com direito a fala e à proposição de assuntos para serem discutidos na reunião seguinte. Essa participação externa ganhou força com a realização da II Conferência Municipal de Saneamento, que elegeu um grupo de 32 pessoas para acompanhar mensalmente as reuniões do Conselho.

No entanto, o direito a voto dentro do Conselho é restrito aos conselheiros, sendo que o método de escolha desses conselheiros, principalmente os da Sociedade Civil, não pode ser considerado democrático. As entidades participantes foram definidas pelo Poder Executivo, sem qualquer eleição entre seus pares e, o que é mais grave, não têm plenos poderes para a escolha de seus próprios representantes.

Há um indicativo de mudança nessa questão, uma vez que há a proposta que os novos representantes da Sociedade Civil sejam votados durante a realização da próxima Conferência Municipal do setor. Essa mudança seria um grande ganho para o COMUSA, uma vez que a escolha dos representantes teria um cunho mais popular.

Vale aqui ressaltar que, infelizmente, essa proposta de mudança não decorreu apenas de uma vontade popular. Essa discussão vem sendo amadurecida dentro do próprio COMUSA, o que é salutar uma vez que aprovação da proposta vai depender da concordância dos atuais conselheiros com as mudanças.

A estrutura de representação

A estrutura de representação é um problema grave no Conselho. Foi identificada certa má vontade para a discussão do tema dentro de muitas das entidades com assento no Conselho, o que dificulta o trabalho do Conselheiro de fazer a ponte entre a entidade representada e as discussões propostas pelo Conselho.

Essa situação pode ser modificada se realmente forem implantadas as mudanças propostas na II Conferência Municipal, uma vez que se pretende envolver mais a

comunidade e os segmentos da sociedade civil no Conselho. Afinal, quanto maior o número de pessoas e entidades envolvidas no processo, maior a chance de que os conselheiros eleitos sejam cobrados a estabelecer e manter o contato com as suas bases para que estas sejam efetivamente representadas do COMUSA.

Prestação de contas

A prestação de contas é, de acordo com Swyngedouw (2006), realmente difícil de ser verificada e praticamente impossível de ser questionada. Durante as entrevistas, apenas um conselheiro confirmou que não possui qualquer tipo de prestação de contas com a entidade que representa, uma vez que a entidade também não se interessa em receber informações sobre o COMUSA. Houve um caso, agora já solucionado, de um conselheiro que passou a representar a si mesmo uma vez que o Conselho das Cidades, entidade por ele representada, deixou de existir.

Casos como esses, e também de entidades que não demonstram interesses sobre os assuntos discutidos no COMUSA, acabam por criar participantes que representam a si próprios e defendem a suas ideias, passando a exercer um poder exagerado para o seu nível de representação.

Legitimidade

A série de problemas discutidos nos itens anteriores causa uma crise de legitimidade dentro do Conselho, uma vez que os conselheiros muitas vezes não fazem a ligação entre as suas bases e o Conselho, nem se esforçam para realizar prestações de contas sobre sua participação.

Dessa forma surgem questões como se o conselheiro representa a si mesmo ou à entidade, ou se o conselho tem condições de tomar uma série de decisões, uma vez que representa de forma muito ruim a população afetada por suas decisões.

Escalas de participação

O COMUSA ainda não apresentou mudanças em sua escala de participação. No entanto, caso as modificações definidas pela II Conferência sejam de fato implantadas, haverá mudanças significativas de escalas. Faz-se importante garantir processos de capacitação desses possíveis novos conselheiros, para que se evite ao máximo que entrem no

conselho com capacidade inferior a outros grupos de representantes. Afinal, não há mérito nenhum em incluir participantes que, por seus menores níveis de informação, se tornem excluídos dentro do processo, enquanto grupos isolados detenham posições de maior poder dentro do espaço.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa bibliográfica foi de fundamental importância para esclarecer as maneiras como uma série de acontecimentos em diversos níveis de governo foram capazes de resultar na adoção da Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte e, conseqüentemente, na criação do Conselho Municipal de Saneamento. Também teve papel basilar ao esclarecer a importância das ações de Belo Horizonte, principalmente ao se adiantar à promulgação da Lei 11.445 e à maioria dos demais municípios brasileiros, colhendo como resultados uma cobertura por saneamento bem acima das médias nacionais.

A realização de entrevistas, e o cruzamento destas com as informações obtidas através da análise documental, foram capazes de criar um panorama satisfatório sobre os processos ocorridos dentro do Município de Belo Horizonte que atingem diretamente o COMUSA e as principais questões discutidas em suas reuniões.

As observações das reuniões foram fundamentais para compreender melhor a dinâmica de funcionamento do COMUSA e as relações existentes entre os participantes internos e externos ao Conselho. Apenas através da observação direta foi possível entender atitudes, olhares, tonalidades da fala e movimentações que não podem ser sentidas através da simples leitura de transcrições das reuniões e atas do COMUSA.

Em relação à percepção dos Conselheiros sobre o seu papel no COMUSA, percebe-se alguns dos representantes da Sociedade Civil pouco estimulados, resultado de situações controversas que ocorrem dentro do Conselho, e que não se modificam, repetindo-se ano após ano. Dessa forma, surge o sentimento dentre os representantes da Sociedade Civil de que a sua presença no Conselho não tem valor, e que as definições aprovadas no Conselho não passam de propostas prontas levadas ao Conselho pelo Executivo, que seriam as decisões tomadas ainda que o COMUSA não existisse. Essa sensação de impotência não contribui positivamente para o funcionamento do Conselho, que se torna a cada dia mais enfraquecido.

No entanto, quando a discussão é sobre o papel do COMUSA para Belo Horizonte, nenhum dos conselheiros tem dúvidas que a existência do Conselho, mesmo com todas as suas falhas, trouxe modificações para o cenário do saneamento em Belo Horizonte.

Os conselheiros também são capazes de perceber as diversas mudanças que o Conselho pode vir a gerar, caso este passe a ter um melhor funcionamento. No entanto, até o presente momento, o Conselho é considerado pouco capaz de gerar propostas próprias e de modificar efetivamente os rumos das políticas públicas de saneamento em Belo Horizonte.

Segundo a abordagem da revisão bibliográfica, pode-se identificar diversas características cuja presença garante uma melhor representatividade e legitimidade aos conselhos. Embora o COMUSA possua muitas dessas características, existem também distorções que fazem com que estas não sejam capazes de garantir o modelo de funcionamento esperado. Exemplos disso são a adoção de modelo paritário e deliberativo, e também o fato de ser um conselho temático, não havendo nenhuma obrigatoriedade de instituição do mesmo, sendo o seu funcionamento uma iniciativa da própria Prefeitura, que são características excelentes e até mesmo louváveis. No entanto, mais positivo seria que essa iniciativa da Prefeitura fosse baseada não apenas na sua própria vontade, mas também em uma reivindicação da própria sociedade, o que poderia inclusive evitar os demais problemas. O modelo paritário não funciona perfeitamente, uma vez que a representação denominada “sociedade civil organizada” sequer traz de fato o tipo de representação da sociedade que seria esperada. Em adição, em casos de empate na votação, o voto de minerva é de um representante do governo, o que reduz drasticamente as chances de deliberações que sejam contrárias ao mesmo sejam aprovadas. Desta forma o caráter deliberativo do Conselho também não é verificável na prática.

Outras boas características apontadas pela literatura não são verificadas no COMUSA. Exemplo disso é a escolha das organizações com representação que não são realizadas em fóruns próprios da sociedade civil, o que garantiria maior representatividade ao Conselho. Além disso é importante que se garanta condições de participação e de representação o mais igualitárias possível entre os diversos conselheiros. Felizmente essas são questões já em discussão dentro do COMUSA e que têm reais chances de serem adotadas em um futuro próximo.

O COMUSA é, então, ao final da primeira década do século XXI, um conselho que não exerce o seu papel de forma satisfatória, e que não é capaz de garantir o controle social

do saneamento do Município. No entanto, muitas vezes essas falhas são esquecidas e o COMUSA é exibido externamente como um Conselho com total capacidade de funcionamento e Belo Horizonte é reconhecida por sua capacidade de garantir o controle social do setor. Embora o setor de saneamento em Belo Horizonte e o COMUSA apresentem, sim, muitos méritos, é necessário que seja reconhecido o quanto o Conselho necessita melhorar para, finalmente, poder colher todo esse reconhecimento.

Para se imprimir essas mudanças fundamentais à melhoria do funcionamento do Conselho sugere-se que as propostas oriundas das Conferências Municipais sejam realmente consideradas e discutidas, e que sejam adotadas mudanças que garantam uma real representatividade aos conselheiros e que neutralize a questão das forças de cada um dos segmentos existentes em plenário, de forma a garantir um arranjo de forças mais igualitário. E essa garantia passa diretamente pela criação de processos de capacitação de conselheiros. Então, apenas com essa série de esforços para mudanças o COMUSA poderá, enfim, começar a estabelecer o controle social dos serviços de saneamento em Belo Horizonte.

Assumindo-se a importância dos conselhos municipais no controle social dos serviços de saneamento no Brasil, o que ainda se mostra tão raro, recomenda-se que seja revisto o modelo de funcionamento do COMUSA, principalmente nas questões relativas à participação dentro do Conselho.

Recomenda-se, também, a realização de pesquisas sobre os demais conselhos de saneamento que se encontram em funcionamento no país, tanto isoladamente quanto na forma de comparações, para que se garanta melhores índices de cobertura por esse tipo de estrutura municipal, sempre com poderes efetivos de controle social do setor e capacidade direta de geração de novas políticas públicas no setor.

7 REFERÊNCIAS

ARENDRT, H. *Da revolução*. São Paulo: Editora Ática, 1988 *apud* TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A., RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. (Ed.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 193-222.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *JAIP*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969 *apud* HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. In: GALVÃO JUNIOR, A. C. e XIMENES, M. F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 37-68.

AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 11-58.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1, p. 79-97, 2002. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/85-5.pdf>>. Acesso em: 02. fev. 2009.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2008. 223 p.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.289 de 24 de março de 2003. Regulamenta o Fundo Municipal de Saneamento e o Conselho Municipal de Saneamento. Belo Horizonte, 26 mar. 2003. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=905642>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.730 de 08 de junho de 2004. Aprova o regimento interno do Conselho Municipal de Saneamento -COMUSA. Belo Horizonte, 9 jun. 2004. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=921034>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

BELO HORIZONTE. Lei 8.260 de 03 de dezembro de 2001. Institui a Política Municipal de Saneamento e dá outras providências. Belo Horizonte, 4 dez. 2001. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=891633>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

BORBA, J. O significado político dos conselhos gestores de políticas públicas. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM SAÚDE, 2.; MOSTRA DE PESQUISA E EXTENSÃO DO CCS, 1., 2004, Itajaí. Anais... Itajaí: UNIVALI, 2004. p. 33-40 *apud* WENDHAUSEN, A. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 131-144, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>

?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 jul. 2009.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 jan. 2010.

BRASIL, F. P. D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p.35-52, 2004a.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978 e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2004b. 116 p.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 57, n.5, p.611-614, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672004000500019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2009.

CARDOSO, A. L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 1, n.1/2, p.79-111, 1997.

CARDOSO, R. C. L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. (Ed.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 215-239.

CARVALHO, M. C. A. Participação social no Brasil hoje. *Pólis Paper*, n.2, 27 p., 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169>. Acesso em: 27 jun. 2009.

CAVALCANTI, L. B. *et al.* Saneamento Integrado: Modelo de Intervenção Adotado na Cidade do Recife (Estado de Pernambuco-Brasil). In: ENCUESTRO POR UNA NUEVA CULTURA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA, 2005, Fortaleza. Disponível em: <www.fnca.eu/fnca/america/docu/1817.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2009.

Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Apresenta informações sobre a COPASA-MG. Disponível em: <<http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>>. Acesso em: 8 jun. 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., 1986, Brasília. *Relatório Final*. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_8.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 196 de 10 de Outubro de 1996. Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/comissao/conep/resolucao.html>>. Acesso em: 17 ago. 2009.

COSTA, H. S. M. Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Ed.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Ed. UNESP: ANPUR, 2003. p. 113-129.

COSTA, H. S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R. M., *et al.* (Ed.). *Belo Horizonte: Espaços e Tempos em Construção*. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, 1994. p. 51-77.

CYNAMON, S. E. Política de Saneamento: proposta de mudança. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 141-149, 1986. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v2n2/v2n2a03.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

DALLARI, S. G. *et al.* O direito à saúde na visão de um conselho municipal de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 531-540, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0102-311X1996000400012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 28 jun. 2009.

DANTAS, A. C. M. Planejamento urbano e construção cotidiana da participação social: o caso de Angra dos Reis. *Cadernos IPPUR*, n.3, 1993.

FARIA, C. E. Participação e Controle Social: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal. 2006. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FERNANDES, E. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (Ed.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 203-232.

FLICK, U. *Uma introdução à Pesquisa Qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Saneamento básico em Belo Horizonte: trajetória em 100 anos – os serviços de água e esgoto*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997. 314 p.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. F. In: JUNIOR, A. C. G.; XIMENES, M. F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 69-93.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e a participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. 120 p.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Ed.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 57-95.

GOMES, U. A. F. *Intervenções de saneamento básico em áreas de vilas e favelas: um estudo comparativo de duas experiências na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2009. Dissertação (Mestrado em Saneamento) - Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.smarh.eng.ufmg.br/diss_defesas_detalhes.php?aluno=781>. Acesso em: 01 mar. 2010.

HELLER, L. Different approaches in analyzing water governance: implications to the case of Belo Horizonte, Brazil. In: SWITCH SCIENTIFIC MEETING, 1., 2007, Birmingham. Proceedings... Birmingham: University of Birmingham. Disponível em: <http://www.switchurbanwater.eu/outputs/pdfs/CBEL_PAP_Approaches_to_analyzing_water_governance.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2009.

HELLER, L. Movimentos sociais e mecanismos de controle social em políticas públicas de saneamento: uma avaliação na bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais. 2006. Projeto de Pesquisa Edital MCT/CNPq/CT-Hidro/CT-Agronegócio nº 05/2006, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JUNIOR, A. C. e XIMENES, M. F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 37-68.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 245 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfil_munic/2001/default.shtm>. Acesso em: 10 jul. 2009.

IBOPE. *Percepções sobre saneamento básico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 49 p. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/APRESENTACAO_IBOPE_TRATA/APresentacao_coletiva_12ago.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2010.

INSTITUTO PÓLIS. Os conselhos gestores de políticas públicas. Escola da Cidadania – Instituto Polis, 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Conselhos.doc>>. Acesso em: 30 jan. 2009.

JUSTO, M. C. D. M. Uma análise crítica das políticas de saneamento. In: 34 Assembléia Nacional da ASSEMAE, 2004, Caxias do Sul.

LACERDA, N. *et al.* Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n.1, p.55-72, 2005.

MINAS GERAIS. Lei 11.720 de 28 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a política estadual de saneamento básico e dá outras providências. Belo Horizonte, 28 dez. 1994. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/arquivos_PMSS/19_LEGISLACAO/lei_11720-1994_saneamento_estado_MG.zip>. Acesso em: 02 fev. 2010.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 10. ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 2006. 403 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Transversal: qualificação de gestores públicos em saneamento - guia do profissional em treinamento - nível 3*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. 172 p.

MONTE-MÓR, R. L. M.; PAULA, J. A. D. In: LEMOS, M. B. *et al.* (Ed.). *Projeto BH Século XXI*. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – FACE/UFMG, 2004. p. 7-46. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projetos-concluidos/projeto-bh-seculo-xxi.php>>. Acesso em: 31 jul. 2009.

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

MOTTA, R. S. *Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. 24 p. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/notastecnicas5.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2009.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Ed.). *Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40.

OGERA, R. C.; PHILIPPI JR. A. Gestão dos serviços de água e esgoto nos municípios de Campinas, Santo André, São José dos Campos e Santos no período de 1996 a 2000. *Revista Engenharia Sanitária Ambiental*, v. 10, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v10n1/v10n01a08.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2009.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970. 122 p.

Portal da Saúde. Apresenta informações e documentos relativos à 8ª Conferência Nacional de Saúde. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1124>. Acesso em: 30 jan. 2009.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Apresenta informações sobre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acesso em: 31 jan. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Plano municipal de saneamento de Belo Horizonte: 2008/2011*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2008. v. I. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0&>. Acesso em: 08 set. 2010.

Projeto SWITCH. Apresenta informações sobre o Projeto SWITCH em Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.ehr.ufmg.br/switch/index.php>>. Acesso em: 31 jan. 2010.

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

RUBINGER, S. D. *Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo*. 2008. 197 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento) - Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SANEAMENTO AMBIENTAL ONLINE. Prefeitura de BH é nova sócia da Copasa. Saneamento Ambiental OnLine, São Paulo, n. 161, 2004. Disponível em: <<http://www.sambiental.com.br/SA/default.asp?numero=161>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

SANTOS, M. R. M. A representação social no contexto da participação institucionalizada: o caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Ed.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 131-160.

SILVA, N.; D'AGUIAR, A. A. *Belo Horizonte: A cidade revelada*. Belo Horizonte: Fundação Emílio Odebrecht, 1989. 242 p.

SILVA, H. H. C.; FERREIRA, L. P. B.; BARROS, M. L. Estado/Sociedade e o controle social. *Divers@ Revista Eletrônica Interdisciplinar*. v. 1, n. 1, p. 23-39, 2008. Disponível em: <http://www.litoral.ufpr.br/diversa/ed1/Revista%20Diversa@%20n_1%20v_1Silva%20Ferreira%20e%20Barros.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2010.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 560 p.

SWYNGEDOUW, E. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, v. 42, n.11, p. 1991-2006, 2006.

TEIXEIRA, J. C.; MELLO, M. C. C. Modelo de priorização de investimentos em saneamento para municípios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 24., 2007, Belo Horizonte. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 2007.

TEIXEIRA, S. M. *Participação popular na gestão de políticas públicas ambientais: o caso do COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte*. 2004.

170 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Sociedade) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

TONELLA, C. Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 106, p. 137-156, 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/106/celene.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2010.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A., RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. (Ed.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 193-222.

WELTER, M. G. *et al.* O papel dos conselhos municipais na gestão das águas urbanas em Belo Horizonte: protagonistas ou coadjuvantes? In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Diamantina. Disponível em: <https://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A095.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2008.

WELTER, M. G. *Gestão de Águas Urbanas: percepção ambiental e práticas democráticas na cidade*. 2009. 156 f. Dissertação (Mestrado em Organização do Espaço) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

WENDHAUSEN, A. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 131-144, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 jul. 2009.

ANEXOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
PESQUISA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO

Público alvo: Representantes do Conselho Municipal de Saneamento

N.º Registro COEP: 0049.0.203.000-09

Prezado Senhor(a),

Este Termo de Consentimento pode conter palavras que você não entenda. Peça ao pesquisador que explique as palavras ou informações não compreendidas completamente.

A pesquisa para a qual você irá contribuir tem como objetivo estudar as políticas públicas e a gestão dos serviços de saneamento. Você foi selecionado porque representa uma importante instituição e sua participação será de grande importância para a pesquisa. A única restrição na seleção de participantes desta pesquisa foi que os mesmos possuíssem idade superior a dezoito anos.

Para participar deste estudo, solicito a sua especial colaboração em responder a algumas questões semi-estruturadas em um roteiro de entrevistas. A entrevista será gravada, sendo prevista uma duração aproximada de 45 minutos. Você tem toda liberdade para deixar de responder às questões que não desejar. Consideramos que a metodologia aqui empregada visando a coleta de dados sob o formato de entrevista semi-estruturada não oferece riscos ou desconfortos. Esclareço que sua participação é totalmente livre e em qualquer momento você poderá desistir de participar. Será mantido sigilo das informações, tendo em vista que não serão associadas suas informações ao seu nome.

Como resultado deste estudo, esperamos que a instituição a qual você representa possa colaborar fornecendo dados sobre a política de saneamento, o modelo de gestão e suas características técnicas, financeiras, legais e institucionais, articulações com demais órgãos afins e com a população, regulação, resultados alcançados em termos de cobertura e qualidade dos serviços, projetos e contribuições para a melhoria da qualidade socioambiental). A partir da análise das entrevistas, de análise documental e de dados secundários, esperam-se resultados que possam contribuir com propostas visando melhorias nas políticas públicas e um melhor delineamento da gestão de saneamento.

É importante frisar que os participantes não terão nenhum gasto com a sua participação no estudo e também não receberão pagamento pelo mesmo.

As gravações das conversas serão utilizadas para a análise necessária ao presente estudo. Todo material produzido como resultado das entrevistas (fitas gravadas, arquivo digital das gravações, fichas de roteiro das entrevistas, termo de livre consentimento e transcrições) será armazenado na Escola de Engenharia da UFMG, em uma sala com devida segurança, e será manuseado somente pela pesquisadora responsável. Este material ficará guardado por um período de cinco anos para subsidiar a execução de outros trabalhos científicos, se necessário, e depois será inutilizado.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Você tem o direito de não querer participar, sem penalidades ou perda de qualquer benefício ou cuidados a que tenha direito nesta instituição.

INFORMACÕES

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, que poderá ser contatado para esclarecimentos pelo telefone 3409-4592, por e-mail coep@prpq.ufmg.br ou no seguinte endereço: Av. Antonio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala 2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG.

Os pesquisadores responsáveis poderão fornecer qualquer esclarecimento sobre essa pesquisa, assim como tirar dúvidas, bastando contato no seguinte endereço e/ou telefone:

Pesquisadora

Maira Crivellari Cardoso de Mello
Avenida do Contorno, 842/7º andar - Belo Horizonte - MG
(31) 3409-1882
mairacri@gmail.com

Coordenadora do Sub-projeto

Profª. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima
Av. do Contorno, 842/7º andar - Belo Horizonte – MG
3409-1014
srezende@desa.ufmg.br

Coordenador do Projeto CT Hidro-Agronegócio nº 05/2006

Prof. Léo Heller
Av. Contorno, 842/7º andar - Belo Horizonte – MG
(31) 3409-1958
heller@desa.ufmg.br

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Li ou alguém leu para mim as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas.

Confirmando também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome do participante (em letra de forma)

Assinatura do participante ou representante legal

Data

Nome (em letra de forma) e Assinatura do pesquisador

Data

Roteiro de entrevistas – Poder Executivo

Entrevistado:

1. O Senhor já estava envolvido diretamente com a questão do saneamento em Belo Horizonte quando da elaboração da Política Municipal de Saneamento? À época já havia notícias de outras leis do tipo em outros municípios? Quais foram as bases e/ou modelos utilizados para a elaboração do Plano?
2. Embora a Política Municipal de Saneamento tenha sido aprovada em 2001, o Conselho Municipal de Saneamento passou a funcionar apenas em 2004. O que aconteceu neste período que postergou o início do funcionamento do Conselho para 2004?
3. Na época de implantação do COMUSA, era de seu conhecimento a existência outros Conselhos Municipais de Saneamento em funcionamento no país.
4. Na primeira reunião do COMUSA foi apresentada uma proposta de Regimento Interno. Quem elaborou esta proposta e quais bases e/ou modelos foram utilizados para esta elaboração?
5. O Senhor já havia participado de outros conselhos? (Em caso afirmativo: em que ele se difere do COMUSA?) A escolha de seu nome como representante se dá devido ao cargo que ocupa? Qual é este cargo?
6. Como é definido o posicionamento da secretaria/órgão que representa sobre as discussões do COMUSA? Há discussões internas na secretaria/órgão sobre o posicionamento a ser mantido?
7. Para o Senhor, qual são as principais funções do Conselho? Como o Senhor avalia o cumprimento das obrigações do COMUSA? Por quê? (se necessário). Como o Senhor vê a capacidade do COMUSA de atuar na geração de novas políticas e de interferir na política municipal?

8. Como o Senhor avalia as discussões sobre dotação orçamentária do Fundo Municipal de Saneamento e a aprovação dos orçamentos anuais? (se preciso) Há a participação dos conselheiros na discussão sobre orçamento? (Caso resposta negativa) Deveria haver esta participação? (ISA)
9. O Senhor acha que a participação dos conselheiros se dá de forma uniforme em plenário? Como o Senhor avalia o papel da sua Secretaria em comparação com as outras no Conselho?
10. Na Primeira Conferência Municipal de Saneamento, foram sugeridas mudanças na representação do Conselho (formato tri-partite/novos participantes), o que foi discutido pelo o plenário do COMUSA. . Qual o posicionamento da secretaria/órgão a qual o senhor representa nessa questão? Todos os setores de interesse estão representados no Conselho? (Defenda posicionamento).
11. O Senhor saberia dizer como foram originalmente escolhidas as entidades com assentos no Conselho? O Senhor acha que há alguma entidade que não deveria estar no Conselho, ou que deveria, mas não está? (COPASA) No caso da Sociedade Civil, o senhor acha adequado o método de escolha dos conselheiros através de lista tríplice encaminhada ao Prefeito?
12. Pessoas externas ao COMUSA participam das reuniões? Você acha importante esta participação externa? Em geral, em que momentos ela ocorre? (Por que ela ocorre pouco?)
13. Gostaria que o Senhor falasse sobre um ponto positivo deste Conselho. E um ponto negativo?
14. O Senhor teria alguma sugestão para a melhoria do funcionamento do Conselho?

Roteiro de entrevistas – Sociedade Civil

Entrevistado:

1. O senhor já estava envolvido diretamente com a questão do saneamento em Belo Horizonte quando da elaboração da Política Municipal de Saneamento? À época já havia notícias de outras leis do tipo em outros municípios? O senhor sabe quais foram as bases e/ou modelos utilizados para a elaboração do Plano?
2. Na época de implantação do COMUSA, era de seu conhecimento a existência outros Conselhos Municipais de Saneamento em funcionamento no país?
3. Na primeira reunião do COMUSA foi apresentada uma proposta de Regimento Interno. Quem elaborou esta proposta e quais bases e/ou modelos foram utilizados para esta elaboração?
4. O senhor já havia participado de outros conselhos? (Em caso afirmativo: em que ele se difere do COMUSA?) Como foi a escolha de seu nome como representante dentro da entidade a qual o senhor representa?
5. O senhor consegue levar as deliberações do Conselho para a entidade que representa com facilidade? A entidade busca estar a par do que acontece no COMUSA? Há discussões internas sobre o posicionamento a ser mantido?
6. Antes de começar a sua participação no COMUSA, o senhor foi informada sobre o Conselho e sobre o regimento interno? (Ou o senhor teve que requisitar essas informações?)
7. Para o senhor, qual são as principais funções do Conselho? Como o senhor avalia o cumprimento das obrigações do COMUSA? Por quê? (se necessário) Como o senhor vê a capacidade do COMUSA de atuar na geração de novas políticas e de interferir na política municipal?
8. Como o senhor avalia as discussões sobre dotação orçamentária do Fundo Municipal de Saneamento e a aprovação dos orçamentos anuais? (se preciso) Há

- a participação dos senhores conselheiros na discussão sobre orçamento? (Caso resposta negativa) Deveria haver esta participação?
9. O senhor acha que a participação dos conselheiros se dá de forma uniforme em plenário? Como o senhor avalia o papel da sua Entidade em comparação com as outras no Conselho?
 10. Na última Conferência Municipal de Saneamento, foram sugeridas mudanças na representação do Conselho (formato tri-partite/novos participantes), o que foi discutido pelo o plenário do COMUSA. Qual o posicionamento da entidade a qual o senhor representa nessa questão? Todos os setores de interesse estão representados no Conselho? (Defenda posicionamento).
 11. O senhor saberia dizer como foram originalmente escolhidas as entidades com assentos no Conselho? O senhor acha que há alguma entidade que não deveria estar no Conselho, ou que deveria, mas não está? (COPASA) No caso da Sociedade Civil, o senhor acha adequado o método de escolha dos conselheiros através de lista tríplice encaminhada ao Prefeito?
 12. Pessoas externas ao COMUSA participam das reuniões? Você acha importante esta participação externa? Em geral, em que momentos ela ocorre? (Por que ela ocorre pouco?)
 13. Gostaria que o senhor falasse sobre um ponto positivo deste Conselho. E um ponto negativo?
 14. O senhor teria alguma sugestão para a melhoria do funcionamento do Conselho?

Roteiro de entrevistas – Secretaria Executiva

Entrevistado:

1. O Senhor já estava envolvido diretamente com a questão do saneamento em Belo Horizonte quando da elaboração da Política Municipal de Saneamento? À época já havia notícias de outras leis do tipo em outros municípios? Quais foram as bases e/ou modelos utilizados para a elaboração do Plano?
2. Embora a Política Municipal de Saneamento tenha sido aprovada em 2001, o Conselho Municipal de Saneamento passou a funcionar apenas em 2004. O que aconteceu neste período que postergou o início do funcionamento do Conselho para 2004?
3. Na época de implantação do COMUSA, era de seu conhecimento a existência outros Conselhos Municipais de Saneamento em funcionamento no país.
4. Na primeira reunião do COMUSA foi apresentada uma proposta de Regimento Interno. Quem elaborou esta proposta e quais bases e/ou modelos foram utilizados para esta elaboração?
5. Por que razões e de quem foi a decisão de propor o modelo bipartite paritário neste Conselho e de criá-lo como um conselho consultivo e deliberativo?
6. Como foram escolhidas as entidades com assentos no Conselho? No caso da Sociedade Civil, o Senhor acha adequado o método de escolha dos conselheiros através de lista tríplice encaminhada ao Prefeito?
7. Para o Senhor, qual são as principais funções do Conselho? Como o Senhor avalia o cumprimento das obrigações do COMUSA? Por quê? (se necessário). Como o Senhor vê a capacidade do COMUSA de atuar na geração de novas políticas e de interferir na política municipal?

8. Como o Senhor avalia as discussões sobre dotação orçamentária do Fundo Municipal de Saneamento e a aprovação dos orçamentos anuais? (se preciso) Há a participação dos conselheiros na discussão sobre orçamento? (Caso resposta negativa) Deveria haver esta participação? (ISA)
9. Na Primeira Conferência Municipal de Saneamento, foram sugeridas mudanças na representação do Conselho (formato tri-partite/novos participantes), o que foi discutido pelo o plenário do COMUSA. Qual o posicionamento do Senhor quanto a esta questão? Todos os setores de interesse estão representados no Conselho? (Defenda posicionamento).
10. Quais as funções e obrigações da Secretaria Executiva do COMUSA?
11. Gostaria que o Senhor falasse sobre um ponto positivo deste Conselho. E um ponto negativo?
12. O Senhor teria alguma sugestão para a melhoria do funcionamento do Conselho?



MINISTÉRIO DA SAÚDE
 Conselho Nacional de Saúde
 Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - CONEP

049/09

PROJETO RECEBIDO NO CEP		CAAE - 0049.0.203.000-09	
Projeto de Pesquisa Movimentos sociais e mecanismos de controle social em políticas públicas de saneamento: uma avaliação na bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais.			
Área(s) Temática(s) Especial(s) Não se aplica		Grupo	Fase Não se aplica
Pesquisador Responsável			
CPF 22700900634	Pesquisador Responsável Léo Heller	<i>[Handwritten Signature]</i> Assinatura	
Comitê de Ética			
Data de Entrega 06/03/2009	Recebimento: <i>[Handwritten Signature]</i>	<i>[Handwritten Signature]</i> Assinatura	

Este documento deverá ser, obrigatoriamente, anexado ao Projeto de Pesquisa.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA - COEP

Parecer nº. ETIC 049/09

Interessado(a): Prof. Léo Heller
Depto. Engenharia Sanitária e Ambiental
Escola de Engenharia - UFMG

DECISÃO

O Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – COEP aprovou, no dia 16 de abril de 2009, após atendidas as solicitações de diligência, o projeto de pesquisa intitulado "**Movimentos sociais e mecanismos de controle social em políticas públicas de saneamento: uma avaliação na bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais**" bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O relatório final ou parcial deverá ser encaminhado ao COEP um ano após o início do projeto.

Profa. Maria Teresa Marques Amaral
Coordenadora do COEP-UFMG