

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

AS MUDANÇAS NA POLÍTICA DE
SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE NO
PERÍODO 1993-2004: UMA ANÁLISE A PARTIR
DO MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA

Ana Paula Barbosa Vitor de Oliveira

Belo Horizonte

2011

**AS MUDANÇAS NA POLÍTICA DE SANEAMENTO EM
BELO HORIZONTE NO PERÍODO 1993-2004:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO
DE COALIZÃO DE DEFESA**

Ana Paula Barbosa Vitor de Oliveira

Ana Paula Barbosa Vitor de Oliveira

**AS MUDANÇAS NA POLÍTICA DE SANEAMENTO EM
BELO HORIZONTE NO PERÍODO 1993-2004:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO
DE COALIZÃO DE DEFESA**

Tese 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 Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Área de concentração: Saneamento

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

Orientador: Prof. Dr. Léo Heller

Co-orientador: Prof. Dr. José Esteban Castro

Belo Horizonte
Escola de Engenharia da UFMG

2011

À Deus,
presença contínua e irrestrita
em minha vida.

“O amor humano é sempre uma resposta a um querer que se revela e se comunica primeiro, antes de tudo. Se esse querer/amor não é dado e experimentado, a consciência permanece desassossegada e incompleta. Esse amor primordial, constitutivo duma consciência plena, é o amor daquele infinitamente Outro: Deus. A luta do homem pela sua realização como pessoa é manifesta precisamente na resistência existencial, e em consciência, a qualquer tipo de estrutura que se erija como capaz de substituir e/ou reificar aquele personalíssimo Outro, por mais universal que tal estrutura seja.” (REZENDE, 2009:82-83)

Página com as assinaturas dos membros da banca examinadora, fornecida pelo Colegiado do Programa

AGRADECIMENTOS

Este capítulo é o deleite da tese, tamanha é a minha gratidão a várias pessoas que participaram de forma direta e indireta, consciente e inconsciente, deste processo. Li uma frase de autor desconhecido, que diz: “somos todos anjos de uma asa só e precisamos nos abraçar para alçar vôo”. E esse vôo, só foi possível, porque não foi solitário, em nenhum momento.

À minha mãe, por ter sempre acreditado em mim, contribuindo sem cessar com palavras de incentivo, carinhos e orações.

Ao Prof. Léo Heller, muito mais que um orientador, uma fonte de inspiração, de compromisso com a coletividade, de honestidade e respeito. Sempre intervindo de forma generosa e leve. Através dele conheci um novo campo do conhecimento, capaz de responder às inquietudes da minha vida profissional.

Ao Prof. José Esteban Castro, pelos conhecimentos disponibilizados e pela determinação em assumir essa co-orientação.

Ao Prof. Adrian Lavalle, por me acolher em sua disciplina, “Metodologia e Teoria em Ciência Política”, meu primeiro contato acadêmico com esse campo do conhecimento. Sou-lhe ainda grata pela disposição com que se dispôs a discutir meu projeto de pesquisa.

Ao Breno Marques da Silva, meu companheiro em todos os aspectos, participando ativamente na elaboração e discussão desta tese. Atencioso, amoroso, paciente e disponível, foi um grande incentivador nos momentos difíceis. Seguramente sua presença em minha vida foi determinante para conseguir concluir esta tese.

Ao Maurício Bassi pela enorme cooperação em distintas fases desta investigação, para sempre um grande amigo.

À Sonia Knauer, por ter visto neste trabalho, enquanto embrião de uma dissertação, o potencial de tornar-se uma tese e por apoiar a pesquisa em toda a sua trajetória. Através de sua participação importante no Projeto CT-Hidro, parceria entre a UFMG e a PBH, foram viabilizadas as informações necessárias ao desenvolvimento desta pesquisa. Acima de tudo, pela sua amizade, disponibilidade e carinho. Foi tudo mais fácil, com você por perto.

Aos meus amigos que me ajudaram em tantas tarefas desta tese, com boa vontade e paciência Daniel Silveira, Carlota Pereira, Suzana Seguro, Raquel Arantes, Flávia Caldeira, César Augusto Torres.

Aos amigos, companheiros de DESA, com quem compartilhei muitos momentos difíceis, ouvindo com paciência as lamúrias e ajudando com palavras de incentivo.

À Oliveira e Marques Engenharia pela oportunidade de me capacitar no setor saneamento, experimentando-o em sua dimensão tecnológica, tão importante experiência para construir minha identidade profissional. Também, à Gizelda de Melo Machado por ter disponibilizado tão carinhosamente a estrutura da empresa para apoiar algumas necessidades operacionais demandas nesta tese.

À Prefeitura de Belo Horizonte, onde tive a oportunidade de perceber a cidade e apreender o saneamento em uma forma mais ampla. Por ter viabilizado de várias formas e em vários momentos o desenvolvimento deste trabalho.

Ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pela concessão da bolsa de doutorado de setembro de 2007 a março de 2009.

Ao CT-Hidro, por financiar o projeto no qual esta tese está inserida.

À Iara, secretária do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental, sempre sensível e disposta a resolver os problemas.

Aos meus entrevistados, de quem eu dependia e que se disponibilizaram a participar.

Aos amigos, colegas, contatos, amigos dos amigos, conhecidos, que intermediaram para conseguir agendas de alguns entrevistados, que pareciam inacessíveis. Queria citar alguns, mas fiquei temerosa de esquecer outros, e todos foram igualmente importantes.

Aos integrantes da Banca Examinadora, pelos comentários e sugestões apresentados com o objetivo de valorizar o trabalho.

Aos meus amigos e familiares, pela paciência diante das ausências.

APRESENTAÇÃO

O interesse pelo saneamento, no que está além da tecnologia, emergiu na minha vida desde o início de minhas atividades profissionais no setor, quando atuava como engenheira projetista em empresa privada, desenvolvendo projetos principalmente para COPASA e como engenheira da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, na Secretaria de Meio Ambiente. As minhas motivações para esta investigação se consolidaram ao me deparar com as desigualdades na prestação de serviços, por meio da participação em estudos e projetos em áreas de vilas e favelas. São estes os locais, onde se concentra o déficit de cobertura dos serviços, onde estão as piores condições sanitárias e sociais e onde imperam ocupações e infraestruturas precárias, altamente impactantes ao ambiente e à dignidade do ser humano. Consternei-me com a situação.

A minha maior preocupação está em não perceber a coerência entre o princípio mercantil imputado a essa prestação de serviço e a perspectiva de universalização e equidade, tão mencionadas nos discursos e tão timidamente presentes nas políticas efetivamente implementadas.

Aqui estou eu, com a razão a serviço das demandas do coração, querendo contribuir para um setor ao qual tenho me dedicado por toda a minha trajetória profissional. Eu coloco como pano de fundo inicial desta tese o cidadão, soberano e objetivo fundamental da prestação de serviço, o atendido e principalmente o desatendido.

Esse estudo é parte do projeto intitulado “Movimentos Sociais e Mecanismos de Controle Social em Políticas Públicas de Saneamento: uma avaliação na bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais”, coordenado pelo DESA/UFMG e financiado pelo CT-Hidro/CT-Agronegócios nº 05/2006.

RESUMO

Este estudo propõe-se a compreender o processo de mudança na política de saneamento em Belo Horizonte, principalmente a relação entre Município, Companhia Estadual de Saneamento e Estado, no que tange à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a partir do Modelo da Coalizão de Defesa, desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith. O processo político iniciou-se em 1993, resultando na formulação de uma Política Municipal de Saneamento, promulgada em 2001, e na assinatura de um convênio nos moldes de gestão associada, em 2002, visando à continuidade da prestação de serviços pela COPASA, em um novo formato de gestão. Intensas disputas político-institucionais ocorreram no âmbito desse subsistema de política pública, com dinâmicas e fatores intervenientes distintos ao longo do tempo. Em paralelo, também era travada acirrada disputa entre municípios, companhias estaduais, estados e União para consolidação de um marco regulatório nacional para o setor. O argumento central desenvolvido para análise da mudança ocorrida relaciona as inovações ou inércias como decorrentes de uma ampla matriz de variáveis, que pode ser compreendida como dinâmica de coalizões, em um contexto de redes, conforme suas convicções, recursos, estratégias e o contexto político e institucional mais amplo, funcionando como oportunidades ou restrições a maiores mudanças. O ponto de partida foi identificar significativas inovações no novo modelo de gestão da política de saneamento de Belo Horizonte, contudo mantendo importantes pressupostos da política anterior, baseada na referência do PLANASA, embora oportunidades conjunturais acenassem para a perspectiva de maiores mudanças. Das análises, associou-se o desenho da “nova” política como resultante de três coalizões de defesa atuando no subsistema, assim identificadas: Coalizão de Mudança Radical, Coalizão de Mudança Moderada e Coalizão Conservadora. A pesquisa mostrou que a aprendizagem orientada pela política pública desenvolvida ao longo do processo teve implicações relevantes para as mudanças ocorridas. Ademais, a inexistência de eventos de magnitude que efetivamente denotassem crises, proporcionando choques exógenos e endógenos ao subsistema, contribuiu para a explicação das inércias identificadas.

Palavras-chave: políticas públicas; Modelo da Coalizão de Defesa; prestação de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário; modelos de gestão dos serviços de saneamento; descentralização; poder local

ABSTRACT

This thesis aims at understanding changes in the Belo Horizonte basic sanitation policy, specially the relation among the Municipality, the water supply and sanitation state Company, and the State. Advocacy Coalition Framework, developed by Sabatier and Jenkins-Smith, was used as theoretical background for the analysis. The political process started in 1993, resulting into the formulation of a Municipal Basic Sanitation Policy, promulgated in 2001; and into a signed agreement in 2002, aiming at the continuity of COPASA's services provision, in a new management format. Intense political-institutional disputes took place at the policy subsystem, with different dynamics and intervenient factors along time. Meanwhile, other tensions were also taking place among municipalities, state companies, states and the Union, for consolidating a national regulatory milestone for the sector. The main argument developed for analyzing the changes occurred states that innovations or inertias are due to a wide matrix of variables. This matrix of variables could be understood as a dynamics of coalitions, in a network context, according to beliefs, resources, strategies, and a wider political and institutional context, working as opportunities or restrictions to larger changes. The starting point for the analysis was the identification of significant innovations at the new management model of this policy, despite important assumptions of the earlier policy, based on PLANASA's reference, have been kept. In the analysis, it was considered that the changes had took place in a direction different from what the conjunctural opportunities signaled, pointing to an expectation of larger changes. From analyses, the design of the "new" policy was reasoned as the resultant of three advocacy coalitions acting in the subsystem: Coalition of Radical Change; Coalition of Moderate Change; and Conservative Coalition. The research showed that policy-oriented learning developed throughout the process had relevant implications for the occurred changes. Besides, the inexistence of events with a magnitude which could effectively provoke crises, providing internal and external shocks to the subsystem, contributed to the explanation of identified inertias.

Keywords: policies; Advocacy Coalition Framework; water supply and sanitation service provision; water supply and sanitation management models; decentralization; local power

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	IX
LISTA DE TABELAS.....	IX
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS	X
1 INTRODUÇÃO	1
2 A FUNDAMENTAÇÃO ANALÍTICA.....	14
2.1 O MODELO DA COALIZÃO DE DEFESA	14
2.1.1 Os princípios e fundamentos da ACF	14
2.1.2 Subsistemas de políticas públicas	19
2.1.3 As coalizões, o sistema de convicções e os recursos	21
2.1.4 Coordenação das coalizões	25
2.1.5 As quatro trajetórias para maiores mudanças na política pública	26
2.2 A HISTÓRIA, O CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL E O TEMPO.....	32
2.3 EXPECTATIVAS E HIPÓTESES	34
3 ETAPAS E MÉTODOS	37
3.1 LEVANTAMENTO DE DOCUMENTOS, ENTREVISTAS E OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	37
3.2 RECORTE TEMPORAL.....	45
3.3 METODOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DAS COALIZÕES	47
4 RELAÇÕES ENTRE MUNICÍPIOS E CESBS: PANORAMA NACIONAL E IMPLICAÇÕES EM BELO HORIZONTE.....	51
4.1 O FEDERALISMO E O PODER LOCAL NO BRASIL	51
4.2 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E O AMPARO LEGAL.....	56
4.3 ATRIBUIÇÕES FEDERATIVAS E O CONFLITO PELA TITULARIDADE	58
4.4 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE O PERÍODO QUE PRECEDE O PLANASA	62
4.5 A POLÍTICA DO PLANASA E SUAS REPERCUSSÕES EM BELO HORIZONTE	66
4.6 O NOVO DESENHO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE	74
4.6.1 Política Municipal de Saneamento.....	74
4.6.2 Convênio de cooperação para prestação compartilhada de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	76
4.6.3 A organização institucional – mudanças e inércias na política	83
4.7 A CONJUNTURA POLÍTICA A PARTIR DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS	85
5 O PROCESSO POLÍTICO DE MUDANÇA DA GESTÃO DE SANEAMENTO DE BELO HORIZONTE	93
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	93
5.2 A NATUREZA DO SUBSISTEMA.....	93
5.3 A DINÂMICA DA POLÍTICA DE SANEAMENTO LOCAL E AS COALIZÕES	96
5.3.1 O período entre 1993 e 1996.....	96
5.3.2 O período entre 1997 e 2000.....	106
5.3.3 O período entre 2001 a 2004.....	132
5.3.4 A evolução das coalizões e a mídia enquanto recursos e estratégias das coalizões	143
5.3.5 As trajetórias das mudanças.....	149
6 CONCLUSÕES	161
REFERÊNCIAS	170
APENDICE 1: ESTUDOS E DOCUMENTOS ELABORADOS PELO GGSAN – PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1998 E 2001	186
APENDICE 2: LISTA DOS ENTREVISTADOS.....	192
APENDICE 3: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	195

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1 – Diagrama do Modelo Coalizão de Defesa (ACF)	18
FIGURA 2.2 – Diagrama da Estrutura de Convicções da ACF	24
FIGURA 4.1 – Modalidades de Prestação de Serviços Públicos no Brasil	56
FIGURA 4.2 – Evolução do índice de cobertura com redes coletoras de esgotos nos setores. ubnormais, cidade formal e em todo o município de Belo Horizonte, de 1991 a 2000.....	71
FIGURA 4.3 – Modelos de Governança das Águas em Belo Horizonte	84
FIGURA 4.4 – Ações implementadas na política de saneamento local de 1993 a 2004	92
FIGURA 5.1 – Coalizão de Defesa - ano de referência: 1994	105
FIGURA 5.2 – Coalizões de Defesa - Processo Nominal - ano de referência: 2.000.....	112
FIGURA 5.3 – Coalizões de Defesa - Coalizões Reais - ano de referência: 2.000.....	122
FIGURA 5.4 – Coalizões de Defesa - Coalizões Reais - ano de referência: 2.001.....	135
FIGURA 5.5 – Coalizões de Defesa - Coalizões Reais - ano de referência: 2.002.....	140
FIGURA 5.6 – Dinâmica das Coalizões de Defesa de 1994 a 2002.....	144
FIGURA 5.7 – Frequência de reportagens dos jornais Estado de Minas e Hoje em Dia referentes aos temas do final da concessão e implantação da política de saneamento em Belo Horizonte de 1999 a 2004.....	146
FIGURA 5.8 – Análise de ocorrência de heterogeneidade de argumentos nas matérias dos jornais Estado de Minas e Hoje em Dia de 1999 a 2002.....	148

LISTA DE TABELAS

TABELA 4.1 - Evolução do crescimento populacional e da cobertura de água e rede coletora de Belo Horizonte.....	70
TABELA 4.2 - Mudanças e inércias na política de saneamento em Belo Horizonte.....	85
TABELA 5.1 – Capacidade dos sistemas produtores que integram o abastecimento de água de Belo Horizonte.....	94
TABELA 5.2 – Análise comparativa dos recursos das coalizões.....	127

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ACF	Modelo da Coalizão de Defesa [“Advocacy Coalition Framework”]
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR	Resolução Alternativa de Litígio [“Alternative Dispute Resolution”]
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
IAD	Associação Internacional de Desenvolvimento
ASSEMAE	Associação Municipal dos Serviços de Saneamento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco nacional de Habitação
CESBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CF	Constituição Federal Brasileira
CMA	Conselho Mundial de Água
COEP	Conselho de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais
COMAG	Companhia Mineira de Águas e Esgotos, atual COPASA
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente (Belo Horizonte)
COMUSA	Conselho Municipal de Saneamento (Belo Horizonte)
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CORSAN	Companhia Rio-grandense de Saneamento
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DEMAE	Departamento Municipal de Águas e Esgotos de Belo Horizonte (autarquia municipal de 1965 a 1973)
DESA	Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG

DMAE	Departamento Municipal de Águas e Esgotos de Porto Alegre
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNSA	Frente Nacional de Saneamento Ambiental
FSESP	Fundação Serviços de Saúde Pública
GTC	Grupo Técnico da Concessão
GTS	Grupo Técnico de Saneamento
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBG	Indicadores gerenciais da COPASA
IBO	Indicadores operacionais da COPASA
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico – Lei 11.445 de 2007
NUSAN	Núcleo Técnico de Saneamento
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMS	Política Municipal de Saneamento – Lei 8.260 de 2001
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMSS	Plano de Modernização do Setor Saneamento

PT	Partido dos trabalhadores
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PV	Partido Verde
OP	Orçamento Participativo
SAA	Sistema de Abastecimento de Água
SAE	Superintendência de Água e Esgotos
SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SES	Sistema de Esgotos Sanitários
SESP	Serviço Especial de Saúde
SINDÁGUA	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Minas Gerais (funcionários da COPASA).
SMAMA	Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDECAP	Superintendência de Saneamento de Minas Gerais
SWITCH	Sustainable Water Management Improves Tomorrow's Cities' Health
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

1 INTRODUÇÃO

“Entender como é feita a política torna-se fundamental antes de se sugerir alternativas políticas aos tomadores de decisão” (HILL, 2005: 4).

“O que nos causa problema não é o que não sabemos; é o que acreditamos ser verdade e não é” (Mark Twain).

A tese propõe-se a contribuir para o melhor entendimento da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em particular da relação entre municípios e companhias estaduais prestadoras de serviço, adotando como estudo de caso o processo de mudança ocorrida na política pública de saneamento em Belo Horizonte, mediante o estabelecimento da Política Municipal de Saneamento e a celebração do Convênio de Cooperação para Prestação de Serviço Compartilhada, firmado em novembro de 2002, entre o Estado de Minas Gerais, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA). O Convênio e a Política Municipal de Saneamento representam o resultado de um processo de tomada de decisão e formulação da política de saneamento local, cujo cerne da discussão encontrava-se na motivação e na oportunidade do município em requerer mudanças na política vigente, no sentido da descentralização, prestação de contas, participação social, melhoria da cobertura dos serviços e atendimento à setores informais da cidade (vilas e favelas).

O poder local assume distintas participações na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao longo da história do saneamento no Brasil. Na década de 1970, sob a égide da ditadura militar, é implementada uma política, instrumentalizada no Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, que fomenta a centralização da prestação de serviços nos estados, especificamente nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico¹ (CESBs), em detrimento dos municípios.

¹ Manteve-se a denominação CESB (Companhia Estadual de Saneamento Básico) sem nenhuma conotação conceitual, por ser o termo comum e corrente, entendendo que o mais apropriado seria CEAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos) (BRASIL, 2006).

As CESBs vêm operando, desde então, parcela significativa dos sistemas de vários municípios, de forma independente e autônoma², resultado dos mecanismos implementados no PLANASA³. Não existe consenso nas publicações quanto ao término do PLANASA. Alguns analistas decretam o fim do PLANASA com a falência do Banco Nacional de Habitação - BNH (Banco gestor e operacionalizador do Plano) em 1986. Ioris (2006) afirma que a extinção do PLANASA ocorreu formalmente em 1992. Rezende e Heller (2008) contrapõem, argumentando que o Plano perpetua-se pela manutenção de muitos dos seus pressupostos na política. Outro aspecto que corrobora para a manutenção das práticas de gestão oriundas do Plano é a vigência dos contratos firmados com base em seus princípios. Nesta perspectiva, a interpretação é da manutenção do PLANASA pela institucionalização de suas práticas e regras, mesmo que informais.

O vencimento do contrato de concessão estabelecido entre a COPASA e a Prefeitura de Belo Horizonte em 2000, a necessidade do governo local de integrar obras e serviços em uma lógica participativa na decisão de prioridades e o quadro insatisfatório de cobertura de serviços, principalmente de esgotos sanitários, foram os aspectos que fundamentaram a agenda do governo local no sentido de entrar em processo de disputa e de reformulação da política. Proporcionalmente ao interesse e empenho do município em mudar a política vigente e se apropriar dos instrumentos necessários para assumir o papel de efetivo titular foram a resistência e a reação da Companhia em manter o *status quo*.

Trata-se de um processo de quase uma década de disputas, com intensa tensão político-institucional. O caso destaca-se no cenário nacional do saneamento, pela sua similaridade conjuntural com várias outras cidades, principalmente aquelas que compõem regiões metropolitanas com prestação de serviços realizada por CESBs, cujo município tem interesse em exercer os atributos de titular, e ainda pelo pioneirismo de Belo Horizonte em estabelecer uma “nova” forma de gestão. O modelo adotado em Belo Horizonte tem sido orientador de outros processos, interpretado por muitos como sendo uma solução conciliatória para o conflito. Portanto, a sua compreensão e a problematização dos seus resultados e impactos são de interesse para o setor.

² A forma independente e autônoma refere-se à relação sistematicamente estabelecida entre as CESBs e os municípios, na prestação de serviços. Nessa relação pactuada em contratos formatados no PLANASA, o município não assume suas atribuições de poder concedente, de quem se espera regular e gerir os serviços, assim como definir as condições contratuais.

³ Para aprofundamentos sobre a história do saneamento no Brasil e as políticas implementadas ver Rezende e Heller (2008).

O convênio para continuação da prestação de serviços pela COPASA na capital foi desenvolvido nos moldes da gestão associada, prevista no art. 241 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988). Aspectos importantes marcados pelo convênio são: a proposta de uma gestão compartilhada e integrada entre os entes institucionais envolvidos; repasse de 4% dos valores faturados pela COPASA com a tarifa para a Prefeitura, por meio do Fundo Municipal de Saneamento - FMS para necessidades estruturantes de saneamento; e a transferência do patrimônio vinculado a estes serviços do Município para a COPASA, sob a forma de participação acionária do município no capital social da empresa. No entanto, no novo modelo a COPASA ainda concentra a gestão dos 96% da receita tarifária; não se constata controle social e participação na gestão dos serviços sob encargo da COPASA; a regulação sobre os serviços é mínima; e o poder local não logrou um papel mais efetivo coerente com o de um titular, conforme pleiteado ao longo do processo político estabelecido. Esses aspectos denotam a resiliência do subsistema à mudanças, mesmo submetido a tensões significativas.

O município de Belo Horizonte, durante o processo estudado, aprovou e implementou a Política Municipal de Saneamento (Lei 8.260/2001), que estabelece princípios e mecanismos da política, sendo, portanto, uma diretriz para regular a relação entre prestador de serviço e a municipalidade. Esse marco estrutura a política mediante um Sistema Municipal de Saneamento, constituído dos instrumentos: Plano Municipal de Saneamento; Conferência de Saneamento; regulamentação de contratos ou convênios de prestação de serviços; Fundo Municipal de Saneamento (regulamentado em março de 2003 através do Decreto Municipal 11.289); e Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA (instituído pelo Decreto Municipal 11.730) (BELO HORIZONTE, 2004a; 2004b). O COMUSA está em funcionamento desde 2004, como órgão colegiado deliberativo e consultivo.

Novas perspectivas para gestão do saneamento no Brasil apresentam-se com a aprovação, em janeiro de 2007, do marco regulatório para o serviço, a Lei 11.445, que estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. A aprovação verifica-se após duas décadas de intensos conflitos e algumas crises econômicas, que resultaram em inexpressivos investimentos no setor por longo período. Desafios enormes encontram-se presentes para a efetiva implementação do marco legal: implantação da regulação no setor, que vive até então minimamente regulado; desenvolvimento e aplicação de instrumentos de planejamento para garantir maior efetividade na aplicação dos recursos e acesso a fontes de recursos públicos; fortalecimento de mecanismos de participação, em um cenário de claras resistências dos

estratos burocráticos e das instituições vinculadas ao setor a essa iniciativa; solução do conflito pela titularidade dos serviços em regiões metropolitanas, ainda sob julgamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

Para a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico – LDNSB (Lei 11.445 de 2007), os serviços de saneamento básico são: i) abastecimento de água potável; ii) esgotamento sanitário; iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte - PMS (Lei 8.260 de 2001) considera o saneamento ambiental como os componentes mencionados na LDNSB acrescido do controle de vetores. Para fins desta investigação, concentrar-se-á nos componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dado o objetivo de compreender relações específicas entre municípios e prestadores de serviço estadual, quando os serviços são a estes delegados. Trata-se de uma relação, em que se verificam intensos conflitos de competência, reflexo dos dilemas do federalismo no Brasil, com condicionantes históricos reconhecidamente de trajetórias dependentes⁴ [“path dependence”], que impactam profundamente os resultados da política e a intersectorialidade com outras políticas públicas.

Muitos contratos de concessão firmados com as CESBs na era PLANASA (década de 1970) encontram-se com vigência expirada ou por expirar. A Lei 11.445/2007 estabelece princípios, garante uma ordem nas relações entre os atores envolvidos e determina que a delegação para prestação de serviços se estabeleça somente mediante contrato. Sendo assim, a adequação das relações de prestação de serviços está pautada na agenda pública, com a urgência determinada na Lei.

O campo do saneamento tem sido muito investigado no Brasil, com destaque para a pesquisa e o desenvolvimento de caráter tecnológico. Outra abordagem acadêmica para o saneamento está no campo das políticas públicas, ainda com tímida participação nas estatísticas de desenvolvimento de pesquisas, quando comparada com a abordagem tecnológica, mas já representativa da identificação da importância de aprofundar nesse campo, para sinergicamente contribuir para maior efetividade dessa política pública.

⁴ “Path Dependence” é um conceito da vertente histórica do neo-institucionalismo que interpreta as políticas públicas no contexto histórico e institucional, associando as mudanças e continuidades a trajetórias dependentes. Essa identificação da política de saneamento no Brasil com trajetórias dependentes também é afirmada por Marques (2000).

Esta pesquisa posiciona-se claramente no campo das políticas públicas, especificamente no subcampo da análise de processo político. Existem várias definições para políticas públicas, mas em todas, mesmo nas mais minimalistas, a lente encontra-se no lócus onde se desenvolvem embates em torno de preferências, interesses e ideias, isto é, nos governos (SOUZA, 2007: 68-69). Aicher e Diesel (2004) argumentam que a interpretação de políticas públicas muda, na medida em que mudam os fenômenos que se quer abarcar, descrever ou explicar. Algumas definições clássicas de políticas públicas são destacadas por Souza (2007:68-69):

Mead (1995) define-a como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Bachrach e Baratz (1962) já mostravam que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: **quem ganha o quê, por que e que diferença faz.**

Em relação à importância da compreensão do processo decisório, Menicucci e Brasil (2006) ponderam:

A partir do pressuposto de que as políticas públicas envolvem escolhas, mesmo que constringidas por diversos fatores, particularmente os de ordem institucional, as políticas públicas não são casualidades, nem respondem a necessidades inelutáveis dos governos, portanto, o fato de que algumas questões (e não outras) passem a ser objetos de decisões e ações públicas é algo que precisa ser explicado em cada situação específica.

O objetivo geral desta Tese é interpretar o processo de mudança na política de saneamento em Belo Horizonte no período compreendido entre 1993 e 2004, buscando as variáveis explicativas para o desenho da política em implementação.

Algumas questões são motivadoras para essa investigação e estão baseadas na percepção de que a dinâmica social, econômica e financeira acirra interesses múltiplos que perpassam a prestação de serviços de saneamento. O processo de transformação e implementação da política de saneamento no Brasil, considerando as premissas constituídas no marco regulatório, deveria dar conta do seu objetivo maior, que são a equidade e universalização dos serviços. São várias as assimetrias existentes: a desigualdade da sociedade e do acesso aos

recursos; o déficit de participação da sociedade no estabelecimento dessa política pública; a precariedade institucional de muitos titulares ao exercerem e retomarem o papel a eles instituído pela Constituição; dentre outros. Compreender como é a dinâmica estabelecida no processo político que resulta na prestação de serviço, considerados os condicionantes sistêmicos, pode ser uma ferramenta eficaz para subsidiar a formulação de políticas mais efetivas.

No caso de Belo Horizonte, em síntese, a Prefeitura de Belo Horizonte entrou em processo de disputa com a COPASA para repactuar atribuições do poder local na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ao final da vigência do contrato, se entendido o poder local como efetivo titular, três alternativas seriam possíveis: prestação direta do serviço pelo município; delegação do serviço por meio de concessão à empresa estadual ou a uma empresa privada, dependendo de processo licitatório; ou gestão compartilhada com a empresa estadual. Os tomadores de decisão optaram pela gestão compartilhada para prestação de serviços de água e esgotamento sanitário, na qual se entende o município com um papel na gestão e regulação dos serviços aquém do especificado no processo de formulação da política, definida na Lei da Política Municipal de Saneamento. Avalia-se que existiam vários fatores favoráveis a mudanças e que formataram a agenda do governo local nessa direção. No entanto, muitos constrangimentos de ordem jurídica, política e institucional atuaram para a conformação da preferências dos atores envolvidos no processo.

Assim, a pesquisa é estruturada de forma a buscar respostas para as seguintes questões, norteadoras da investigação:

- 1) Em que medida foram promovidas mudanças no deslocamento de poder para essa nova modalidade de prestação de serviços ou foram mantidas as relações anteriores?
- 2) Por que o poder local não logrou uma reforma mais substantiva na descentralização dos serviços, apesar do intenso processo de disputa e de alguns fatores muito favoráveis a mudanças?
- 3) Quais foram os fatores intervenientes e como interagiram na explicação do resultado obtido?

As respostas são construídas de forma a associar as escolhas com o desenho da política.

A investigação busca identificar os argumentos que explicam as mudanças ocorridas, utilizando para isto o marco teórico identificado como Modelo da Coalizão de Defesa – ACF [“Advocacy Coalition Framework”].

Na literatura são muitos os enfoques teóricos e os modelos desenvolvidos com o objetivo de analisar e explicar os processos de implementação e de mudanças de políticas públicas. A teoria não foi uma escolha prévia nesta pesquisa, e isso significa dizer que em um momento pré-teórico buscou-se a teoria como orientadora do problema, mas com foco no problema [“problem driver”]. Uma das primeiras etapas da presente investigação foi o levantamento e a análise de dados documentais de todo o processo (estudos realizados pela Prefeitura) e uma pesquisa das reportagens publicadas sobre o caso na mídia impressa. A análise destes documentos, juntamente com algumas pré-entrevistas realizadas, possibilitaram uma compreensão inicial do problema, o que permitiu subsidiar a escolha da argumentação analítica a ser empregada. Há um repertório amplo de teorizações e vertentes analíticas que tentam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão de políticas públicas. John (1999:15-16) distingue sumariamente cinco grandes vertentes nessa área das Ciências Políticas: 1) a institucional, na qual as organizações políticas estruturam a tomada de decisões e os resultados; 2) uma vertente interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; 3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; 4) a teoria da escolha racional, que explica decisões e resultados como preferências e negociações dos atores; e 5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

Optou-se pela utilização do Modelo da Coalizão de Defesa - ACF, desenvolvida por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith a partir de 1988. A multiplicidade de fatores intervenientes, capazes de explicar o processo decisório, estabelecida neste modelo, é condizente com o identificado previamente no caso da política de saneamento de Belo Horizonte e acenou como uma possibilidade interessante de iluminar o caso em questão. A ACF considera o fluxo do amplo sistema político [“Politic”] e o fluxo da política pública [“Policy”] em uma ampla matriz de causalidades, com potencial de boa aderência ao presente caso. O modelo relaciona a mudança, em um subsistema da política pública, passível de ser explicada por fatores cognitivos, tais quais convicções e conhecimentos, e por fatores não cognitivos, como as mudanças nos subsistemas mais amplos, em um ambiente de rede.

A ACF não é claramente a única e exclusiva teoria de processos políticos com potencial de explicar mudanças, conforme registra Nohrstedt (2009: 2). Todavia, segundo observações empíricas desse autor, a ACF absorve a maioria das variáveis explanatórias sugeridas pelas demais teorias. Compartilhando a mesma argumentação, Schlager (2007, 317) afirma: “a semelhança familiar entre as teorias de processos políticos e a comparabilidade dos modelos da política têm se tornado cada vez mais pronunciadas, até um ponto onde elas provavelmente se aglutinam sob uma mesma raiz, e esta raiz é a ACF”. Tem sido demonstrado que a ACF tem ampla aplicabilidade, sendo particularmente útil para explicar os desenvolvimentos da política pública em áreas caracterizadas por conflito político substancial e pela complexidade tecnológica (SABATIER, 1998; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999; NOHRSTEDT, 2009).

Na perspectiva do marco teórico utilizado, enfatiza-se a importância da formação de coalizões de campo de proponentes e oponentes para novos direcionamentos da política pública. No presente estudo foram identificadas inicialmente duas coalizões, assim nomeadas: Coalizão Conservadora (com o objetivo de manutenção da política vigente) e Coalizão de Mudança (sustentada em uma premissa municipalista, sem contudo pretender maior deslocamento de poder, constrangida pela agenda municipal). Durante o processo em análise, as coalizões se desdobraram em três, sendo: Coalizão Conservadora (que manteve seus objetivos), Coalizão de Mudança Moderada (que pretendia maior participação do município na gestão, sem contudo alterar drasticamente o papel da COPASA) e Coalizão de Mudança Radical (que concebia mudanças mediante a criação de uma autarquia municipal para gestão dos serviços). O conceito de coalizão que norteia a aplicação empírica é aquele definido pelo modelo teórico, apresentado em maiores detalhes no capítulo 2, itens 2.1.3 e 2.1.4.

As investigações das políticas públicas de saneamento desenvolvidas no Brasil têm se concentrado, em sua maior parte, na avaliação dos resultados das políticas e dos programas, e em menor parte no processo em si.

A respeito do estado da arte de pesquisas em políticas públicas de saneamento, Heller (2006) reconhece que há certo número de textos, contudo sem se observar um diálogo frutífero entre eles, o que em verdade pode sugerir uma fragmentação de abordagens, pouco favorável à sistematização de consensos e dissensos.

Apresenta-se a seguir um levantamento dos trabalhos mais recentes publicados no Brasil e suas respectivas abordagens, com o intuito de identificar a existência de conexões relevantes com a presente pesquisa. A listagem inicia-se pelo levantamento realizado por Heller (2006), dividida em três categorias de trabalhos: os com foco na avaliação da política, aqueles centrados em uma perspectiva histórica e os com foco na avaliação do processo.

Incluem-se na categoria de trabalhos dedicada ao enfoque da **avaliação de modelos de gestão, de políticas ou de programas**, os trabalhos:

- de Coutinho (2001), que desenvolveu análise comparativa entre os modelos de gestão de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios de Minas Gerais, concluindo, ao analisar semelhanças e diferenças entre os municípios, não haver um modelo que se destacasse globalmente segundo as diversas categorias de indicadores, a despeito da gestão, mediante concessão às Companhias Estaduais, ter sido aquela oficial e efetivamente assumida pelo Estado a partir da década de 1970, inclusive quanto ao acesso a financiamento;
- de Costa (2003), em que foi avaliada a Política Nacional de Saneamento implementada pelo Governo Federal entre 1996 e 2000, sobretudo sugerindo que, na medida em que os gestores da política não foram efetivos no aspecto central de sua agenda – a reorganização institucional privatizante – a efetividade alocativa foi reduzida e, em decorrência, a eficácia ficou comprometida, sendo que a prática de maior intersetorialidade, mais integralidade das ações, maior descentralização e melhor controle social poderiam ter contribuído para resultados mais satisfatórios;
- que estabelece o marco conceitual e a estratégia metodológica para avaliação do Projeto Alvorada (Brasil, 2004), no qual uma das dimensões da avaliação aborda fortemente a gestão dos serviços e a participação da sociedade, em um projeto que contemplaria com ações de saneamento 1.846 municípios com IDH inferior a 0,50;
- de Borja (2004), que realiza ampla avaliação da política de saneamento no Estado da Bahia e do Programa Bahia Azul, sob a ótica do papel das instituições financeiras internacionais, incluindo a avaliação do controle social;

- de Oliveira (2007), que avalia a atuação do Grupo Suez na prestação de serviços nas cidades de Limeira e Manaus, com foco em identificar os resultados na prestação de serviços na perspectiva do modelo de privatização.

Alguns outros trabalhos focalizaram-se na avaliação das políticas públicas da área a partir de uma **perspectiva histórica**, com destaque para as produções de Hochman (1998), de Costa (1994) e de Rezende e Heller (2008).

Identificam-se com foco na **análise de processos da política pública** os trabalhos de:

- Marques (2000), que associa as políticas de saneamento implementadas no Estado do Rio de Janeiro como produto das estratégias e ações de atores políticos específicos, moldadas pelas instituições e pelas posições relativas de cada um deles na rede social;
- Szveibil (2003), que realiza uma avaliação das transformações ocorridas no setor de saneamento utilizando como fio condutor da discussão a Reforma do Estado conduzida pelo governo brasileiro a partir da década de 1990, terminando por considerá-la incompleta no setor, por não ter conseguido institucionalizar o marco regulatório e implementar outras formas de gestão dos serviços;
- Oliveira (2000), que avalia duas gestões municipais, na cidade de Santo André e Diadema, do estado de São Paulo, como resultado dos processos de mudanças ocorridos nos diversos níveis federativos.

Heller (2006) localiza ainda um conjunto de textos voltados para a formulação de políticas e estratégias (a exemplo de Soares *et al.*, 2002; Soares *et al.*, 2003; Faria e Faria, 2004), em que, com base em considerações conceituais e em revisões da literatura, são propostos modelos para o planejamento e a gestão, e projetados cenários, à luz de possíveis mudanças no quadro legal e institucional do setor.

Ademais, recentes investigações têm sido realizadas no setor de forma a buscar compreender a percepção da população e a participação cidadã institucionalizada nesta política setorial, dentre elas:

- Silva (2007), que investiga aspectos pessoais de grupos de sujeitos moradores de Vitória – ES sobre sua relação com a água potável e suas implicações na saúde;
- Rubinger (2008), que busca identificar a percepção do saneamento pela população identificando divergências com o discurso técnico adotado atualmente no Brasil. A partir das divergências, o trabalho infere este aspecto como fragilidades para possibilitar metas verdadeiras para o setor e maior efetividade das políticas;
- Melo (2009), que avalia a implementação da política municipal de saneamento de Alagoinhas (BA) e seus instrumentos, sob a ótica da participação e do controle social, no período de 2001-2008;
- Loureiro (2009), que analisa comparativamente as características básicas de diversos modelos de gestão municipal do saneamento na Bahia;
- Mello (2010), que avalia o funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte e seu papel no controle social e na definição das políticas públicas de saneamento de Belo Horizonte.

Quanto à aplicação do Modelo da Coalizão de Defesa - ACF na explicação de processos de mudança em políticas públicas, Sabatier e Weible (2007: 217-219) identificam, de 1998 a 2006, 54 trabalhos científicos, assim distribuídos: cinco estudos de casos desenvolvidos pelos autores e alunos, e 49 por outros acadêmicos (25 aplicações na Austrália, Canadá e países europeus; 14 casos nos EUA; três casos em países asiáticos; três na África e América do Sul; e quatro aplicações envolvendo comparação entre mais de um país).

Weible *et al.* (2009) atualizaram esses dados, identificando e revisando 80 publicações com aplicações empíricas da ACF, entre 1987 e 2006, abrangendo vários tópicos substantivos e uma grande diversidade de áreas geográficas.

Acrescenta-se, à identificação dos autores supramencionados, nove trabalhos desenvolvidos com base na ACF: i) um estudo comparativo de processos políticos ocorridos no México e Bolívia (DOMINGUEZ, 2007); ii) uma avaliação das políticas ambientais na Europa (AICHER e DIESEL, 2004); iii) um estudo no qual a ACF foi empregada para se compreender as disputas acirradas entre duas coalizões opositoras sobre a política pública de

vacinação infantil, em Toronto, Canadá, na última década (WILSON *et al.*, 2008); iv) uma aplicação no estudo das crises e mudanças na política de energia nuclear da Suécia nas décadas de 70 e 80 (NOHRSTEDT, 2009); v) uma investigação sobre como uma coalizão de defesa ambiental, composta principalmente por ornitólogos, desafiou os planos de habitação e de construção de estradas em uma região nas proximidades de Örebro (Suécia), na década de 1990, revertendo a política em vias de implantação de tal forma que a área de disputa foi transformada em uma reserva natural (OLSSON, 2009); vi) pesquisadores avaliaram os impactos da coalizão de defesa dos direitos protestantes sobre as políticas públicas de educação nos Estados Unidos, nos últimos 30 anos (LUGG e ROBINSON, 2009); vii) um trabalho de identificação dos atores e suas coalizões na arena da política das atividades “fora da escola” (“after-school programs”) dos alunos de cinco cidades da América do Norte (BRECHER *et al.*, 2009); viii) um trabalho que analisa as convicções e o capital social das coalizões envolvidas na disputa pelo planejamento do sistema de transporte e de uso do solo em quatro regiões da Califórnia (HENRY *et al.*, 2010); e ix) um estudo que aplica a ACF na análise das políticas externas da Suíça em relação à África do Sul, sob o regime do “apartheid” do período de 1968 até 1994, e comparativamente em relação ao Iraque, após a invasão do Kuwait, em 1990-91, quando o governo suíço impôs, pela primeira vez na história, severas sanções econômicas contra outro estado (HIRSCHI e WIDMER, 2010).

A tese está estruturada em quatro capítulos (Capítulos 2, 3, 4 e 5) , além desta introdução (capítulo 1) e das considerações finais (capítulo 6). A revisão da literatura é desenvolvida ao longo de todos os capítulos, proporcionando um diálogo contínuo e integrado com as análises e resultados.

Capítulo 2 – A fundamentação analítica

Neste capítulo é realizada uma ampla revisão da ACF, justificada pelo fato de serem escassas as aplicações empíricas desse marco teórico em pesquisas realizadas no Brasil e publicações em português, podendo ser útil a outros pesquisadores. Pretendeu-se, mesmo que sucintamente, identificar as vertentes teóricas com as quais os autores vêm dialogando (contrapondo-se ou nelas se sustentando), a fim de evitar a mescla inadequada de fundamentos e conceitos, mostrando o suporte teórico da pesquisa.

À luz do marco teórico são desenvolvidas as expectativas e hipóteses norteadoras da investigação. Assim como, é abordada a interface constituída nesta pesquisa com outras referências analíticas como a história, o contexto político e institucional e o tempo.

Capítulo 3 – Etapas e métodos

O capítulo apresenta uma descrição dos procedimentos metodológicos utilizados, indicando as conexões e a leitura operacional feita do quadro teórico e dos objetivos do estudo.

Capítulo 4 – Relações entre municípios e CESBs: panorama nacional e implicações em Belo Horizonte

Neste capítulo é realizada uma descrição dos aspectos gerais da prestação de serviços de saneamento, principalmente no que diz respeito às atribuições constitucionais dos entes federados e os aspectos legais da prestação de serviços. O poder local nas políticas públicas e a coordenação federativa no Brasil compõem o pano de fundo das discussões. Além disso, desenvolve-se uma apresentação sintética das relações entre companhias prestadoras de serviços e municípios, desde a década de 1970, e da ampla conjuntura política a partir da redemocratização do país, para subsidiar as análises realizadas no capítulo subsequente.

Capítulo 5 – O processo político de mudança da gestão de saneamento em Belo Horizonte

Aqui, é desenvolvido o capítulo nuclear desta tese, no qual pretende-se entender o processo de mudança na política de saneamento em Belo Horizonte, compreendido do período entre 1993 a 2004, iluminado pelo Modelo da Coalizão de Defesa. A hipótese central consiste em relacionar as mudanças e inércias ocorridas no processo, a principalmente três fatores: a conformação das coalizões e seus recursos; ao processo de aprendizagem implementado; ao apoio majoritário da opinião pública ao formato da política vigente e a insolubilidade do conflito pela titularidade, desafio da coordenação federativa no Brasil.

2 A FUNDAMENTAÇÃO ANALÍTICA

2.1 O Modelo da Coalizão de Defesa

2.1.1 Os princípios e fundamentos da ACF

O processo de mudança na política de saneamento de Belo Horizonte será interpretado à luz do aporte teórico denominado Modelo da Coalizão de Defesa – “Advocacy Coalition Framework” (ACF), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith⁶. A ACF foi apresentada originalmente em um simpósio de políticas públicas, em 1988 (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.189; WEIBLE *et al.*, 2009, p.121). Desde então, vem sendo aperfeiçoada em um processo dinâmico, resultante da experiência de sua aplicação empírica e de considerações de críticos a essa teoria. A ACF é possivelmente uma das contribuições mais amplamente discutidas no campo dos estudos das políticas públicas nas últimas décadas. Um vasto número de estudos, de diferentes partes do mundo e em vários setores, fornecem à ACF uma base empírica muito expressiva (WITTING, 2008: 2; NOHRSTEDT, 2009: 1).

Os autores da ACF posicionam-se, ao longo de sua produção científica, criticamente em relação a outros modelos de compreensão de processo políticos, como: estágios heurísticos⁷, considerado por eles uma inadequada teoria causal, por não incluir a dinâmica de múltiplos, interativos, iterativos e incrementais ciclos de política em muitos diferentes e simultâneos níveis de ações mútuas e recíprocas (DELEON, 1999 *apud* BRETON, E.; DE LEEUW, E., 2010); ciclo das políticas públicas⁸ e modelo da “lata de lixo”⁹, ambos pela sua limitada capacidade de explicar por que ocorrem as mudanças. A separação entre a “formação da

⁶ Para uma visão da evolução do Modelo da Coalizão de Defesa, ver Sabatier (1986), Jenkins-Smith (1990), Sabatier e Jenkins-Smith (1988), Sabatier e Weible (2007) e Weible *et al.* (2009).

⁷ Estágios heurísticos é um aporte teórico baseado na noção de que o processo político segue claramente etapas distinguíveis, começando com a definição do problema, depois especificação das alternativas, alocação dos recursos e implementação; embora tenha sido útil no desenvolvimento da ciência política desde a sua formulação por Lasswell em 1956, tem sido severamente criticado.

⁸ Ciclo das Políticas Públicas - Está na abrangência dos estágios heurísticos, onde a política pública é constituída por um ciclo deliberativo, formado por vários estágios em um processo dinâmico e de aprendizado. Existem variações das etapas constitutivas do ciclo, sendo a mais tradicional: definição de agenda, formulação, implementação e avaliação.

⁹ *Garbage Can Model* [Modelo da “lata de lixo”]: é uma teoria organizacional desenvolvida por: Cohen, M.; March, J.; Olsen, J (1972). Este modelo tenta expandir a teoria de decisão organizacional dentro de um campo identificado como anarquia organizacional, caracterizado por preferências problemáticas e inconsistentes, tecnologia confusa e participação fluida (KINGDON, 1995: 84-86). Na perspectiva do modelo, os problemas, as soluções, as tomadas de decisão e as oportunidades de escolha são desconectados e relativamente independentes, com eventos exógenos fluindo para dentro do sistema (KINGDON, 1995: 86; HILL, 2005:89 *apud* COHEN, M. *et al.*, 1972).

agenda” e o “processo de formulação de política” é considerada por eles irrealista e insatisfatória para sustentar uma explicação causal (SABATIER, 1991; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993:1-4; KÜBLER, 2001:624; FISCHER, 2003:94).

A abordagem de Sabatier (1991) e Jenkins-Smith (1991:147) também é contrária àquela defendida por alguns cientistas políticos, que agregam às suas análises atores vinculados às instituições, tais como o “triângulo de ferro”¹⁰ (modelo baseado em três grupos sociais: o legislativo, o executivo e as comunidades políticas diretamente afetadas), negligenciando níveis intergovernamentais. É também contrária àqueles que focam suas análises em instituições ou níveis gerenciais.

Em resposta às críticas supramencionadas, considerando muitos fenômenos identificados em trabalhos empíricos e que deveriam ser mais consistentemente tratados pela teoria de análise de processo político (“policy process”), foi desenvolvida a ACF, que entende o processo político no contexto de redes e comunidades políticas. O modelo é baseado na integração dos estágios do ciclo das políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação da política, incorporando os aspectos “top-down” e “botton-up” para análise (WEIBLE *et al.*, 2009:121; SCHLAGER e BLOMQUIST, 1996: 659). Sua principal contribuição tem sido tentar o refinamento do caminho do processo de implementação da política (HILL, 2005).

Sabatier (2007: 3-17) estabeleceu os seguintes parâmetros para avaliar a capacidade de uma construção teórica em atender às exigências complexas dos processos políticos:

1) critérios de uma teoria científica: os conceitos e proposições devem ser relativamente claros e internamente consistentes; identificação clara das fontes causais; capacidade de destacar hipóteses, que podem ser comprovadas ou rejeitadas, além da amplitude de escopo (ou seja, a teoria deve ser aplicável à maioria dos processos políticos em uma variedade de sistemas políticos);

2) deve incorporar os desenvolvimentos conceituais recentes e/ou deve submeter-se a uma quantidade justa de testes empíricos; um número de acadêmicos ativos da política deve considerar tal teoria como um caminho viável de entendimento do processo político;

¹⁰ *Iron triangle* [Triângulo de Ferro] – teoria desenvolvida originalmente por Pulitzer e Grasty (1919); para maiores aprofundamentos, ver: Adams (1981); Allison e Zelikow (1999); Knott e Miller (1987); Rourke (1984).

3) deve ser uma teoria positivista, que procura explicar a maior parte do processo político; a construção teórica pode também conter alguns elementos explicitamente normativos, embora isto não seja um requisito;

4) a teoria deve incluir os amplos conjuntos de fatores que os cientistas políticos observam tradicionalmente como importantes nos diferentes aspectos do “fazer” a política pública: interesses e valores conflitantes, fluxos de informações, arranjos institucionais e variações no ambiente socioeconômico (SABATIER, 2007 *apud* BRETON, E.; DE LEEUW, E., 2010).

Sabatier e Jenkins-Smith (1999: 151) desenvolveram a ACF como uma teoria científica caracterizada por termos claramente definidos, diretrizes causais, hipóteses testáveis e ampla aplicabilidade (NOHRSTEDT, 2009: 3). A ACF está fundamentada a partir de três sustentáculos: i) no nível macro, o pressuposto é que a maior parte dos processos de políticas públicas ocorre entre especialistas dentro de um subsistema de política pública, mas que seus comportamentos são afetados por fatores no amplo sistema político e socioeconômico; ii) no nível micro, o “modelo do individual” é fortemente desenhado pela psicologia social; e iii) a convicção, em um nível intermediário, de que a melhor alternativa para lidar com a multiplicidade de atores envolvidos em um subsistema é agregá-los dentro de uma “coalizão de defesa” (SABATIER e WEIBLE, 2007: 191-192).

O modelo considera vários fenômenos na análise das mudanças políticas, claramente ressaltados no caso da política pública de saneamento em análise, como:

- i) A importância de comunidades políticas, redes e subsistemas envolverem atores de instituições públicas e privadas e de múltiplos níveis de governo. As coalizões identificadas no processo de mudança em Belo Horizonte compreendiam atores em relações intergovernamentais, caracterizadas pela própria natureza da política em estudo, que envolve o poder local e uma empresa de administração estadual. Atuantes nas coalizões encontravam-se atores dos legislativos municipal e estadual, da COPASA, dos executivos municipal e estadual, além do sindicato de funcionários da COPASA. A sociedade civil teve uma participação limitada no processo, claro resultado do déficit participativo nesta específica política pública no Brasil. Potencialmente havia também o envolvimento de empresas privadas no processo, que poderiam se apresentar por duas motivações principais: aquelas empresas contratadas pela COPASA preocupadas com a possibilidade da sua Contratante perder a concessão

em Belo Horizonte, e, por outro lado empresas privadas concorrendo com a COPASA para esta prestação de serviços. Todavia não se identificou nas entrevistas realizadas e nos documentos analisados a participação das empresas privadas na arena formal de disputa, compondo coalizões.

- ii) A relevância da informação substantiva na política pública. Neste aspecto, Sabatier (1991:148) advoga a importância da utilização do subsistema como escala de estudo, dadas as complexidades que envolvem cada setor específico de política pública. Outro aspecto é que a informação substantiva da política pública sugere que a concepção do conteúdo do sistema de convicções da elite deve ser ampliada para além do foco tradicional de convicções ideológicas e normativas, para incluir percepções da severidade do problema e relações causais no setor específico, no qual as elites são especialistas. Em Belo Horizonte, a Coalizão de Mudança Radical era formada em sua maioria por uma elite técnica do setor, que se baseava em estudos, relacionando deficiências na prestação de serviços ao modelo de gestão praticado. A Coalizão Conservadora com coordenação nucleada na própria empresa prestadora de serviços também tinha essa característica de se orientar pela elite técnica, especialista na prestação de serviços.

- iii) O papel crítico dado às elites da política pública em comparação com o público em geral. Muitas décadas de pesquisa em política pública sugerem que o público em geral participa de forma mais modesta no papel de formulação e implementação da política pública governamental (SABATIER, 1991:149). No Brasil é baixo o nível de participação popular nas políticas de saneamento, apesar dos incentivos mais atuais dessa iniciativa como prerrogativa constitucional e como política de financiamento praticada por muitos agentes financiadores. Foi realizada uma pesquisa empírica em Belo Horizonte (RUBINGER, 2008), por meio de grupos focais, com o objetivo de identificar a compreensão da população sobre o conceito de saneamento. A pesquisa concluiu que a maioria tinha uma noção parcial e fragmentada do conceito. Sendo assim, considera-se que este é um potencial indício de fragilidade na participação popular, pois o parco conhecimento sobre o objeto do subsistema cria limitações à participação cidadã no processo. Enquanto Kingdon (1995) e outros teóricos da “agenda” consideram o processo de definição de questões e agendas no contexto das pressões sociais e ambientais mais amplas ou em termos da relação da “opinião

pública” para com a política pública, Sabatier considera que o processo de formulação de políticas públicas, em termos de agenda ou outras fases, é dominado pela opinião da elite. O impacto da opinião pública é, quando muito, modesto (SABATIER, 1991: 148; 1993: 30). Para se entender a mudança na política pública, portanto, Sabatier recomenda que se coloque o foco da observação sobre a opinião da elite e sobre os fatores que possam fazê-la mudar em um período de tempo relativamente longo (PARSONS, 1995: 197).

iv) Recomendação da aplicação do modelo em processos políticos de uma década ou mais. O processo de mudança na política de saneamento de Belo Horizonte inicia-se em 1993, com a clara estruturação de um processo de aprendizagem orientada pela política, resultando em um novo convênio com a COPASA em 2002. No entanto, a política anterior vigente inicia-se no princípio da década de 1970, o que caracteriza uma trajetória da ordem de três décadas.

A Figura 2.1 apresenta a caracterização conceitual sintetizada da ACF, uma visão geral do papel das coalizões dentro do subsistema da política pública e os efeitos de fatores exógenos ao subsistema que afetam constrangimentos e oportunidades e, por conseguinte afetam os atores do subsistema, ao longo do tempo, conforme desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith.

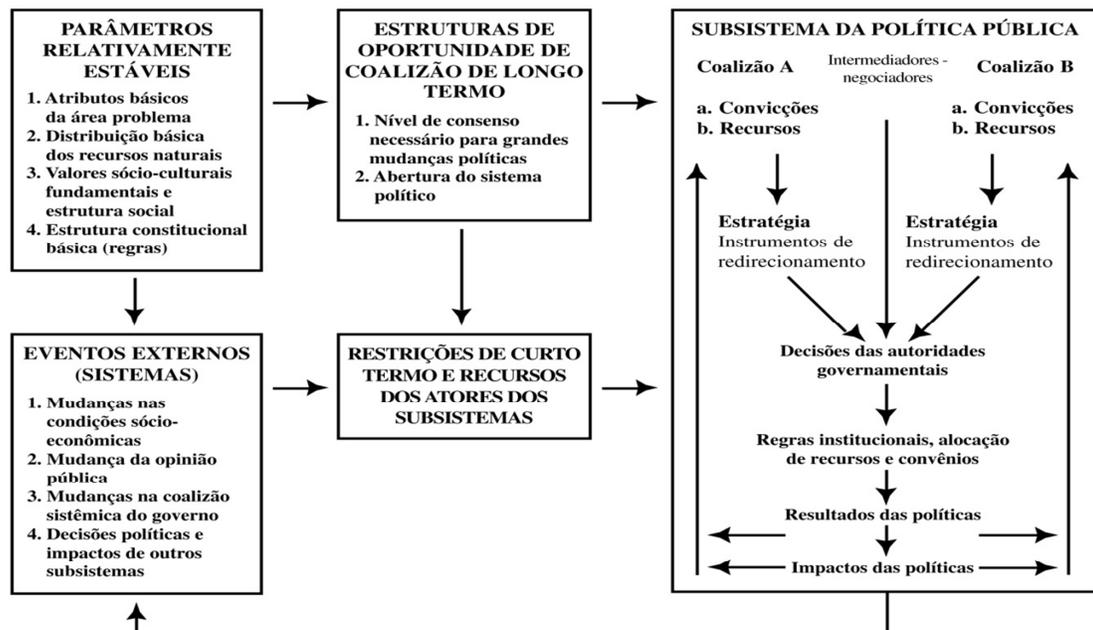


Figura 2.1 – Diagrama do Modelo Coalizão de Defesa (ACF)
 Fonte: Sabatier e Jenkins-Smith (SABATIER e WEIBLE, 2007: 202)

A seguir discorre-se sobre os fundamentos, os atributos e as variáveis considerados no modelo.

2.1.2 Subsistemas de políticas públicas

O subsistema é a unidade primária e a maior unidade de análise do processo. Na ACF há uma distinção entre o subsistema da política pública e o amplo sistema político. O subsistema da política pública, na perspectiva da ACF, é susceptível a: efeitos externos do desenvolvimento do amplo sistema político; parâmetros relativamente estáveis; estruturas de oportunidade de coalizão; recursos e constrangimentos de curto prazo dos atores do subsistema, conforme apresentado na Figura 2.1 (SABATIER e WEIBLE, 2007: 202; NOHRSTEDT, 2009: 3).

A ACF assume que a implementação de políticas públicas em sociedades modernas é tão complexa, tanto no aspecto substantivo do campo quanto no legal, que os participantes devem se especializar, se eles têm alguma expectativa de influenciarem o processo. Essa especialização ocorre dentro de um subsistema composto por participantes que mantêm, com certa regularidade, influência política naquele subsistema (SABATIER E WEIBLE, 2007:192). A política setorial em análise, saneamento básico no Brasil, tem sido formulada e implementada pela regência da elite técnica especializada. Como exemplo, o COMUSA é composto por 16 membros, oito deles do poder municipal designados pelo Prefeito, sendo técnicos com atuação na área ou com estreita vinculação intersetorial, oito representantes da sociedade civil, sendo um representante do Conselho Regional de Engenharia, um representante da Universidade Federal de Minas Gerais, um representante do Conselho da Cidade, um representante do Sindicato da Indústria da Construção Pesada de Minas, um representante do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Purificação de Água e Esgoto, um representante do Conselho Municipal de Saúde e um representante de ONGs com atuação na área de saneamento de meio ambiente. A grande maioria dos conselheiros tem formação técnica superior em engenharia ou outra área do conhecimento com atuação nas áreas de política urbana, ambiental ou de saúde.

Um subsistema é caracterizado por uma dimensão funcional/substantiva e por uma territorial, como: política pública de saneamento (dimensão funcional, substantiva) de Belo Horizonte (dimensão territorial). Sabatier e Weible (2007: 193) sublinham a dificuldade de delimitar o escopo de um subsistema, quando da existência de sobreposição ou coexistência com outros níveis de subsistemas, citando como exemplo uma agência de habitação local, que é parte de

um subsistema local de habitação inserido em um subsistema estadual e federal. A situação complica-se quando o subsistema está sob autoridade internacional, como no caso de mudanças climáticas. No caso de Belo Horizonte, o subsistema também tem um componente intergovernamental, visto que o município, no novo modelo de prestação de serviço de águas e esgotos, assume de forma compartilhada com o Estado e com a Empresa prestadora de serviços a gestão, assim como a coordenação da política. Além disso, o governo federal participa solidariamente do sistema na política nacional, por meio de investimentos no setor e apoio institucional, conforme atribuições federativas definidas na Constituição Federal. A dimensão territorial é o limite administrativo do município, mesmo considerando a integração física do sistema de abastecimento de águas na região metropolitana (atributo básico da área problema). Algumas variáveis com caráter definido por outro nível de governo são tratadas como exógenas, a exemplo da regra constitucional que define a competência para prestação deste serviço.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999: 135–136) classificam os subsistemas como sendo maduros ou jovens, distinguindo os maduros pelas seguintes características: i) um grupo de participantes que se considera como uma comunidade semiautônoma, que partilha seus conhecimentos em um domínio da política pública e que procura influenciar as políticas públicas naquele domínio por um extenso período; ii) agências, grupos de interesse e instituições de pesquisa que têm subunidades especializadas naquele tópico por um período extenso. A distinção entre as diferentes condições sob as quais se desenvolvem os subsistemas é importante porque essas condições podem afetar a natureza das coalizões e a formação das coalizões em subsistemas jovens (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999: 136 *apud* BEVERWIJK *et al.*, 2008:359).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (SABATIER e WEIBLE, 2007: 192-193), existem subsistemas que, apesar de 30 anos de existência, ainda não são considerados maduros, como, por exemplo, a política ambiental e a política de direito dos consumidores. Em muitos países em desenvolvimento, muitos subsistemas são considerados embrionários, devido à instabilidade política e à falta de pessoal capacitado no subsistema. A política de saneamento de Belo Horizonte tem indícios de maturidade como subsistema, devido ao período de vigência, desde 1973, nos moldes de prestação de serviços delegada à COPASA, com regras claras institucionalizadas de centralização da gestão na empresa de administração estadual e com atores especializados no âmbito do subsistema.

O processo em estudo tem como núcleo dos pleitos de mudança a realocação do poder local na gestão. Esse fator é reflexo também do conflito federativo pela titularidade dos serviços em região metropolitana. Apesar da indefinição jurídica desse aspecto, os serviços têm funcionado como o estabelecido na política anterior vigente (PLANASA), que não reconhecia legalmente o estado como titular, mas cujos instrumentos institucionalizados enfraqueciam a atuação do poder municipal de forma a atuar como efetivo poder concedente. Ou seja, a falta de definição da titularidade é uma política implantada, tendenciosa na manutenção da política vigente e/ou no favorecimento à inércias para maiores mudanças.

2.1.3 As coalizões, o sistema de convicções e os recursos

Na perspectiva da ACF, as coalizões são geradas a partir de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do “fazer” política pública. Esse conjunto de ideais e convicções unido aos recursos políticos formata as coalizões e concretiza os objetivos e os interesses dos atores. O trabalho de Fenger e Klock (2001) *apud* Bewerwijk *et al.* (2008: 360) contribui com a ACF, pois determina a extensão e a natureza da interdependência entre atores que participam no sistema político, em uma abordagem de rede.

Há um deslocamento de foco dos interesses para as convicções e ideias. As convicções são identificadas como um condutor causal para o comportamento político (WEIBLE *et al.*, 2009: 122). Pressupõe-se que a ação humana não pode ser meramente orientada por interesses ou cálculos econômicos, como é representado na abordagem da Escolha Racional. Além dessa motivação normativa, há também uma motivação prática de pesquisa. Segundo Sabatier (1991; 2007), as convicções muitas vezes fazem parte do discurso de defesa da proposta, sendo, portanto, mais facilmente reconhecíveis ou explicitadas que os “verdadeiros” interesses.

No modelo da Escolha Racional, assume-se que os interesses dos atores seguem uma racionalidade relativamente simples de interesses materiais, enquanto que na ACF considera-se que as convicções normativas devem ser empiricamente verificadas, e a possibilidade de um comportamento altruístico não é assumida *a priori* (SABATIER e WEIBLE, 2007:194).

A sustentação conceitual do sistema de convicções da ACF baseia-se em três fundamentos teóricos: i) o “modelo de expectativa de utilidade” (“expected utility model”), introduzido para explicar o caminho pelo qual os atores políticos avaliam suas alternativas de ação em

contraposição às suas contribuições para um conjunto particular de metas e objetivos; nessa visão, decisões são largamente de natureza instrumental; ii) a racionalidade é considerada limitada ao invés de perfeita, e então as decisões são resultantes de um misto de satisfação e suficiência¹¹; iii) os subsistemas da política são compostos e dominados amplamente por elites políticas em detrimento da representação popular, e há razões para acreditar que a maioria dos atores políticos ali engajados possuem sistemas de convicções amplamente complexos e logicamente consistentes com os setores da política pública de seus interesses e atuações (FISCHER, 2003: 96).

A ACF define que as convicções e os comportamentos dos atores fazem parte de um sistema de redes informais e que o processo de implementação de uma política é estruturado, em parte, por uma rede composta por importantes atores da política pública (SABATIER e WEIBLE, 2007:196). Na aplicação empírica da política setorial em estudo em Belo Horizonte, identificou-se que as coalizões eram formadas em sua grande maioria por atores de significativo recurso para influenciar a tomada de decisão e que muitos vínculos na rede eram informais.

A ACF interessa-se por mudanças de políticas públicas que ocorrem a cada dez anos ou mais. Assume-se que as convicções dos participantes são muito estáveis, o que resulta em dificuldades para implementações de maiores mudanças na política (SABATIER E WEIBLE, 2007, P.192). No entanto, pela ótica da ACF, as mudanças na política podem ser resultantes de uma transformação do sistema de convicções hegemônicas dentro de um subsistema político.

A política de saneamento de Belo Horizonte tem um novo formato, mas mantém algumas premissas da política anterior vigente. Essas inércias têm a possibilidade de explicação a partir de outros marcos teóricos, a exemplo das trajetórias dependentes. Mas também a questão pode ser iluminada na perspectiva da ACF, mediante resistências de mudança de convicção de muitos atores ao longo do processo, mesmo submetidos à aprendizagem orientada pela política com objetivos claros de favorecer mudanças. Neste sentido, as

¹¹ *Satisficing*, uma combinação de satisfação e suficiência, é uma estratégia de tomada de decisão que tenta atender os critérios de adequação, ao invés de identificar a ótima solução. Esta palavra foi cunhada por Simon (1957:196-279). Ele salientou que os seres humanos são destituídos de recursos cognitivos capazes de maximização: usualmente as pessoas não sabem as probabilidades relevantes de obter determinados resultados; raramente podem avaliar todas as respostas com suficiente precisão; e as memórias são fracas e incertas. Um modelo mais realístico de racionalidade leva em conta estas limitações.

convicções e preferências podem estar conformadas por práticas institucionalizadas da política vigente, argumento que foi identificado nas entrevistas.

Segundo Fischer (2003:95-96), a estrutura do sistema de convicções da ACF baseia-se na teoria do conhecimento de Imre Lakatos (1971). Dentro do sistema de convicções, a ACF identifica três categorias estruturais: as *convicções de núcleo profundo*, as de *núcleo na política* e as de *aspectos secundários*¹². As *convicções de núcleo profundo* são sustentadas em alicerce normativo e em axiomas ontológicos que definem a visão de indivíduo, sociedade e mundo. Em um nível intermediário encontram-se as *convicções com núcleo na política pública*, configuradas pela questão substantiva do subsistema ou geográfica, pela percepção causal, estratégias básicas e posições políticas para se executar as convicções de núcleo profundo em um dado subsistema político (KÜBLER, 2001: 624; WEIBLE *et al.*, 2009: 122; SABATIER, 2007:194; WITTING, 2008: 4). As convicções com núcleo na política são as ideais para formar as coalizões e definir a coordenação dos membros. Esse nível intermediário de convicções é, em geral, resistente a mudanças, mas, no entanto, as logra mais facilmente do que as de núcleo profundo. A mudança normalmente ocorre em resposta a novas experiências ou informações. No terceiro nível são identificadas as *convicções de aspectos secundários*, que abrangem considerações instrumentais sobre como implementar a política, sendo estas as mais suscetíveis a mudanças ao longo do tempo (KÜBLER, 2001: 624; WEIBLE *et al.*, 2009: 122).

Os atores dentro de uma coalizão mostram um consenso substancial no que tange às questões que pertencem ao núcleo da política pública e são menos concordantes entre si quanto aos aspectos secundários. Nohrstedt (2009: 8) avaliou quantitativamente a estabilidade das coalizões no caso da política de energia nuclear da Suécia, nas décadas de 1970 e 1980, e demonstrou a existência empírica de maior aglutinação dos membros da coalizão em torno das convicções de núcleo na política pública em comparação com as de aspectos secundários. Os tomadores de decisão sempre procuram interpretar novos eventos por vias que não questionem ou abalem seus axiomas básicos de conhecimento. As mudanças no nível das convicções de núcleo na política pública são usualmente resultantes de perturbações ocasionadas por fatores não-cognitivos externos ao subsistema. Tais fatores incluem

¹² Tradução livre, proposição do autor: “deep core beliefs” – convicções de núcleo profundo; “policy core beliefs” – convicções de núcleo na política pública; “secondary beliefs” – convicções de aspectos secundários.

mudanças nas condições macroeconômicas ou novas coalizões sistêmicas de governo. No nível secundário de convicções, as mudanças surgem como resultado da aprendizagem orientada pela política dentro das coalizões de defesa (PARSONS, 1995: 197-198; FISCHER, 2003: 94).

A estrutura hierárquica das convicções dentro das coalizões de defesa é ilustrada pelo diagrama da Figura 2.2, conforme apresentado por Parsons (1995: 197).

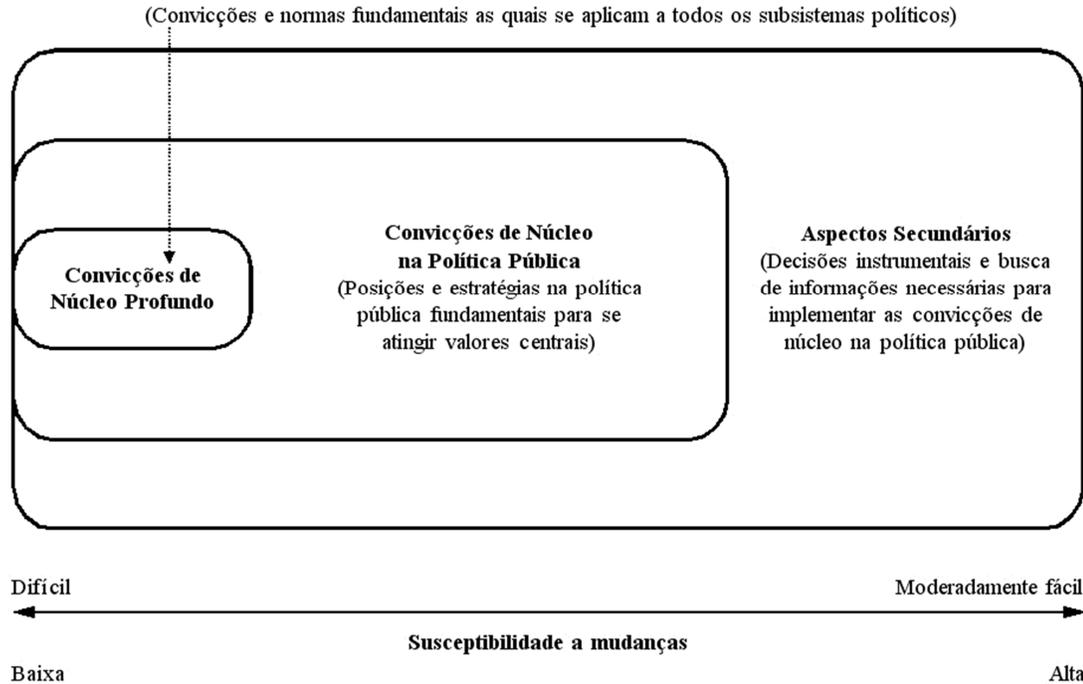


Figura 2.2 – Diagrama da Estrutura de Convicções da ACF
Fonte: Parsons (1995: 197)

Sabatier e Weible (2007:201-203) identificam, a partir da análise de estudos de caso, seis tipos de recursos utilizados por coalizões:

- i) A *participação de atores com autoridade formal institucionalizada*, como fortalecimento dos recursos da coalizão;
- ii) A *opinião pública*, como suporte à coalizão. Normalmente, uma típica estratégia é tentar ganhar o seu apoio;

- iii) *Informações* – estudos que abranjam qualificadamente as alternativas e as relações custo-benefício podem fomentar a solidificação da coalizão e podem configurar oportunidades para desqualificar as alternativas dos opositores;
- iv) *Mobilização de tropas* – elites políticas podem usar o público, com abertura para compartilhar suas convicções e inclusive engajá-lo em atividades políticas e em demonstrações públicas;
- v) *Recursos financeiros* podem financiar estudos, mobilização, campanhas na mídia;
- vi) *Liderança experiente* pode criar uma visão atrativa da coalizão, usando recursos com eficiência e atraindo novos recursos para a coalizão (MINTROM, M.; VERGARI, S., 1996; MULLER, 1995 *apud* SABATIER e WEIBLE, 2007: 203).

As ações comuns entre atores do subsistema desenvolvem-se mediante diferentes estratégias usadas pela coalizão de defesa. Nas aplicações da ACF, identifica-se um foco maior nos sistemas de convicções do que nos recursos das coalizões (BERVERWIJK *et al.*, 2008: 360; SABATIER e WEIBLE, 2007:201). Os recursos são fáceis de conceituar mas são de difícil operacionalização empírica.

2.1.4 Coordenação das coalizões

Nas primeiras versões da ACF (SABATIER, P. A; JENKINS-SMITH, H., 1988) os autores postulavam a existência de uma coordenação entre os membros de uma coalizão com o objetivo de desenvolver e implementar uma estratégia comum, de modo a transformar suas convicções políticas em programas governamentais. No entanto, os críticos apontaram a falta de uma relação causal entre convicções e comportamento coordenado (WITTING, 2008: 6).

Schlager (1995 *apud* NOHRSTEDT, 2009: 4) tentou ampliar a força explanatória da ACF incorporando nela alguns conceitos de ação cooperativa, oriundos dos modelos de Ostrom (racionalidade institucional) e de Moe (escolha estrutural). Em resposta a isto, Sabatier *et al.* (1998) contestaram que a definição inicial de cooperação não estava ainda apropriadamente estruturada para os subsistemas complexos da política, e então propuseram uma nova definição mais abrangente: “a cooperação envolve um espectro de atividades nas quais cada grupo altera suas próprias estratégias políticas de modo a acomodar as atividades de outros

grupos para alcançar metas similares”. Esta definição abarca gradações diferentes de níveis de coordenação, indo desde a coordenação forte (que envolve desenvolvimento, comunicação e implementação conjunta de planos e estratégias comuns) até a coordenação fraca (os atores monitoram informalmente os comportamentos uns dos outros e então alteram suas ações individuais de modo a fazerem suas estratégias políticas complementares e colaborativas para a meta comum) (SABATIER, 1998: 479).

2.1.5 As quatro trajetórias para maiores mudanças na política pública

A ACF considera quatro diferentes caminhos para explicar a mudança nas convicções e a mudança na política pública em longos períodos de tempo: i) aprendizagem orientada pela política pública; ii) choques externos; iii) choques internos; iv) impasse político (“policy stalement”) (SABATIER e WEIBLE, 2007: 207-208).

Os quatro caminhos que possibilitam mudanças na política pública não são necessariamente alternativos, independentes ou excludentes entre si (THOMAS, 1999; BIRKLAND, 2006 *apud* NOHRSTEDT, 2009: 4). Eles frequentemente surgem em sequencia, um após o outro. Por exemplo, uma crise externa é capaz de gerar dentro do subsistema processos de aprendizagens políticas, sociais e instrumentais como formas de reação decorrentes da revelação de falhas políticas (NOHRSTEDT, 2009: 4).

Aprendizagem orientada pela política pública

As teorias sobre aprendizagem têm origem na ciência psicológica e o conceito é aplicado em vários e diferentes campos científicos. Desde a década de 1960 que o conceito de aprendizagem vem sendo empregado na ciência política. Deutsch (1966) foi um dos primeiros autores a escrever sobre aprendizagem na política e governança (MAY, 1992: 332; EBERG, 1997: 17 *apud* VERBEETEN, 1998: 3-4). Na ciência psicológica, a aprendizagem é um conceito central. Guthrie (1942) define a aprendizagem como “a alteração no comportamento resultante da experiência”. Lewin (1954) assinala que “a aprendizagem é uma mudança na estrutura cognitiva”. Hilgard e Bower (1975: 17) descrevem a aprendizagem como “a mudança no comportamento de um indivíduo, em uma dada situação, ocasionada pela repetição de suas experiências naquela dada situação”. De acordo com Barker (1997: 3), a aprendizagem é usualmente definida como “uma mudança mais ou menos permanente no

comportamento resultante das experiências pessoais dentro de determinado meio”. Duas características básicas emergem das várias definições de aprendizagem: ela envolve alterações cognitivas e comportamentais e resulta de experiências ou treinamentos (VERBEETEN, 1998: 3-4)

Nas ciências políticas, a aprendizagem tem as características de um processo progressivo, em evolução, focalizado sobre o aprendizado do grupo ou coletivo. Embora o aprendizado se desenvolva principalmente no nível do indivíduo, é possível que vários indivíduos desenvolvam ideias ou pensamentos similares em um processo de comunicação. A aprendizagem orientada pela política pública é usualmente vista como um dos fatores que explicam as mudanças na política pública (SABATIER, 1988: 130; VAN DE GRAAF *et al.*, 1996: 13). De acordo com Verbeeten (1998), quase todos os autores usam suas próprias definições de aprendizagem orientada pela política pública, mas duas características básicas podem ser deduzidas dos estudos: i) a aprendizagem orientada pela política pública implica em uma mudança nos pensamentos acerca da política pública, a qual, por sua vez, contribui para o processo político (EBERG, 1997: 23-24 *apud* VERBEETEN, 1998; SABATIER, 1993: 30); a mudança nos pensamentos tem de acontecer com as correções de erros (ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A., 1978: 2; VAN DER KNAAP, 1997: 30); ii) a aprendizagem orientada pela política pública envolve melhorias, que embora seja um tanto quanto subjetiva suas caracterizações, podem significar: mudanças nos fundamentos da política pública e/ou um reforço na legitimidade das políticas públicas (maior aceitabilidade da política pela população ou grupos envolvidos) (VERBEETEN, 1998: 4).

O papel primário e independente do conhecimento, de acordo com a ACF, transcorre através da aprendizagem política que emerge dos debates na rede de política pública, especialmente dos debates entre especialistas (FISCHER, 2003: 97). A aprendizagem orientada pela política pública é um processo envolvendo mudanças relativamente perduráveis das convicções e intenções comportamentais resultantes da experiência e que objetiva o êxito ou a revisão dos preceitos fundamentais do sistema de convicções dos indivíduos ou de coletividades, tais como as coalizões de defesa (SABATIER, 1993: 42; PARSONS, 1995: 198).

A abordagem da ACF propõe-se a entender os processos políticos não meramente como lutas entre interesses antagônicos, mas sim como processos de aprendizagem. Defendendo suas convicções, os agentes entram em processos de aprendizagem e tentam traduzir seus ideais

em políticas (AICHER e DIESEL, 2004). As convicções funcionam como variáveis dependentes, que podem ser influenciadas por processos de aprendizagem.

A capacidade da aprendizagem orientada pela política pública de promover mudanças nas convicções e na política pública varia dependendo do nível do sistema de convicções. Como visto, convicções de núcleo profundo e convicções de núcleo na política pública, sendo mais normativas, são muito resistentes às mudanças em resposta a novas informações. Por outro lado, as convicções secundárias são hipoteticamente mais susceptíveis à aprendizagem (SABATIER e WEIBLE, 2007: 198).

A aprendizagem orientada pela política pública é de fato um conceito que desempenha um papel central na ACF. A maioria da literatura referente ao aprendizado da política apresenta preponderantemente um entendimento técnico e racionalista da aprendizagem, uma tendência evidente também nos trabalhos de Sabatier. Além de colocar a aprendizagem permeando os sistemas de convicções da política como uma das questões centrais da ACF, Sabatier (1987) oferece um número de fatores explicativos, todos exibindo uma tendência racionalista subjacente a seu conceito de mudança cognitiva. Em primeiro lugar, considera-se que a aprendizagem é facilitada pelo debate instruído, mas é preciso assinalar que o conceito que Sabatier tem de debate é acentuadamente técnico em sua natureza. Ao enfatizar a necessidade de que ambos os lados do debate tenham capacidades técnicas apropriadas, a aprendizagem passa a exigir fóruns relativamente apolíticos “nos quais os especialistas das respectivas coalizões seriam forçados a se confrontarem uns com os outros” (SABATIER, 1987: 679). As variáveis centrais que governam tais formas são sustentadas por critérios que envolvem o prestígio profissional, normas de especialização e revisão paritária (FISCHER, 2003: 109).

A aprendizagem orientada pela política pública é mais provável de ocorrer quando há um nível intermediário de conflito entre dois sistemas de convicções diferentes. Ademais, problemas para os quais existam teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais produtores para o aprendizado em comparação com aqueles nos quais as teorias e os dados são geralmente qualitativos, quase ou completamente subjetivos. Já os problemas envolvendo sistemas naturais são mais permeáveis à aprendizagem orientada pela política pública do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, em razão de que nos primeiros muitas das variáveis críticas não são passíveis de uso estratégico, além de que as experimentações controladas são mais viáveis. A aprendizagem orientada pela política pública

é mais provável quando existe um fórum que seja prestigioso o bastante para forçar a participação de profissionais e que seja regido por normas técnicas (SABATIER, 1993: 27-54; PARSONS, 1995: 199-200; FISCHER, 2003: 109).

O mecanismo de aprendizagem orientada pela política pública foi intensamente utilizado no processo de mudança na política de saneamento de Belo Horizonte, pela Coalizão de Mudança, em dois períodos distintos do processo. Primeiro, em 1993, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte, tendo como um dos principais projetos a institucionalização do Orçamento Participativo. Houve grande dificuldade para sua implementação nas áreas de vilas e favelas, devido à necessidade de participação integrada e concomitante da COPASA nas intervenções de infraestrutura. O contrato de concessão com a COPASA estava em plena vigência e a percepção do governo municipal no momento era de que seria necessário um acordo para resolver as pendências e as mudanças necessárias excepcionais às regras institucionalizadas. Para isso, a Prefeitura estruturou, no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, um grupo técnico de saneamento, para coordenar as discussões no âmbito de um grupo multissetorial. O processo de aprendizagem dava-se em torno da discussão sobre o saneamento e suas interfaces com as demais políticas, e na problematização dos resultados da política vigente em termos de cobertura, efetividade e custos dos sistemas. Havia claros objetivos de promover mudanças, de qualificar tomadores de decisão e gerar consenso agregando atores relevantes no processo. Algumas mudanças ocorridas no modelo de gestão foram condizentes com as propostas sustentadas na aprendizagem aplicada, conforme se demonstra no Capítulo 5. O segundo processo de aprendizagem identificado foi a partir de 1998, promovido pela Coalizão Mudança Radical, baseado em estudos técnicos desenvolvidos por consultores de reconhecido prestígio no setor, com objetivos explícitos de associar indicadores negativos do subsistema com a proposta de solução mediante a municipalização da política. Ademais, a aprendizagem buscava atrair a opinião pública para postular maiores mudanças e com isso garantir maior capital político à coalizão minoritária nas disputas.

Perturbações externas ao subsistema

Perturbações externas e choques, tais quais mudanças socioeconômicas, de regime, resultados de outros subsistemas ou desastres, podem mudar a direção da agenda, e ainda atrair a atenção pública e do tomador de decisão governamental. Esses aspectos são considerados necessários

na ACF, mas não suficientes para maiores mudanças na política pública de um subsistema (SABATIER e WEIBLE, 2007: 198-199). A relação causal entre choques externos e mudanças na política pública tem sido progressivamente estudada em muitos trabalhos acadêmicos (NOHRSTEDT, 2005 *apud* SABATIER E WEIBLE, 2007:199).

Sabatier e Jenkins-Smith (1999: 148) advertem que os choques externos fornecem uma oportunidade para uma grande mudança política, mas tal mudança não irá ocorrer a menos que a oportunidade seja habilmente aproveitada pelos proponentes da mudança, ou seja, pela coalizão ou coalizões minoritárias (KWON, 2002; SCHLAGER, 1995 *apud* NOHRSTEDT, 2009: 4).

A partir de 1999, foi inserida na ACF a Estrutura de Oportunidade de Coalizão (ver Figura 2.1) como variável necessária para intermediar os eventos externos e/ou parâmetros relativamente estáveis do sistema (estrutura constitucional, social e recursos naturais), com a possibilidade de maiores mudanças na política pública. A Estrutura de Oportunidade de Coalizão compreende aspectos que podem afetar fortemente os recursos ou comportamentos das coalizões, como: i) a necessidade de um grau de consenso para maiores mudanças na política pública; e/ou ii) abertura do sistema político.

Perturbações internas ao subsistema

As perturbações ou choques internos, como variável capaz de influenciar maiores mudanças na política pública de um dado subsistema, foram inseridas no modelo da ACF seguindo a racionalidade dos argumentos propostos na literatura, que traz o foco para eventos¹⁴. Segundo Kingdom (1995: 94–96), os problemas nem sempre são evidenciados por indicadores. Às vezes, são necessários eventos, como uma crise ou um desastre, para atrair a opinião pública ou a atenção de governantes para determinado problema.

Os choques internos, ou seja, aquelas perturbações oriundas de dentro do próprio subsistema político, fornecem caminhos alternativos para maiores mudanças na política pública visto que possuem o potencial de alterar o balanço de poder entre os participantes da política. Por exemplo, alguns eventos especiais atraem a atenção pública, ressaltam as vulnerabilidades, falhas ou negligências políticas, além de trazerem novas informações para o processo político

¹⁴ Para aprofundar no desenvolvimento focado nos eventos, ver Kingdom (1995:94-100) e Birkland (1997, 2004).

(BIRKLAND, 2004). Tanto os choques internos quanto os externos redistribuem os recursos políticos críticos, podendo alterar ou contrabalancear as estruturas de poder das coalizões. Em geral, os choques internos confirmam ou reforçam as convicções de núcleo na política das coalizões minoritárias e criam ou aumentam as dúvidas dentro da coalizão de defesa dominante. Choques internos que indicam falhas monumentais nas políticas e no comportamento de uma coalizão dominante também afetam fortemente o sistema de convicções dos participantes políticos (SABATIER e WEIBLE, 2007: 204-205).

Impasse político

A ACF prevê a possibilidade de construção de acordos entre coalizões combatentes, quando envolve mudanças de núcleo na política pública a partir de duas hipóteses: o processo de aprendizagem orientada pela política pública e a de resolução alternativa de litígio¹⁵ [“Alternative Dispute Resolution” - ADR] (SABATIER e WEIBLE, 2007: 205-206). De acordo com a ADR e com a ACF, a pré-condição para que haja uma negociação bem sucedida pode surgir numa situação de grande impasse, na qual todas as coalizões veem a continuação do *status quo* como inaceitável, onde todos os lados participantes do conflito sairiam perdendo. A ACF refere-se a isto como um “impasse político”, enquanto a literatura da ADR dá a denominação de “hurting stalemate” (ZARTMAN, 1991 *apud* SABATIER e WEIBLE, 2007:206).

Sabatier e Weible (2007: 207) argumentam que as duas teorias, ACF e ADR, são complementares e têm modelos similares de tratamento do indivíduo e das hipóteses. Considerando a conexão entre as duas teorias, denota-se que a ACF, a partir da ADR, torna-se mais adaptável às instituições colaborativas e às mudanças nas políticas públicas.

Em ambos marcos teóricos, os indivíduos em disputa: i) são agrupados em coalizões com indivíduos de convicções ou interesses similares; ii) sempre interpretam a mesma parte da informação em distintos caminhos; iii) desconfiam da capacidade de seus oponentes de negociarem claramente e manterem suas promessas; iv) desconfiam da capacidade de seus oponentes de compreenderem e, sozinhos, reconhecerem como legítimas suas metas e interesses.

¹⁵ Para literatura sobre Resolução Alternativa de Litígio, ver Bingham (1986), Carpenter e Kennedy (1988), O’Leary and Bingham (2003) e Ury (1993).

No processo analisado em Belo Horizonte não se configurou um nível extremado de litígio e impasse que forçasse o consenso para maiores mudanças, sem o qual qualquer coalizão sairia perdendo. O próprio desenho da política revela continuidades da política anterior, mostrando talvez maiores constrangimentos à mudança do que consensos para favorecê-la. Essa modalidade de caminho para maiores mudanças na política normalmente advém de resultados ou impactos muito ruins da política vigente, reconhecida pelos diversos atores de todas as coalizões envolvidas. Na perspectiva da trajetória de mudanças mediante impasse político, todas as coalizões buscariam um acordo para mudança, visto que a manutenção da política vigente já não se sustentaria no sistema de convicções.

2.2 A história, o contexto político e institucional e o tempo

Os teóricos do modelo da ACF afirmam que os estudos empíricos deveriam abarcar uma perspectiva temporal de uma ou mais décadas. Uma base racional para isso pode ser encontrada na chamada “função de esclarecimento” (“enlightenment function”), a qual sustenta que os atores políticos, mediante análises e reflexões contínuas, alteram gradualmente suas convicções políticas com o decorrer do tempo (SABATIER, 1991: 148). No estudo da política nuclear da Suécia, Nohrstedt (2009: 19) apresentou evidências empíricas que dão suporte para esse mecanismo, mas, por outro lado, advertiu para a existência de outros fatores causais racionais que também substanciam a necessidade de processos de longo-prazo nos estudos de mudanças na política pública. Tais fatores são substancialmente influenciados por decisões e eventos históricos. O processo de formulação da política em tela ocorreu entre 1993 e 2004, compreendendo, portanto, um período suficiente para atender os requisitos metodológicos de aplicabilidade do modelo teórico.

O tempo ainda é marcado pela entrada e saída de atores nas coalizões e conforma uma conjuntura política, que configura a agenda de governo, sendo, portanto, toda a análise empírica realizada por períodos, definindo recortes temporais.

O conceito de dependência das trajetórias (“path dependence”) enfatiza como os efeitos de decisões anteriores (legado político) constroem as escolhas políticas subsequentes (PETERS, G.; PIERRE, J.; KING, D., 2005: 1287; PIERSON, 1993; 2000). Pierson (2004) afirma que a história importa nos processos de retroalimentação positiva nos quais a sequência dos eventos é fundamental. Na análise da política de saneamento de Belo Horizonte, o período antecessor ao do processo de mudança propriamente dito (1993 a 2004)

é apresentado, pois seguramente ajuda a constituir variáveis que são tratadas na ACF como parâmetros exógenos ao subsistema que favorecem ou restringem a formação de coalizões e, portanto, potencializam ou constroem maiores mudanças no subsistema. Ademais, no âmbito interno do subsistema, o resultado da política que é variável dependente e que pode influenciar o sistema de convicções das coalizões está relacionado ao próprio desenho das políticas anteriores, trazendo, portanto, uma associação dos resultados com a trajetória política. Assim, as experiências passadas ajudam a conformar as convicções dos atores envolvidos. Por exemplo, no início da década de 1970, em Belo Horizonte, vivia-se uma crise de abastecimento de água, com intermitência em vários setores do sistema e dificuldades de promover o atendimento em novos loteamentos. Esse problema foi solucionado com a implantação do Sistema Rio das Velhas, inaugurado em 1973, coincidentemente quando a COPASA assumiu a prestação dos serviços, absorvendo a empresa municipal. Quem viveu o problema à época, relembra situações como ter que armazenar água em tambores ou buscar água em outros lugares. Essa memória seguramente ajuda a constituir as convicções, e, portanto, não é neutra no processo. Estudos empíricos de aplicação da ACF feitos por Nohrstedt (2009: 19) sugerem que as experiências passadas têm influência significativa sobre os processos políticos, pelo fato de moldarem os interesses e as estratégias dos atores políticos.

No presente trabalho, o contexto e a história foram incorporados como elementos importantes associados às variáveis explicativas da ACF, bem como para proporcionar a compreensão do desenho da nova política e interpretar suas mudanças e inércias. A própria constatação inicial de que a política de saneamento no Brasil, e igualmente no âmbito local, ainda mantém, mediante muitos dos seus pressupostos, a política implementada no PLANASA, já contorna o processo com uma moldura histórica e institucional.

Ademais, os atores foram localizados em coalizões conforme seus sistemas de convicções, aferidos não apenas por seus discursos, tomados em sua aparência e literalidade. Nesse aspecto, o contexto político mais amplo, institucional e histórico tornou-se presente para configurar vínculos e interesses que efetivamente contribuíram nas preferências dos atores, sendo, portanto, questões que ajudaram a melhor identificar o ator como componente da coalizão.

A história é tratada nesta aplicação empírica como interveniente em algumas variáveis relacionadas às mudanças, mas não configura o determinismo histórico de outros modelos teóricos explicativos de mudanças e inércias. Para proporcionar uma reflexão a respeito da aceção da consciência humana na moldura histórica, cita-se Rezende (2009:82):

“A tirania da história tem a mesma origem da tirania da inteligência. Ela se radica naquele... referido atrelamento do homem a uma ‘consciência’ que se realiza tão-só pelo exercício da razão formal ou funcional. É essa concepção reductiva de ‘consciência’ que acaba por aprisionar o ser humano em uma forma ou outra de determinismo histórico.”

2.3 Expectativas e hipóteses

O objetivo desta pesquisa consiste em identificar os fatores que podem explicar as mudanças e continuidades na política de saneamento de Belo Horizonte, no novo desenho implementado, caracterizado pelas seguintes inovações: a *promulgação e instituição por lei da Política Municipal de Saneamento*, que estabeleceu vários instrumentos (participação colegiada, recursos financeiros de autonomia da Prefeitura, planejamento para orientar investimentos); o *estabelecimento de um convênio de cooperação entre a COPASA e a PBH*, para prestação de serviços baseada em um “novo” formato de gestão, a gestão compartilhada pelos dois atores supracitados; a *integração entre a COPASA e PBH* para implementar obras do Orçamento Participativo e obras conjuntas em vilas e favelas, e a *melhoria do sistema de esgotamento sanitário*, com o projeto e implantação das unidades de tratamento de esgotos e ampliação das redes coletoras e interceptores. A agenda do governo municipal indicava expectativa de mudanças substantivas no sentido da descentralização decisória da prestação de serviços de água e esgotos. As mudanças ficaram aquém das expectativas inicialmente enunciadas pela Coalizão de Mudança, opositora à manutenção do *status quo*. Na reforma implementada, o município não logrou atribuições mais substantivas na gestão e regulação da prestação de serviço de água e esgotos. O formato do convênio ressalta acima de tudo o impasse sobre a titularidade, uma vez que não subordina a COPASA, a prestadora de serviços, a nenhum ente federado. Nesse aspecto, difere substantivamente da figura da concessão, em que há um poder concedente, legítimo titular do serviço. Muitas mudanças ocorreram porém outras consubstanciaram a formulação da política, sem contudo serem efetivamente implantadas. Sendo assim, foram mantidas questões de núcleo da política anterior vigente. No cerne, buscam-se explicações para o baixo nível de municipalização implementado na “reforma” proposta.

A lente utilizada para compreender esse processo, o Modelo da Coalizão de Defesa, associa a possibilidade de maiores mudanças em um subsistema a partir de quatro trajetórias principais, não obrigatoriamente com a ocorrência de todas: choques externos ao subsistema, choques internos, a aprendizagem orientada pela política pública e impasse político. O modelo da ACF indica inúmeras variáveis intervenientes em um processo de mudança na política de um subsistema, endógenas e exógenas, que compõem estas trajetórias, conforme Figura 2.1, como: os recursos e estratégias das coalizões, os próprios resultados e impactos da política que retroalimentam as convicções das coalizões; impactos em outros subsistemas, abertura política, constrangimentos, mudanças em parâmetros estáveis, e a própria natureza do subsistema, dentre outros. Estes fatores têm uma relação não-linear com as mudanças e as inércias, tratando-se portanto de um sistema complexo.

A hipótese associa as mudanças ocorridas na política de saneamento de BH como resultantes basicamente da *aprendizagem orientada pela política* e as inércias como decorrentes de *choques internos e externos insuficientes* para promoverem o deslocamento de poder para o município de forma mais substantiva.

Essa hipótese geral desdobra-se em proposições inter-relacionadas, um conjunto de variáveis oriundas de fatores cognitivos e estruturais, que expressam os mecanismos previstos na ACF para explicar os limites e oportunidades para maiores mudanças:

- 1) A demanda por reformas no setor de saneamento estava estabelecida na agenda do governo local, configurando-se *estrutura de oportunidade* para formação de coalizões de longo termo, a partir de 1993. Os principais problemas que pautaram a agenda foram os impactos negativos da política de saneamento com repercussões em outros subsistemas da política local, como a de meio ambiente e a de habitação; além da necessidade de integração das ações da COPASA no modelo de Orçamento Participativo, orientador do planejamento e de intervenções urbanísticas e sociais, estabelecidos pelo governo na capital. Existiam outras situações que configuravam oportunidades de mudança na política pública do subsistema: o fim do contrato de concessão em 2000 com a COPASA; o formato do contrato, que previa o amortização de todos os investimentos ao fim da sua vigência; e a conjuntura política, com a liderança do PT no governo municipal desde 1993. O PT, no cenário nacional, posicionava-se, na discussão do setor de saneamento, fortemente contrário à

privatização e favorável à descentralização do poder, com fortalecimento do município na gestão, apontando na direção do que já era previsto na Constituição Federal. No nível local, o governo implantava mecanismos de participação com objetivos claros de reverter a lógica de investimentos, priorizando as populações mais carentes, através de políticas como o Orçamento Participativo. No entanto, tal diretiva não possuía sustentação operacional dentro da lógica implementada na política de saneamento então vigente, desintegrada das demais.

- 2) Apesar dos resultados negativos do sistema de esgotamento sanitário, principalmente a baixa cobertura e a inexistência de tratamento, esses indicadores *não denotaram crise com potencialidade para mudanças de convicções* para sustentar uma mudança da política vigente. Nesse sentido, os resultados eram mais associados a causalidades exógenas, a exemplo da crise econômica e dos baixos investimentos do governo federal no setor.
- 3) *A opinião pública e a ausência de movimentos sociais* envolvidos no subsistema não propiciaram choques exógenos para o deslocamento do poder ou uma mudança mais substantiva no formato de gestão e da prestação de serviços de água e esgotos.
- 4) *Os recursos e as estratégias* da Coalizão de Mudança Radical, comparados aos da Coalizão Conservadora, foram insuficientes para influenciar significativamente os tomadores de decisão, no sentido de uma reforma mais substantiva.
- 5) A ausência de um posicionamento conclusivo do judiciário, quanto ao questionamento da definição da titularidade dos serviços em regiões metropolitanas, foi também um constrangimento significativo na possibilidade de maiores mudanças – *restrição institucional*. No entanto, não se entende que esse elemento isoladamente seria suficiente para explicar toda a inércia, vista a existência de outros modelos em regiões metropolitanas onde o município assumiu o papel de efetivo titular, denotando a possibilidade de jurisprudência no caso.
- 6) *A aprendizagem orientada pela política* foi efetiva na garantia de consenso para estabelecimento das reformas implementadas: estabelecimento de um conselho de saneamento; a implementação de um fundo financeiro para o saneamento de gestão municipal; e a implementação de planejamento baseado em indicadores para orientar

investimentos. Ademais, a própria política estabelecida em lei considera o saneamento com os cinco componentes, geridos e integrados em uma mesma política pública, prevendo assim a integração setorial das ações. Fato este que denota um movimento na busca de melhor efetividade.

3 ETAPAS E MÉTODOS

Para atender aos objetivos deste estudo, foi necessário realizar um conjunto de procedimentos, implementados de forma concomitante e/ou complementar, a seguir relacionados. Visando resguardar a conduta ética, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – COEP, com aprovação emitida em outubro de 2008, conforme Processo 420/08.

3.1 Levantamento de documentos, entrevistas e observação participante

Foram examinados documentos, realizadas entrevistas de profundidade e observação participante em reuniões do COMUSA e na Conferência Municipal de Saneamento, conforme a seguir:

a) Documentos e dados secundários

- Relatórios e estudos técnicos produzidos pelo Grupo Gerencial de Saneamento - GGSAN da PBH, entres os quais: relatório comparativo de alternativas de modelos de gestão; diagnóstico dos sistemas; estudos econômico-financeiros; pareceres; minutas de contrato; apresentações das propostas e alternativas da PBH, em “PowerPoint”, utilizadas em reuniões públicas de divulgação das propostas ou alternativas. A listagem dos trabalhos mencionados, analisados nesta tese, é apresentada no Apêndice 1.
- Material publicitário (cartilhas e encartes) produzidos pela PBH.
- Manifesto de posicionamento do PCdoB quanto ao vencimento da concessão.
- Mídia escrita – levantamento de reportagens, registros dos fatos à época, nos periódicos Estado de Minas e Hoje em Dia, por serem os de maior veiculação em Belo Horizonte. O recorte temporal foi de janeiro de 1999 até maio de 2004. O marco inicial para a

investigação foi definido a partir da ocorrência de publicidade das intenções da Prefeitura diante do término da vigência do contrato de concessão com a COPASA. O final do período de investigação (maio de 2004) consistiu na data de assinatura do termo aditivo do Convênio firmado em novembro de 2002, demonstrando a continuação do processo de negociação entre a Prefeitura e a COPASA. Os conteúdos das matérias subsidiaram os seguintes pontos: i) identificação dos informantes válidos para a etapa de entrevistas; ii) identificação de fatos, discursos e estratégias dos atores e instituições, iii) reconhecimento dos períodos de intensificação do conflito; iv) consideração do papel da mídia no caso.

- Relação dos vereadores e deputados estaduais eleitos nos períodos de 1993 a 2002, obtidas na Câmara Municipal e Assembleia Legislativa, respectivamente. Essas listas foram utilizadas para eventualmente subsidiar os entrevistados na identificação de atores envolvidos no processo, visto que as coalizões tiveram uma dinâmica significativa ao longo do tempo, com entrada e saída de membros em função de seus cargos em cada período. Ademais, o objeto de estudo havia ocorrido a partir de 15 anos antes do início das entrevistas, fato que dificultava a lembrança de pormenores e detalhes pertinentes para alguns entrevistados.
- Legislações municipal, estadual e federal pertinentes ao tema.
- Indicadores de prestação de serviços da COPASA de 1995 a 2007, disponibilizados no Sistema Nacional de Informações Saneamento – SNIS, e avaliação da cobertura de abastecimento de água e rede coletoras através de micro dados da base do IBGE (censos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2008). Tais dados foram importantes complementarmente para identificar os resultados da política vigente.

Foram utilizados também dados levantados na dissertação, intitulada, “Gestão urbana como processo integrado: o alcance sanitário da urbanização de favelas em Belo Horizonte” (MELLO, 2005), como forma de subsidiar a compreensão da integração da política de saneamento com outras políticas setoriais no município e a evolução dos indicadores de cobertura em setores de vilas e favelas ao longo do processo.

b) Entrevistas

Foram realizadas entrevistas com dois tipos de informantes: i) aqueles considerados válidos para possibilitar a análise da mudança da política específica de Belo Horizonte (relacionados no Apêndice 2); ii) consultores do setor de saneamento, assessores do Ministério das Cidades¹⁶, que compuseram a equipe destinada à aprovação e implementação da Política Nacional, Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e Lei de Consórcio (Lei 11.107/2005) (BRASIL, 2005).

As informações com os consultores objetivaram favorecer a compreensão dos instrumentos jurídicos estabelecidos, ou seja, para compor o ambiente institucional que poderia funcionar no processo como oportunidade ou restrição para maiores mudanças. Sendo assim, foram levantadas informações sobre o julgamento quanto à titularidade do serviço de saneamento em andamento no STJ e sobre o histórico e a dinâmica da aprovação das recentes leis supramencionadas, que têm uma conexão clara com os conflitos e disputas que perpassaram o processo em análise. A política de saneamento nas demais unidades federativas e as questões regulatórias para prestação de serviços interferem diretamente na política local em estudo, merecendo, no âmbito deste trabalho, especial atenção para subsidiar as análises. Nesse caso, reconhecem-se as questões e o contexto institucional como possíveis variáveis explicativas a serem incorporadas na perspectiva da ACF. Os consultores entrevistados foram: advogado Wladimir Ribeiro, da “Manesco, Ramires, Perez, Marques Azevedo Advogados Associados”, cuja entrevista foi focalizada nos aspectos legais da prestação de serviços de saneamento, e o engenheiro Marcos Helano Montenegro, consultor contratado pela PBH à época do desenvolvimento de propostas no modelo de gestão, e que, quando da realização da entrevista, era diretor da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, possibilitando agregar informações a respeito do processo desse subsistema nos demais níveis federativos.

Em todas as entrevistas, a modalidade utilizada foi a semiestruturada, que combina perguntas fechadas e abertas. O entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão, sem se prender à indagação formulada (Minayo, 2007:64). O objetivo principal das

¹⁶ O Ministério das Cidades, instituído em 2003, tem entre suas atribuições ser o regente da política federal de saneamento ambiental. Isso significa, formular, implementar e avaliar a política de saneamento de forma integrada com a política de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano, com olhar na escala federal (BRASIL, 2006).

entrevistas foi a obtenção de informações diretamente construídas do diálogo com o entrevistado, que tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia.

No que se refere à compreensão da política de saneamento local, as entrevistas foram direcionadas para atender ao objetivo principal deste trabalho e às variáveis explicativas do marco teórico utilizado para análise da mudança na política de saneamento de Belo Horizonte – o Modelo da Coalizão de Defesa (ACF). A análise a partir da ACF demandou o levantamento de informações para possibilitar entender a conformação das coalizões, a identificação de conexões entre os atores, suas convicções, grau de coordenação das ações, estratégias, recursos e constrangimentos. Além disso, procuraram-se identificar as limitações de cada alternativa, na perspectiva de cada entrevistado, visto que o próprio contexto histórico, político e institucional conformava as preferências em alguns casos. Para possibilitar identificar o desenho da política resultante do processo em análise, conduziu-se a entrevista de forma a buscar a qualificação dos resultados pelos entrevistados, quanto às dimensões: participação cidadã, prestação de contas, regulação, controle social, articulação intersetorial e ainda identificar a capacidade do município de influenciar os processos decisórios e de planejamento, que demandam ação sincronizada com a empresa prestadora de serviços.

Hajer (1995), crítico da ACF, argumenta que o sistema de convicções de núcleo na política estaria assentado nas preferências dos indivíduos por certos valores e ideias estáveis no tempo, esta posição teoricamente classificada como “individualismo metodológico”. A partir de uma perspectiva discursiva, o mesmo ator poderia dizer coisas absolutamente diferentes em diferentes horas e locais. O perigo na pesquisa empírica, argumenta Hajer (1995), é que “quando começamos a arranjar o conjunto de dados para obter algum tipo de coerência” corremos o risco de “descartar o material mais valioso visto que é precisamente nas contradições entre as declarações escritas e faladas que se pode começar a ver a mudança política se materializar”. Em vista disso, a abordagem discursiva admoesta para a necessidade de uma análise pormenorizada e específica para cada problema da política em particular. Entende-se, no entanto, que a crítica de Hajer (1995) não invalida a aplicação da ACF, mas adverte para uma definição metodológica e analítica que possibilite desvendar o que está abaixo da superfície dos fatos. Sendo assim, reconhecendo e identificando contradições ao longo da investigação empírica (nas entrevistas, nos documentos, nas reportagens de periódicos) no presente estudo de caso, adotou-se as recomendações de Hajer (1995): “abram

as ‘caixas pretas’ e obtenham as ‘impressões digitais sujas’ nas pilhas dos arquivos governamentais, nas entrevistas reconstrutivas com os especialistas, nas quais o desafio é seguir as definições dos problemas feitas pelo entrevistado e evitar precisamente que comece a responder de acordo com categorias pré-concebidas que o entrevistador tenha em mente”. Ao invés de organizar a pesquisa para facilitar a busca por generalizações empíricas, a chave para explicar como as mudanças ocorrem estaria fundamentada no exame contextual detalhado das circunstâncias em jogo em cada caso específico (FISCHER, 2003: 108).

Foi inicialmente realizada entrevista exploratória preliminar com um ator relevante e em seguida buscou-se nos periódicos a identificação dos atores que participaram do processo, resultando em uma primeira lista de informantes válidos, considerados potencialmente atores que compunham as coalizões. Essa lista preliminar foi composta por 16 nomes, sendo complementada no próprio processo de entrevistas, em que os entrevistados identificavam outros atores relevantes e desqualificavam alguns outros pré-selecionados. Ao final, a listagem ficou constituída por 25 atores, vinculados à época do processo, ao executivo e legislativo municipais, executivo e legislativo estaduais, à COPASA e ao sindicato. Dos 25 informantes válidos identificados, foram realizadas entrevistas com 17 em 18 sessões, totalizando 26:56 h gravadas e aproximadamente 4 horas sem gravação, o que resulta em uma média de 1:46 h por entrevista. Duas entrevistas com os consultores especializados foram as mais longas, durando aproximadamente 4 horas, enquanto que a mais curta durou 37 minutos. As demais se concentraram em uma faixa que variava de 1:00 h a 1:50 h. No Apêndice 2, é apresentada a relação de entrevistados e o cargo/atividade que proporciona o vínculo com o processo.

As entrevistas foram direcionadas de forma tal que permitissem relacionar as variáveis estruturadoras da análise pelo marco teórico da ACF. Porém, foram privilegiadas perguntas no nível empírico, que possibilitassem a relativização das hipóteses e pressupostos, caso se identificasse discrepância entre a teoria selecionada e a realidade concreta, resultado do próprio tratamento empírico. As entrevistas foram conduzidas de forma a:

- 1- caracterizar o posicionamento do entrevistado, suas ideias, convicções, recursos, possíveis constrangimentos no processo e a sua percepção quanto a sua capacidade de influir na tomada de decisão, bem como sua percepção sobre a atuação de outros atores no processo;

- 2- identificar a ocorrência de processos de aprendizagem orientada pela política e como estes foram percebidos pelo entrevistado;
- 3- caracterizar a intermediação de interesses no setor;
- 4- na opinião dos entrevistados: a) determinar e justificar qual a melhor alternativa e b) qualificar as mudanças ocorridas;
- 5- identificar os atores mais relevantes no processo e na tomada de decisão, e posicioná-los enquanto aliados ou opositores na disputa entre convicções, ideias e possíveis interesses;
- 6- identificar as estratégias utilizadas e a ocorrência de mudança de posicionamento de atores relevantes ao longo do processo;
- 7- levantar a interpretação do entrevistado sobre as condicionantes das mudanças implementadas;
- 8- caracterizar, na percepção do entrevistado, como são tratadas, no novo modelo, questões, como o atendimento à população de vilas e favelas, tarifas e despoluição de cursos d'água;
- 9- para aqueles que continuaram acompanhando a prestação de serviços e a política municipal de saneamento após o recorte temporal adotado: qualificar a implementação da política; identificar a ocorrência de possíveis desvios na implementação do que foi formulado e as possíveis influências da abertura do capital da COPASA na governança das águas no município.

Retornando ao problema de pesquisa, algumas questões merecem esclarecimentos. A preparação para as entrevistas foi uma etapa primordial. Foram analisadas previamente todas as informações de jornais e identificadas as conexões, os discursos ou as estratégias, associados ao entrevistado ou a outros atores, que davam publicidade ao caso. Esse conhecimento prévio mais aprofundado do problema permitiu uma maior interação com o entrevistado e, quando estrategicamente pertinente, na entrevista, tais informações foram utilizadas para contrapor um eventual discurso incoerente com outros registros, ou ajudar em pontos específicos que demandavam memória do entrevistado.

Segundo Minayo (2007: 63), a interação entre atores e entrevistador é essencial. Deve ser parte da preocupação do entrevistador, não somente identificar os fatos a serem observados e coletados, mas como recolhê-los. Um problema delicado dessa etapa de entrevistas foi o acesso às agendas e o distanciamento natural de quem ocupa cargos de relevância no processo, e que certamente não se encontra em campo neutro. Para facilitar ou possibilitar o acesso e a aproximação com o entrevistado, em muitos casos foi utilizada a intermediação de

uma vasta rede de contatos. Assim como foi utilizado o capital político da instituição de pesquisa e do orientador da investigação, o qual participou diretamente de três entrevistas, favorecendo o acesso e a aproximação necessários ao entrevistado.

Um ponto que suscitou preocupação era como ganhar a confiança do entrevistado, de modo a obter as informações relevantes. Em alguns casos, após desligado o gravador, o entrevistado fazia revelações substantivas. No entanto, na maioria dos casos, o gravador não se configurou como barreira intransponível para a obtenção das informações necessárias. O início da entrevista deu-se sempre solicitando a autorização do entrevistado, conforme o estabelecido em um documento intitulado, “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (apresentado no Apêndice 3). Esse procedimento fez parte da formalização exigida pelo Comitê de Ética em Pesquisa – COEP, da UFMG, que se configurou como uma importante oportunidade de abordar a ética e o compromisso com o anonimato, esclarecendo que não se tratava de entrevista de mídia e, ao mesmo tempo, mostrando que a contribuição seria de extrema importância para o conjunto do trabalho. O anonimato foi tratado pela ausência de associação do discurso com o entrevistado.

Uma dificuldade na dinâmica de algumas entrevistas foi obter a percepção sobre outros atores no processo. Alguns entrevistados tentavam evitar a citação de outros atores e relacioná-los em uma conexão de rede. Em alguns casos, pelo conjunto da comunicação - a mímica, a entonação e o próprio discurso - percebia-se que eles se confrontavam com um limite ético ou com o reconhecimento de não se encontrarem em um ambiente neutro. Esse fato não ocorreu de forma sistemática e persistente nas entrevistas, sendo mais recorrente o entrevistado evitar algumas associações, mas nem todas. Tentou-se contornar a situação, reconstruindo em outro momento a pergunta de forma mais objetiva, direta ou especificamente sobre um ou outro ator. Nesse caso, muitas vezes o entrevistado reagia como se a conexão dos atores no processo já fosse conhecida, sentindo-se mais confiante para manifestar sua percepção. Um ponto relevante foi a identificação de atores com grande influência na tomada de decisão e que estrategicamente colocavam-se atuando mais no anonimato. Essa identificação só foi possível através da técnica “bola de neve”¹⁷, em que os atores eram solicitados a identificar outros atores relevantes de influência junto ao tomador de decisão, tentando relacioná-los no processo.

¹⁷ Para aprofundamentos na técnica Bola de Neve ver Hanneman (2001).

c) Observação participante

A observação participante ocorreu ao longo do período compreendido entre abril de 2007 e janeiro de 2009, em 12 reuniões do COMUSA e na Conferência Municipal de Saneamento realizada em agosto de 2007.

A observação participante é um processo, no qual o observador fica em relação direta com seus interlocutores, no espaço social da pesquisa, na medida do possível participando da vida social deles, no seu cenário cultural, mas com a finalidade de colher dados e compreender o contexto da pesquisa (MINAYO, 2007:70).

Segundo Minayo (2007: 70), a filosofia que fundamenta a observação participante é possibilitar ao pesquisador colocar-se no lugar do outro, relativizando o espaço social de onde provém.

As reuniões do COMUSA ocorrem normalmente uma vez a cada mês. A participação nas reuniões possibilitou observar seu ambiente próprio, as relações entre os conselheiros, a presença da população ou de instituições ali representadas, e os “jogos” estabelecidos, que muitas vezes extrapolavam a arena da reunião, ocupando espaços do café e corredor. Foi uma oportunidade para observar a dinâmica, que seria impossível apreender somente nas transcrições das fitas de gravação, para analisar principalmente como se dá a participação prevista na política estabelecida. A qualidade de observador participante deu-se em função da cooperação formalizada entre a Prefeitura de Belo Horizonte, especificamente do Grupo de Gestão de Saneamento da SUDECAP, responsável pela coordenação do COMUSA, e o DESA/UFMG, no desenvolvimento desta investigação, como parte de um amplo projeto intitulado: “Movimentos Sociais e Mecanismos de Controle Social em Políticas Públicas de Saneamento - uma avaliação na bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais” coordenado pelo DESA/UFMG e financiado pelo CT-Hidro. A pesquisadora era reconhecida pelos coordenadores do Conselho, alguns atores-chaves no processo, a quem foi facilitada a comunicação das agendas e pautas das reuniões, o acesso às transcrições e gravações das audiências. Além desse aspecto, a pesquisadora tem vínculo funcional com a Prefeitura de Belo Horizonte, tendo tido ciência do caso durante o processo, apesar de não ter participado da formulação e implementação das mudanças na política em estudo, o que possibilitou durante todo o processo de observação a integração com o espaço social da pesquisa. Dessa

forma, a presença da pesquisadora fez-se na perspectiva qualificada por Minayo de observação participante.

A Conferência de Política de Saneamento é instrumento previsto na Política Municipal de Saneamento para consubstanciar metas e propostas para o setor, atendendo ao objetivo de inserção da participação. A primeira Conferência ocorreu em setembro de 2007 concomitante com a terceira Conferência das Cidades. A observação participante teve como objetivo compreender o processo da Conferência, principalmente quanto à dimensão da participação cidadã. A pesquisadora participou da Conferência, qualificada como sociedade civil, atuando como relatora do grupo de discussão onde foi lotada por escolha da maioria dos membros.

Essa etapa metodológica de observação participante deu-se em função do projeto inicial de doutorado incorporar em seus objetivos, além da análise do processo de formulação da política, alguns aspectos analíticos da implementação da política. Após o exame de qualificação e no transcorrer do desenvolvimento da presente tese, constatou-se que o tratamento desses dois objetos seria excessivo no contexto da tese. Fez-se uma opção de partir do desenho da política estabelecida para compreender o processo político de formulação, excluindo, portanto, uma análise aprofundada da implementação. Sendo assim, esses dados não foram totalmente utilizados na presente tese, todavia possibilitaram o desenvolvimento de alguns outros trabalhos relacionados, como: capítulo intitulado “Políticas públicas de Saneamento - por onde passam os conflitos?” (HELLER *et al.*, 2010); participação em artigos sobre a governança das águas em BH, no âmbito de encontros do projeto SWITCH; artigo “Integrated urban water governance in Belo Horizonte, Brasil: changes and inertias” (Oliveira *et al.*, no prelo).

3.2 Recorte temporal

O recorte temporal para análise do processo tem início no princípio da década de 1970, pela reconhecida influência da política implementada naquela época no formato da política atual, configurando um processo reconhecidamente de trajetórias dependentes. São dois períodos de tratamentos metodológicos e analíticos distintos nesta pesquisa: o primeiro, de 1973 a 1993, limitando-se à contextualização histórica e institucional do processo para favorecer as análises subsequentes, consubstanciado principalmente pela revisão da literatura; o outro, de 1993 a 2004, refere-se ao período de análise do processo de mudança propriamente dita, cuja análise baseia-se nas entrevistas, documentos, matérias de jornais e estudos desenvolvidos.

Entendia-se inicialmente, na investigação, o ano de 1998, como o princípio do recorte temporal do processo específico de mudança, a partir do qual se dava publicidade às intenções municipais de mudança na política de saneamento, em vista do término da concessão vigente, e quando fora institucionalizado o processo. As entrevistas propiciaram identificar que o processo de mudança iniciou-se em 1993, conforme havia sido estabelecido na agenda do governo municipal, concentrando nesse período estratégias que configuravam um substantivo processo de aprendizagem orientada pela política pública aos moldes previstos na ACF. Sendo assim, agregou-se à lista de entrevistados, atores-chaves que atuaram a partir do ano de 1993 e procurou-se entender o processo na perspectiva de cada ator nesse recorte.

Os levantamentos empíricos permitiram identificar que a dinâmica do processo passou por mudanças mais significativas a partir de certos elementos factuais e conjunturais em quatro períodos históricos, assim estabelecidos:

Período 0: de 1973 a 1993 – período iniciado pela delegação do serviço à COPASA até a demanda por mudanças na política de saneamento estabelecer-se na agenda do governo local. Para esse período buscou-se a caracterização da política, a identificação de mecanismos e princípios que a regiam, com fins de identificar variáveis explicativas importantes e a identificação de mudanças e inércias ao longo do processo de reforma.

Período 1: de 1993 a 1997 – constituído pelo mandato do Prefeito Patrus Ananias. Nesse período, a agenda do governo municipal demandava mudanças na prestação de serviços de água potável e esgotos, principalmente para adequá-la à lógica do Orçamento Participativo implementado no município e à perspectiva de integração intersetorial da política urbana. No entanto, não se configuravam oportunidades para maiores mudanças, pela consideração por parte do governo de que a vigência do contrato de concessão até 2000 dava certa rigidez ao processo, entendendo-o como barreira intransponível naquele momento. O processo nesse período é distinto do subsequente, principalmente pela pauta da agenda municipal, pelas convicções que agregavam atores em torno do que se transformou em um embrião da Coalizão de Mudança, por constrangimentos institucionais daquele momento e pelo processo específico de aprendizagem, desenvolvido no âmbito desse subsistema de política pública.

Período 2: de 1997 a 2000 – período compreendido desde o momento em que os problemas do saneamento são pautados na agenda do governo local, vinculados à perspectiva de vencimento da Concessão, até o final do primeiro mandato do Prefeito Célio de Castro.

Período 3: de 2001 a 2004 – período compreendido pelo segundo mandato do Prefeito Célio de Castro/Prefeito Fernando Pimentel, no qual foi firmado o Convênio entre Prefeitura e COPASA e estabelecidos alguns instrumentos da “nova” política . Esse período é caracterizado por uma dinâmica das coalizões, com saída de atores importantes em função de mudanças na coligação sistêmica de governo e da reforma administrativa.

3.3 Metodologia para construção e análise das coalizões

A forma adotada na ACF para tratar os múltiplos atores que participam em um processo e que têm capacidade de influenciar na tomada de decisão é agrupá-los em coalizões.

As coalizões foram conformadas com base na variável *convicções de núcleo na política pública*, que, segundo Weible e Sabatier (2009), é a ideal para formar as coalizões e definir a coordenação dos membros. A ACF promove um deslocamento de foco, dos interesses para as convicções e ideias, como variável explicativa de um processo político. Esse deslocamento não nega os interesses que perpassam uma disputa, mas, sobretudo, é uma forma de tratar o problema de pesquisa. No caso em análise, é inegável que a prestação de serviços, envolvendo cobrança de tarifas e cujos resultados favorecem a melhoria da qualidade de vida da população, representa um capital político valioso, sendo, portanto, alvo de disputas muito além das ideologias. Para caracterizar a variável *convicções*, foi utilizada a triangulação das informações a partir do discurso do ator, as atuações registradas nos documentos, reportagens e notícias veiculadas nos jornais, percepção de outros entrevistados sobre as convicções do ator, ações e estratégias utilizadas.

Os atores que compõem a coalizão foram identificados, a partir do critério da percepção quanto à sua capacidade de influir na tomada de decisão. Considerando a influência como determinante, foram identificadas duas categorias de participação dos indivíduos no processo: uma, como parte da coalizão, e outra, como “simpatizante”, na qual se enquadram pessoas aliadas à convicção da coalizão, mas que não influenciaram diretamente na tomada de decisão. Esses simpatizantes são tratados no âmbito desta investigação como recursos da coalizão, utilizados estrategicamente em partes do processo. Percebeu-se que eles encorpam a coalizão, podendo representar um importante capital em um processo de disputa. Outra importância da existência de simpatizantes é que, dependendo da quantidade, do capital político-social e de sua identificação pelos tomadores de decisão, eles são levados em conta, podendo influir indiretamente.

Outro ponto de investigação foram os vínculos existentes entre os atores da rede informal. A existência de vínculos não se mostrou determinante para a formação da coalizão, porque em algumas situações, não havia vínculo direto entre atores da mesma coalizão; no entanto, eles compartilhavam a mesma *convicção* e, individual ou institucionalmente, agiam em sinergia com toda a coalizão. Por exemplo, havia vereadores da base aliada do governo municipal convictos que o poder local não teria a competência de prestar os serviços, mediante uma autarquia municipal, garantindo efetividade e eficiência. Nesse caso, o vínculo neste subsistema era com a Coalizão Conservadora, que buscava a manutenção do *status quo* da política vigente. No exemplo especificado, é difícil ponderar o limite entre o que se configura como uma alienação a interesses ou sua própria preferência, que pode estar condicionada pelas referências consolidadas ao longo da história e pelos constrangimentos institucionais promovidos pela política vigente. Por outro lado, os vínculos mostraram-se importantes, em situações que consistem em laços sociais, além dos institucionais, entre atores, configurando uma arena informal de influência no processo, funcionando como constrangimentos ou favorecimentos à reforma, em uma dinâmica muitas vezes anônima para a maior parte dos atores envolvidos. Exemplifica-se com o caso de um ator, considerado de baixa a moderada influência no processo pela maior parte dos entrevistados, pela desqualificação técnica, mas que participava formalmente do grupo de formulação da política em razão do cargo ocupado. Este “stakeholder” tinha relações pessoais e familiares com o tomador de decisão, afirmando durante entrevista que discutiam o assunto e que postava suas preferências em contatos sociais. Os relatos do ator apresentaram-se coerentes com o desfecho e com estratégias adotadas pela Coalizão de Mudança Moderada, algumas submetidas ao próprio tomador de decisão.

A partir de cada entrevista e da triangulação das informações com outros documentos, que permitiram identificar os discursos e ações dos entrevistados ao longo do período, foi desenvolvida uma matriz associada a cada ator que forma a coalizão, com as seguintes variáveis, que podem ser explicativas do processo: 1) *convicções com núcleo na política*; 2) estratégias; 3) recursos; 4) restrições/constrangimentos; 5) vínculos formais e informais com outros atores da coalizão ou com os tomadores de decisão. Os dados sistematizados foram utilizados para análise do processo, de forma integrada.

Em alguns casos, o discurso na entrevista era desconexo ou incoerente com registros em jornais, posicionamentos em audiências públicas, votação na Câmara ou mesmo diante de

algumas estratégias implementadas, o que claramente não sustentava o conjunto declarado de convicções. Tais fatos apareceram como indícios de outros interesses ou vínculos, que motivavam um posicionamento de certa forma disfarçado no processo, ou poderiam representar ainda o próprio constrangimento do entrevistado diante do entrevistador. Nessas situações, quando possível, foram confrontadas as incoerências na própria entrevista, sendo inferidas no processo de análise as prováveis reais convicções como vinculadas aos interesses mais consistentemente identificados. O aprofundamento promovido permitiu a identificação de dois níveis de coalizão: uma nominal e uma real. A Coalizão de Mudança, quando observada da ótica de seus discursos declarados, configurava-se de uma forma, aqui identificada como coalizão nominal. Tratava-se de uma estratégia de seu coordenador para alcançar os objetivos baseados em sua convicção real (camuflada ou oculta em uma “caixa preta”). Quando se abriu a “caixa preta”, identificou-se que a coalizão nominal de mudança desdobrava-se em duas coalizões de mudança interdependentes, configurando-se assim as reais coalizões.

Para conformar as coalizões, buscou-se identificar, como eixo central da *convicção de núcleo na política pública*, a preferência ou ideia do ator, quanto ao *papel ideal do poder local na política* de saneamento, variando de maior poder local até maior poder da COPASA na prestação de serviço. Nessa categoria, identificaram-se graduações de convicções, que variavam desde o posicionamento conservador, baseado na convicção que a melhor alternativa seria de manutenção do *statu quo* da COPASA na prestação do serviço e na operacionalização da política de saneamento (especificamente de água potável e esgotos), até a *convicção* de uma reforma mais substantiva, com a criação de uma autarquia municipal para a prestação direta ou mediante terceirização, garantido ao município o papel de efetivo titular. Entre esses pontos extremados de convicção, existia uma graduação de posicionamentos, conformando inclusive uma terceira coalizão, identificada como Coalizão de Mudança Moderada, que consistia em entender o poder local como ator relevante da gestão, mas limitado institucionalmente a assumir a prestação direta ou o papel de poder concedente nos moldes da legislação, resultando em uma descentralização parcial da gestão.

As *convicções de núcleo na política pública* são desenvolvidas a partir das condições de contorno, geográficas, da natureza da política e do que se entende como intransponível. A legislação brasileira possibilita a prestação de serviços diretamente pelo poder local e indiretamente por prestadores públicos ou privados. A última alternativa, delegação à empresa

privada, não constituiu alternativa considerada nos estudos realizados, apesar da reconhecida e identificada abordagem de algumas empresas privadas à Prefeitura de Belo Horizonte, com objetivo de pleitear um processo licitatório dos serviços.

Para melhor compreensão das características das coalizões, buscou-se identificar seus recursos, em uma base comparativa na qual foram relativizadas qualitativamente as seguintes categorias: membros com autoridade formal para influenciar na tomada de decisão; ressonância da convicção com opinião pública; informações sobre severidade e causas do problema - custos e benefícios das alternativas; informações sobre os sistemas - operacional e econômico-financeiro; capacidade para mobilização de tropa; recursos financeiros aplicados; e liderança experiente.

As conformações das coalizões foram ilustradas em diagramas, cujo posicionamento no eixo horizontal representa a *convicção com núcleo na política pública*, e no eixo vertical, os recursos individuais, compostos pela capacidade de influenciar no processo pelo cargo ocupado na burocracia e/ou pela percepção dos demais participantes do processo da capacidade individual daquele ator e/ou pela sua relação com os tomadores de decisão nessa política setorial. Pretende-se sublinhar proximidades e afastamentos quanto à convicção, relativizando com o recurso da coalizão representado pelo capital político.

Acerca da identificação dos atores, foram utilizadas sete categorias: 1) coordenador da coalizão; 2) pertencente ao executivo municipal com cargo comissionado; 3) pertencente ao executivo municipal sem cargo comissionado; 4) pertencente ao legislativo municipal; 5) pertencente ao executivo estadual; 6) funcionário da COPASA; 7) representante sindical.

A evolução temporal do processo também envolve questões sobre entrada e saída dos indivíduos das coalizões e, portanto, as coalizões são dinâmicas e os seus diagramas são registros pontuais (pode-se dizer, figurativamente, “fotografias”), que podem retratar e representar um determinado período.

4 RELAÇÕES ENTRE MUNICÍPIOS E CESBS: PANORAMA NACIONAL E IMPLICAÇÕES EM BELO HORIZONTE

4.1 *O federalismo e o poder local no Brasil*

Lijphart (1999 *apud* ARRETCHE, 2002a: 26) define Estados Federativos como “... forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”. Assim, o federalismo pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União) (COSTA *et al.*, 2010). Federalismo pode também designar os arranjos institucionais (conjunto de leis, normas e práticas), que definem como um estado federal é concretamente governado (COSTA, 2007: 211).

A Constituição Federal (CF), editada em 1988, no início do processo de redemocratização do Brasil, elevou o Município a ente autônomo, caso único nas federações existentes, equiparado à União e ao Estado, e detentor de atribuições específicas quanto aos serviços de interesse local, entre os quais se inclui o saneamento. Uma nova agenda de reformas estruturais foi implementada, significando para muitos, a constituição cidadã, e, para outros, o entrave às transformações necessárias à modernização do Estado. No núcleo das reformas estruturais implementadas a partir da CF está a descentralização do Estado, que transferiu responsabilidades e competências da União para os municípios, impulsionando o redesenho das instituições e do governo local.

Com o fim do regime ditatorial e a instauração do processo de democratização política, a campanha municipalista foi retomada, com a atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) (COSTA *et al.*, 2010). Arretche (2002b) observa que as reformas das instituições políticas ao longo dos anos 1980, em particular a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo, e as deliberações da CF de 1988, recuperaram as bases federativas do Estado Brasileiro. Depois, nos anos 1990, já institucionalizado o Estado Federativo, investiu-se num extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais. A CF de 1988 instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a

autonomia, na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados.

Em princípio, estados e municípios são autônomos para conduzir suas políticas de saúde, educação, meio ambiente, transporte, energia, etc., desde que não entrem em conflito com as normas constitucionais e as leis federais. Costa (2007: 218) argumenta que dificilmente um estado ou município pode realizar políticas consistentes em quaisquer dessas áreas sem o apoio ou a concordância do governo federal, resultando em relações intergovernamentais funcionando como o “sistema circulatório” do federalismo.

A descentralização foi impulsionada nas reformas das políticas públicas de saúde e educação, mas não avançou no setor de saneamento. O fato de a descentralização ocorrer em algumas políticas particulares e não em todas é também decorrente, segundo Arretche (2004), do fato de a concentração da autoridade política variar entre os Estados federativos e entre políticas particulares, condicionando, portanto, a capacidade de coordenação governamental de políticas.

As relações intergovernamentais no Brasil dependem muito da disposição dos governos em cooperar, e principalmente da capacidade e do interesse do governo federal em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de estados e municípios (COSTA, 2007: 218).

O federalismo implantado no Brasil e amparado legalmente na CF de 1988 tem se defrontado com os impasses oriundos do complexo cenário político, econômico e estrutural, gerando posições divergentes no debate sobre centralização e descentralização, bem como se fizeram distintos os rumos das políticas públicas na redefinição do papel do Estado no âmbito das reformas intensificadas nos anos 90 (COSTA *et al.*, 2010). Segundo Souza (1997, *apud* ARRETCHE, 2004), os constituintes de 1988 optaram pelo formato de competências concorrentes, sendo que as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas. Com isso, qualquer ente federativo estava constitucionalmente “autorizado” a implementar programas sociais (saúde, educação, habitação, saneamento, etc.), mas, simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente “obrigado” a implementar programas nestas áreas. Portanto, a CF de 1988 descentralizou receita mas não encargos, criando as condições propícias para produzir superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços, e mínimos

denominadores comuns nas políticas nacionais, efeitos estes derivados dos limites à coordenação nacional das políticas (ARRETCHE, 2004).

A ausência de ações coordenadas no processo de descentralização, iniciado a partir de 1988, é apontada por Santos e Ribeiro (2004), como fator que estimulou o surgimento de atribuições concorrentes entre as distintas instâncias de governo. Cardozo (2004) argumenta que as ações descentralizadas e descoordenadas, as quais buscavam o desenvolvimento local, aprofundaram disparidades e desencadearam rivalidades entre os entes da Federação, em um país continental marcado por desigualdades inter e intra-regionais. Estados e Municípios não conseguem definir com clareza seus papéis, reinando um ambiente de profunda competição. Diante disso, o grande desafio estaria em conciliar a crescente demanda por serviços básicos (saúde, educação, habitação, segurança, saneamento, etc.) e o compartilhamento de ações entre os entes federados. Uma vez que o processo de descentralização focaliza o município como o principal responsável pela gestão e execução de políticas públicas, o desenvolvimento local fica condicionado à capacidade deste em firmar parcerias e convênios com as demais instâncias federativas (COSTA *et al.*, 2010). Existem aspectos da crise da Federação que criam limites, bloqueios e contradições à autonomia dos governos subnacionais. Na prática, o discurso do desenvolvimento local endógeno, que defende a esfera local como a escala mais apropriada para a promoção do desenvolvimento, encontra uma série de limitações nas possibilidades dadas à atuação autônoma dos governos municipais e estaduais (CARDOZO, 2004).

Arretche (2004) identifica várias fragilidades do federalismo, dentre elas: i) os Estados federativos são propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social (PETERSON, 1995; BANTING, CORBETT, 2003); ii) menor abrangência e cobertura dos programas sociais (WEIR; ORLOFF; SKOCPOL, 1988; PIERSON, 1996); iii) tendência a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (WEAVER, ROCKMAN, 1993).

A área de saneamento é um claro exemplo de tais fragilidades. O sistema nacional de oferta de serviços nesse setor e no programa de habitação foi instituído nos anos 60 e 70, e as reformas institucionais realizadas nas décadas de 80 e 90 não modificaram a estrutura básica da distribuição federativa de funções (ARRETCHE, 2004). Para financiamento dos programas

de saneamento, o governo federal arrecada e redistribui, mediante empréstimos, os recursos onerosos advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço usado para indenizar trabalhadores demitidos sem motivo/ gerido pela Caixa Econômica Federal - CEF) e do FAT (Fundo de Amparo ao trabalhador cujos recursos são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES). Outras fontes de financiamento para o setor constituem recursos não-onerosos, advindos do orçamento geral da união (emendas constitucionais e recursos da saúde). O governo federal assume o papel de coordenar as escolhas dos governos locais, uma vez que estados e municípios têm reduzida capacidade de implementar políticas de saneamento sem o aporte federal. O setor buscou, por quase 20 anos, sem êxito, aprovar uma política nacional de saneamento, tendo como ponto de tensão, a resistência por parte de governos municipais, estaduais e federal em consolidar mecanismos de cooperação intergovernamental e de repactuação de atribuições, conforme estabelecido na CF. Em janeiro de 2007, foi sancionada a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (LDNSB), significando um marco histórico para o setor formular e implementar reformas demandadas pela sociedade. Todavia essa lei pouco avançou em mecanismos de coordenação intergovernamental, devido à insolubilidade do conflito pela titularidade em regiões metropolitanas. A questão da titularidade no saneamento é aprofundada no itens subsequentes, por ser um dos aspectos mais relevantes da política pública setorial vigente e com significativos impactos no caso de Belo Horizonte.

Zveibil (2003: 198-199) qualifica a reforma no saneamento como incompleta, pelas seguintes razões: dispersão, descontinuidade e fragilidade dos órgãos federais encarregados do saneamento; conflitos de competência para a gestão; demanda elevada por investimentos; incapacidade governamental de fomentar alianças entre atores. Cabe salientar que essa avaliação se dá anteriormente à aprovação da LDNS (Lei 11.145, em 2007).

Costa (2007: 221) vê na fragmentação partidária um dos maiores obstáculos à formação de coalizões reformistas, consistentes e sólidas o suficiente para implementar reformas mais profundas em áreas sensíveis.

Andrade (2007), a respeito da importância do poder local cita Tocqueville (1977):

“As instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade”.

O município ou o poder local possui a importância fundamental de aproximar a relação do Estado com a pessoa humana, na medida em que permite formar um ente autônomo com base no trinômio: território, população e governo (AVILA, 2005 *apud* BRASIL, 2007). Martorano (1985) assim descreve a inserção humana dentro do poder local municipalista:

“É o Município a base da máxima organização política, que é o Estado. Ali, o indivíduo sofre e se beneficia, no instante mesmo do ato administrativo. A repercussão de uma lei ou de um investimento público o envolve em seu dia-a-dia”.

Com o mesmo foco, Almeida (1991) acrescenta:

“Se pensarmos em termos da interação federalismo/democracia, o Estado federal tanto mais propiciará a democracia quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos.”

A perspectiva neolocalista argumenta pela valorização do espaço local em duas vertentes: 1) eficiência alocativa – sustentando que os governos locais apresentam melhores condições de alocação de recursos; 2) eficiência do controle público, da prestação de contas, e democratização da gestão pública (BRASIL, 2007). O local é considerado com um espaço privilegiado do experimentalismo e de inovação institucional, apontando para mudanças qualitativas no âmbito da gestão e das práticas locais, especialmente no que se refere às relações entre o governo e a sociedade civil (AVILA, 2005; FISCHER, 1996; MOURA, 1998; SOARES e CACCIA-BAVA, 1998; TEIXEIRA, 2000 *apud* BRASIL, 2007).

Segundo Brasil (2007), o poder local e a questão urbana entram na agenda brasileira em dois modelos dicotômicos: *neoliberal e democrático*, associados a diferentes enfoques. De um lado, corresponde ao modelo de cidade competitiva e ao “empresariamento” do Estado, e de outro lado, no eixo da mobilização de forças sociais, privilegia a participação cidadã e a equidade (MELO, 1996 *apud* BRASIL, 2007).

Na agenda da reforma de saneamento, a partir das diretrizes da Lei 11.445, o setor tem procurado reestruturar essa política pública em um ambiente regulado. Os princípios sustentadores da política em implantação busca associar a priorização da auto sustentabilidade

econômico-financeira, por meio das tarifas, com a proposta de equidade e universalização na prestação de serviços, em um contexto macro social e econômico de relevante desigualdade.

A visão do saneamento, enquanto saúde pública ou infraestrutura, é questão-chave para possibilitar maior coerência na formulação das políticas e se alcançar os resultados esperados. Tais visões condicionam os posicionamentos nos debates e delimitam de certa forma as análises ao longo deste trabalho.

4.2 A prestação de serviços e o amparo legal

Saneamento é um serviço público, cujo sentido está em sua inequívoca utilidade pública. O serviço público no Brasil pode ser prestado diretamente, indiretamente ou na forma de gestão associada, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988). As modalidades de regulação dos serviços podem ser esquematizadas conforme o diagrama da Figura 4.1, seguinte:

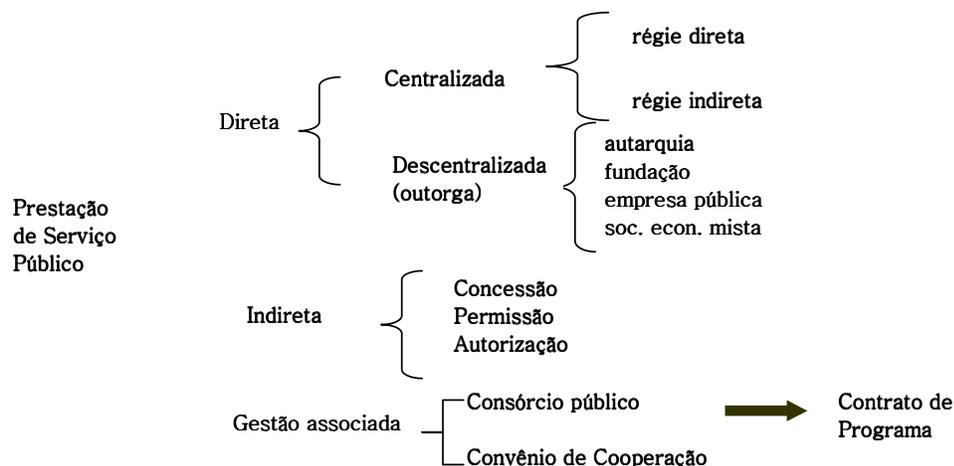


Figura 4.1 – Modalidades de Prestação de Serviços Públicos no Brasil
Fonte: Brasil (2006)

A delegação de serviço público por meio de Concessão ou Permissão, modalidades previstas no art. 175 da CF, dar-se-á sempre por meio de licitação, conforme regulamentado na Lei Nº 8.987, de 1995 (BRASIL, 1995). A gestão associada possibilita a prestação de serviços públicos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, sendo prevista no art. 241 da CF, a partir da emenda constitucional de junho de 1999. Esta é a alternativa que possibilita a prestação de serviços das Companhias Estaduais de Saneamento,

evitando processos licitatórios que poderiam ampliar a participação de empresas privadas no setor e com isto ameaçar a hegemonia vigente das CESBs. A prestação de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belo Horizonte é realizada pela COPASA, desde 2002, utilizando esta modalidade. O processo que resultou no formato adotado e o significado efetivo de uma relação de gestão associada na política pública de saneamento são questões pautadas no âmbito desta investigação.

Os consórcios públicos e os convênios de cooperação foram regulamentados em abril de 2005, com a edição da Lei 11.107, que prevê a elaboração de contrato de programa para regular a prestação de serviços (BRASIL, 2005). O convênio realizado em Belo Horizonte foi anterior à promulgação da Lei 11.107, sendo assim, não foi firmado um contrato de programa para regular as relações. No entanto, o convênio é o instrumento válido para definir as relações, a forma e a abrangência da prestação de serviço, sustentando e garantindo intrinsecamente uma relação contratual entre as partes. Este mecanismo é precário se comparado a um contrato, mas válido como instrumento de uma política formulada.

No Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS (2007) são identificadas sete categorias de prestadores de serviços, segundo a natureza jurídico-administrativa:

- a) Administração pública direta centralizada: secretarias ou departamentos da administração pública direta centralizada;
- b) Autarquia: entidade com personalidade jurídica de direito público, criada por lei específica, com patrimônio próprio, atribuições públicas específicas e autonomia administrativa, sob controle estadual ou municipal;
- c) Empresa pública: entidade paraestatal¹⁸, criada por lei, com personalidade jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre com capital público.

¹⁸ Entidade paraestatal é pessoa jurídica de direito público, cuja criação é autorizada por lei específica (CF, art.37, XIX e XX), com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do estado. Não se confundem com as autarquias nem com as fundações públicas, e também não se identificam com as entidades estatais. Responde por seus débitos, exercem direitos, contraem obrigações e são autônomas.

- d) Sociedade de Economia Mista com Gestão Pública: entidade paraestatal, criada por lei, com capital público e privado, maioria pública nas ações com direito a voto, gestão exclusivamente pública, com todos os dirigentes indicados pelo poder público; Sociedade de Economia Mista com Gestão Privada: entidade paraestatal, criada por lei, com capital público e privado, com participação dos sócios privados na gestão dos negócios da empresa – um ou mais dirigentes escolhidos por sócios privados;
- e) Empresa Privada: empresa com capital predominantemente ou integralmente privado, administrado exclusivamente por particulares;
- f) Organização Social: entidade da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, à qual tenha sido delegada a administração dos serviços (associação de moradores, por exemplo). Embora reconhecida como uma categoria, não há nenhum prestador de serviços no SNIS com esta configuração.

O cenário da regulação dos serviços públicos de saneamento é muito diversificado no Brasil e reflete um panorama confuso da regulação, em que convivem: (a) situações onde não há qualquer instrumento regulatório, geralmente quando os serviços não são cobrados diretamente dos usuários; (b) legislações municipais, normalmente insuficientes ou inadequadas, tanto para os serviços que prestam diretamente como para serviços delegados; (c) atos normativos estaduais, que em alguns casos reproduzem a legislação federal do PLANASA; (d) instrumentos jurídicos de delegação, insuficientes, inadequados, precários ou sem o devido suporte legal; e (e) delegações irregulares, vencidas ou sem instrumento jurídico adequado (PEIXOTO, 2005).

4.3 Atribuições federativas e o conflito pela titularidade

A Constituição Federal, com base no princípio federativo, divide a competência administrativa em matéria de serviços públicos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

O conflito pela titularidade¹⁹ do serviço em regiões metropolitanas dá-se entre estados e municípios. A competência do município, segundo o artigo 30, capítulo V da Constituição Federal de 1988, é de “organizar e prestar o serviço público de interesse local” (BRASIL, 1988). Também é de competência dos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local²⁰”. Existe outra interpretação para o que está fora dos limites restritos do município, quando se trata de serviços comuns a dois ou mais municípios. Nessa direção, a Constituição prevê no art. 241 a chamada “gestão associada de serviços públicos”, a ser desenvolvida através de consórcios públicos ou convênios de cooperação entre os municípios (entre si ou, ainda, com a participação do estado) (BRASIL, 1988). Essa gestão, sempre voluntária, depende de uma lei municipal disciplinadora.

O reconhecimento da titularidade dos municípios para gestão dos resíduos sólidos e da drenagem urbana, que também compõem o saneamento básico, não é questionada. A supremacia das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) na gestão e operação dos serviços de abastecimento de água em municípios que integram regiões metropolitanas é resultado da política implementada na década de 1970 - a Política Nacional de Saneamento – PLANASA. Em razão de alguns sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário terem partes integradas envolvendo mais de um município, os estados, representando os interesses das CESBs, vêm reivindicando a titularidade do serviço de saneamento em tais casos. O fundamento jurídico usado para o questionamento da competência do município nestas situações é o artigo 25 da CF, § 3º, que delega aos estados a possibilidade de “instituir regiões metropolitanas, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções pública de interesse comum” (BRASIL, 1988). O conflito pela titularidade é um dos principais aspectos que perpassou a prestação de serviços em Belo Horizonte, principalmente durante o processo político para formular um nova relação entre as partes, em função do término do contrato com a COPASA, e envolve os três níveis federativos em uma complexa política setorial no país.

A titularidade no saneamento vem sendo questionada no Supremo Tribunal Federal, por meio de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI. Através de comunicação pessoal à autora, Wladimir Ribeiro descreveu sinteticamente a questão e os posicionamentos dos ministros até aquele momento (22 de abril de 2009), conforme relato a seguir.

¹⁹ Heller *et al.* (2010) propõem uma tipologia dos conflitos existentes no setor de saneamento e aprofundam no conflito pela titularidade do PLANASA à égide da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico.

²⁰ A jurisprudência inclui a gestão de saneamento básico como assunto de interesse local (ZVEIBIL, 2003:24).

A primeira ação é a **ADI 2077-BA**, na qual se julga se o município perde ou não sua competência para o estado, quando ele capta água ou lança efluentes fora de seu próprio território.

Até a entrevista, quatro ministros já haviam proferido voto (Gilmar Galvão, Joaquim Barbosa, Nelson Jobim e Eros Grau) manifestando entendimento que as duas questões são independentes. Dispõem que o *domínio de recursos hídricos e titularidade de serviços de saneamento básico* não se confundem. Exemplo claro disso é o fato de a própria União possuir o domínio de diversos recursos hídricos, e ainda assim não ser titular de nenhum serviço de saneamento básico.

A segunda é a **ADI 1842-RJ** que debate a situação da titularidade dos serviços de saneamento básico, quando houver instituição de região metropolitana, referindo-se, portanto, à interpretação do art. 25, § 3º, da Constituição Federal: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, **constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes**, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (BRASIL, 1988). Dois ministros (Nelson Jobim e Joaquim Barbosa) já votaram a favor dos municípios, enquanto um deles votou contra (Maurício Corrêa).

A interpretação do significado de *funções públicas de interesse comum* é o ponto focal do conflito jurídico. Alguns interpretam que se certa competência municipal se enquadrar como *função pública de interesse comum*, então seria o caso de competência estadual. Por outro lado, outros entendem que, na instituição de regiões metropolitanas, o Estado-membro se utiliza unicamente de *competência procedimental*, no sentido de agrupar municípios limítrofes em torno de determinadas *funções públicas de interesse comum*, e neste caso haveria sim competência de exercício compulsório por um conjunto de municípios, ou seja, competência intermunicipal. O termo *competência procedimental* foi usado pelo Ministro Nelson Jobim em seu voto favorável aos municípios. Em suma, segundo essa interpretação, a competência do Estado-membro seria: i) decidir pela criação da região metropolitana; ii) definir quais os municípios integrantes; iii) determinar quais seriam as *funções públicas de interesse comum* e, iv) definir as regras fundamentais da gestão intermunicipal de tais funções. Convém assinalar que nesta interpretação o Estado-membro não faz parte da região metropolitana.

Esse enfoque jurídico segue de forma mais literal o espírito do texto constitucional, que afirma serem as regiões metropolitanas constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, ou seja, quem as compõem são apenas municípios que, reunidos, possuam continuidade territorial.

As ADIs 2077-BA e 1842-RJ, até o momento de redação desta tese, estavam sendo julgadas simultaneamente, porém o processo encontrava-se suspenso desde 08 de março de 2006, em virtude de vista solicitada pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes.

Recentemente, foi apresentada ao STF uma terceira ação referente ao mesmo tema. Trata-se de um conflito recente envolvendo o Município de São Paulo, que promulgou lei sobre o planejamento e a regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em seu território. Por sua vez, o Estado de São Paulo interpretou que tinha a competência exclusiva para legislar sobre esse tema, visto que o Município da Capital é integrante da região metropolitana, e portanto ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade 109.600.0/3-00, perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, por maioria de votos, julgou procedente a ação. Face à tal decisão, foi admitido recurso extraordinário, que, desde 05 de março de 2007, encontrava-se no STF, aguardando julgamento (**RE 539.253** – Relatório do Ministro Joaquim Barbosa).

O conflito pela titularidade é uma questão político-institucional que impõe constrangimento à possibilidade de maiores mudanças, mas que isoladamente não é capaz de explicar uma inércia maior no processo de mudança, visto que muitos municípios que operam regiões metropolitanas são efetivos titulares de seus serviços, prestando diretamente ou delegando, na figura de concessão.

A inclusão de municípios na região metropolitana tem sido sustentada por práticas políticas e não pela integralidade e conexão do sistema urbano e econômico, que efetivamente caracteriza uma região metropolitana. O fato de um município integrar uma região metropolitana não significa que compartilhe um sistema integrado de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

4.4 Um breve histórico sobre o período que precede o PLANASA

Nesta seção é apresentado um ensaio sucinto da consolidação do poder público na prestação de serviços de saneamento, no período compreendido entre meados do século XIX à década de 1970, com o objetivo de recriar a atmosfera que precede o PLANASA e identificar a estrutura organizacional e física da prestação de serviços em Belo Horizonte desde a criação do município até a incorporação à Companhia Mineira de Água e Esgotos - COMAG (atual COPASA).

De 1850 a 1930, o governo permitia que empresas estrangeiras prestassem serviços públicos no Brasil, e estas detinham as concessões em cidades importantes e de maior porte. A partir de 1893, iniciou-se a encampação dos serviços de saneamento que estavam sob a concessão privada, ficando sob a administração dos municípios, estados ou União, conforme previa a Constituição de 1891 (REZENDE e HELLER, 2008). Identifica-se, a partir de então, uma crescente estadualização dos serviços, resultante de uma preocupação de que a situação precária de alguns municípios gerasse contaminações em municípios já saneados (LUCENA, 2006). A partir de 1934, o governo Vargas iniciou um processo de nacionalização, com a implantação de um decreto, possibilitando a cobrança de tarifas e criando o Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS. Em 1942, foi criado o SESP (Serviço Especial de Saúde Pública), originalmente com o objetivo de sanear os vales do Rio Amazonas e do Rio Doce, expandindo seu papel através de vários convênios com municípios, na função de suporte técnico e operacional à prestação de serviços locais. Em 1960, a SESP transformou-se em Fundação Especial de Saúde Pública (FSESP), financiada por recursos da União e por empréstimos internacionais. A FSESP exercia um papel de fortalecer os municípios preparando-os para a prestação direta dos serviços. Os investimentos em saneamento não acompanhavam o acelerado processo de urbanização do Brasil, e o saneamento era um dos indicadores do estado de subdesenvolvimento do País.

A institucionalização da saúde pública e a centralização dos serviços de saneamento foram alvos da política fomentada na era Vargas. A atuação dos três níveis de poder já se apresentava concorrente nas formulações e implementações de políticas públicas de saneamento antecedentes ao PLANASA, o que pode ser identificado em diversas iniciativas registradas no período supramencionado. No entanto, não se denotavam conflitos institucionalizados pela titularidade, até então reconhecidamente municipal. A política federal, operacionalizada principalmente pela FSESP, era de fortalecimento institucional dos

municípios para a prestação direta dos serviços. As companhias estaduais atuavam, em sua maioria, nos municípios com maiores dificuldades para prestação direta e naqueles de menor porte, buscando um agrupamento de municípios que possibilitasse uma escala ideal para a prestação.

Belo Horizonte foi a primeira cidade planejada no País para ser capital estadual. A Prefeitura foi criada em 1887, com uma única Diretoria Geral para dirigir todos os serviços, inclusive os de água e esgotos. Em 1899, o município passou por uma reforma administrativa, na qual foram criadas três seções: Secretaria; Fazenda; Obras e Viação, que se encarregava dos serviços de água e esgotos (VIANNA, 1997:15).

Em 1953, foi criado o Departamento de Águas e Esgotos - DAE, subordinado diretamente ao prefeito. Para atender ao crescimento da cidade, à necessidade de administrar os serviços de utilidade pública de maneira mais flexível e ágil, e para facilitar o acesso a recursos externos, foi criado, em 1965, o Departamento Municipal de Águas e Esgotos - DEMAÉ, entidade autárquica, dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprios, com autonomia técnica, administrativa e financeira. O DEMAÉ foi responsável pelos serviços de água e esgoto da cidade até a adesão ao PLANASA em 1973.

O sistema de abastecimento de água (SAA) inicialmente projetado para Belo Horizonte visava atender 30.000 habitantes e era baseado em mananciais localizados no perímetro do município (captação de 135 L/s no córregos da Serra e do Cercadinho, e para uma próxima etapa, captação de 200L/s no Córrego Posse e seu afluente Córrego Clemente, no Barreiro). O SAA foi sendo ampliado na medida da necessidade, até que, em 1927, foi implantado o Sistema de Ibirité, para integrar o sistema existente, configurando a primeira expansão além dos limites territoriais do município (VIANNA, 1997; BELO HORIZONTE, 1998).

Para um alcance de projeto de 250.000 habitantes, no ano de 1950 foram executadas as obras de captação dos córregos dos Tabuões e Rola Moça, além da previsão do aproveitamento do Capão do Bálsamo para uma etapa futura (todos os mananciais em municípios adjacentes a Belo Horizonte). O tratamento das águas da captação Rola Moça não foi concluído.

Para atender à população de 400.000 habitantes prevista para 1960, o 4º Plano (iniciado em 1938) previa o aproveitamento dos córregos Mutuca e dos Fechos (fora do Município) para integração ao sistema, que contaria também como o Sistema Morro Redondo (captação em

Belo Horizonte, incluindo estação de tratamento de água e reservatório). No 5º Plano, iniciado em 1956, foram estudadas sete alternativas de expansão do sistema, concluindo pela captação do Rio das Velhas em Nova Lima. Em 1957, o DNOS iniciou os projetos e em 1958 foram iniciadas as obras, interrompidas por problemas de financiamento e técnicos. O sistema Rio das Velhas, com previsão de conclusão em quatro anos foi concluído somente em 1973, para uma vazão de 3000L/s. Como medida emergencial, foi implementado em 1969, o sistema baseado em poço na Serra do Curral (localizado em Belo Horizonte) com capacidade de 750 L/s, utilizando a quarta parte da vazão do Sistema Rio das Velhas, como um sistema provisório (BELO HORIZONTE, 1998).

Cumprindo ressaltar que no período de 1959-1963, foram comprados todos os terrenos das bacias contribuintes dos mananciais que abasteciam Belo Horizonte, visando preservar suas matas e a qualidade de suas águas. (BELO HORIZONTE, 1998; VIANNA 1997)

No final da gestão do DEMAÉ, o sistema de abastecimento de água em Belo Horizonte era composto do sistema geral operado por essa autarquia, com suas diversas captações, reservação e distribuição, e o novo sistema de produção do Rio das Velhas, de maior porte, construído pelo Governo Federal, que o transferiu à COMAG, antecessora da COPASA MG, adquirindo ações para possibilitar que o Governo Estadual integralizasse o capital da Empresa.

Em 1973, quando o DEMAÉ foi incorporado pela COPASA, o sistema produtor era composto por um sistema integrado com as seguintes unidades (BELO HORIZONTE, 1998):

- Sistema Ibirité (município de Ibirité) – composto por três captações: córregos Rola Moça, Tabuões e Bálsamo – capacidade de 400 L/s, ainda em operação.
- Sistema Morro Redondo – composto de duas captações em Nova Lima: córregos Mutuca e Fecho e uma em Belo Horizonte, totalizando 750 L/s, ainda em operação. O Relatório Diagnóstico realizado pela Prefeitura identifica as áreas de captação como propriedades de Belo Horizonte, tendo sido adquiridas pela Administração Direta Municipal.
- Sistema Pampulha (município de Belo Horizonte) – composto por um pequeno sistema adutor de 30 L/s, atualmente desativado.

- Sistema Barreiro (município de Belo Horizonte) – captação de água bruta para fins industriais pelos córregos Posse e Clemente, com capacidade de 200 L/s. Atualmente integra o sistema dotado de Estação de Tratamento de Água.
- Sistema Catarina (município de Brumadinho) – captação de água bruta para fins industriais no ribeirão Catarina e nascentes próximas, com capacidade de 170 L/s, ainda em funcionamento.
- Sistema Rio das Velhas (município de Nova Lima) – captação no Rio das Velhas em duas etapas de 3.000L/s cada uma.

O relatório original sobre o sistema de esgotamento sanitário para Belo Horizonte apresentava cinco alternativas de concepção, concluindo pela quinta alternativa, que admitia o Ribeirão Arrudas como receptor e escoadouro das águas residuais, compatível para autodepuração até a cidade alcançar 30.00 habitantes. A partir desse limite, os efluentes deveriam ser conduzidos até o Rio das Velhas (VIANNA, 1997: 95). As redes coletoras foram concebidas como sistema separador absoluto, admitindo-se o recebimento da água do princípio das chuvas, pela sua carga poluidora. Muitos problemas foram ocorrendo de forma a não configurar o sistema como separador absoluto, conforme previsto em projeto, ao longo do desenvolvimento da capital.

Em 1967, sob a gestão do DEMAÉ é realizado o cadastro das redes coletoras de esgotamento sanitário, sendo em 1969 contratado o Plano Diretor de Esgotos. O objetivo do Plano era o controle efetivo da poluição dos principais córregos da cidade; diminuir a poluição por esgotos sanitários no Rio das Velhas; preservar as águas da lagoa da Pampulha ; e defender a saúde pública contra os males que resultam da ausência do sistema (VIANNA, 1997: 111).

Do cadastro realizado identificaram-se um total de 700 km de rede de esgotos, sendo que 250 km utilizavam o interceptor do Arrudas; 400 km eram redes isoladas que despejavam no Ribeirão Arrudas e nos seus tributários; 50 km de rede da bacia do Ribeirão da Onça (VIANNA, 1997:111). A população atendida no ano de 1970 era estimada em 500.000 habitantes, representando 40% do total (VIANNA, 1997:111). Todo o sistema de esgotamento sanitário implantado pelo DMAE foi também transferido à COMAG, conforme contrato de concessão firmado em 1997.

4.5 A política do PLANASA e suas repercussões em Belo Horizonte

O PLANASA foi implementado na década de 1970 sob a égide da ditadura militar, sustentando-se em três pilares: a centralização da política de saneamento nos estados²², em detrimento dos municípios; o BNH como estruturador e fomentador do Plano; e a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços mediante tarifas.

A centralização do saneamento nos estados deu-se mediante o fortalecimento das Companhias Estaduais de Saneamento, e pelo uso de mecanismos de coerção dos municípios para delegação dos serviços às mesmas. Os recursos financeiros e o formato de contrato entre poder concedente e concessionária foram instrumentos utilizados para favorecer tal centralização. Os financiamentos federais eram restritos às CESBs. O contrato de concessão realizado entre municípios e prestadores de serviços estaduais era baseado em um modelo desenvolvido no âmbito do PLANASA, no qual o poder concedente tinha atribuições restritas, sem estabelecer formas de regulação da prestação de serviços. A adesão das capitais dos estados ao modelo proposto também encontra relação no fato de os prefeitos serem nomeados pelos governadores, o que constringia a possibilidade de maiores resistências.

Para obter financiamento, cada estado teve que criar tanto um Fundo de Financiamento de Águas e Esgotos – FAE, baseado em sua arrecadação orçamentária, quanto uma Companhia Estadual de Saneamento, para prestar serviços em toda a abrangência do estado. O PLANASA exigia que o estado investisse 50% do montante global do fundo, para compor com os 50% que seria emprestado pelo BNH, utilizando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços – FGTS (REZENDE e HELLER, 2008). Os municípios com prestação direta não cumpriam os requisitos da estrutura de aquisição do crédito para possibilitar investimentos, sendo isso um efetivo mecanismo coercivo com vistas a debilitar a prestação direta.

Além da perspectiva da centralização, enquanto concepção de melhor forma de gestão dessa política pública para garantir escala, havia a estratégia de enfraquecer o poder local, pela ameaça que representava ao modelo ditatorial. As políticas, como de saneamento e de habitação, que vinham a atender demandas diretas do povo, eram geridas pelo BNH até sua extinção, em 1986. O BNH (instituição federal) funcionava inicialmente como

²² Os governadores dos estados no período da Ditadura Militar eram designados pelo poder central, sendo detentores de credibilidade do regime.

operacionalizadora do Plano e em um segundo momento assumiu o papel de gestora. O projeto da casa própria era visto como um antídoto contra os que poderiam representar ameaça à ordem (ANDRADE, 2007: 249). Ou seja, a estratégia era aproximar as massas populares do governo federal mediante o atendimento de suas demandas mais diretas. Segundo Andrade (2007, 249), os municípios foram atingidos de forma direta e indireta no regime autoritário, pois havia o temor de que as cidades propiciassem movimentos populistas a partir das esperanças das massas.

Desde o início da década de 1970, a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários em Belo Horizonte seguiu a política implementada no PLANASA, de centralização na empresa estadual.

O Departamento Municipal de Águas e Esgotos – DEMAÉ foi o responsável pela prestação de serviços em Belo Horizonte até 1973, quando foi integrado à Companhia de Águas e Esgotos – COMAG, atual COPASA, atendendo às determinações do PLANASA (BELO HORIZONTE, 1973). Não existem registros de resistências a esse modelo adotado pelo município de Belo Horizonte, como ocorreu em Porto Alegre, cujo Departamento Municipal de Águas e Esgotos - DMAE manteve a prestação de serviços local, apesar da existência da Companhia Rio-grandense de Saneamento – CORSAN e das pressões a que foi submetido. Em Minas Gerais, muitos municípios de médio porte, como Uberlândia e Juiz de Fora, resistiram ao determinado pelo PLANASA, mantendo os serviços municipais.

O contrato de concessão firmado entre a COPASA e o município de Belo Horizonte foi regulamentado pela Resolução 265, de 23 de maio de 1973, com validade de 27 anos, até maio de 2000. Nesse instrumento, o município transferiu à empresa estadual ao prerrogativa do estabelecimento das tarifas, taxas e emolumentos, de forma irrevogável. A redação “de forma irrevogável”, definida em uma cláusula do contrato, é simbólica e representativa do mecanismo coercivo presente nessa política. Qualquer contrato é passível de ser revogado, mediante compensações específicas que podem ser reguladas. Tornar irrevogável qualquer aspecto do contrato é contrariar o direito que sustenta a relação equilibrada entre as partes. As atribuições municipais firmadas no Contrato restringiam-se: à cooperação para o funcionamento do sistema, por meio de isenção de tributos municipais; participação de 20 % em investimentos; e à necessidade de ser notificado sobre as obras no município. O município, no escopo desta política, abre mão de prerrogativas de um poder concedente de

serviços, a despeito de ser o próprio a quem caberia de fato regular o serviço e estabelecer os preços.

As companhias estaduais foram estruturadas para absorver a prestação de serviços nas principais e mais populosas cidades, sustentadas na ideia de que estas propiciariam uma escala mais adequada, e instrumentalizariam a implantação de uma política redistributiva no âmbito dos concedentes à empresa estadual de saneamento, denominado subsídio cruzado²³. Essa operacionalização do subsídio cruzado tem sido a base de justificativas, até o presente, da política expansionista praticada pelas companhias estaduais, em oposição à prestação direta. A COPASA seguiu o padrão institucionalizado na política federal em sua relação com os municípios concedentes.

Outras premissas do PLANASA e da política de saneamento estabelecida em Belo Horizonte foram a busca da auto sustentação financeira dos sistemas pelas tarifas e a ampliação da cobertura, priorizando os sistemas de abastecimento de água e postergando os investimentos em sistemas de esgotamento sanitário. Não se pode, porém, atribuir a priorização do abastecimento de água como política vinculada unicamente ao modelo de gestão característico do PLANASA, visto que é essa prática recorrente em diversos modelos de gestão e em distintos países.

O regime autoritário foi marcado por forte tom tecnocrático e nunca, até então, os técnicos haviam exercido tanta influência no Estado (ANDRADE, 2007: 249). O subsistema saneamento é fortemente caracterizado pela alta concentração do poder decisório nas elites técnicas, o que se mantém atualmente na cultura organizacional das instituições e instâncias federativas atuantes nessa política setorial.

Em 1984, no bojo da redemocratização do país, é criada a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE, com objetivos de fortalecer a capacidade técnica, administrativa e financeira dos prestadores de serviço associados, significando um movimento

²³ O subsídio cruzado é praticado pelas empresas estaduais nas seguintes modalidades: 1) entre categorias de consumo – as categorias comercial e industrial, com tarifas unitárias mais elevadas, financiam as faixas residenciais de baixa renda; 2) entre faixas de consumo: quem consome mais tem preços unitários mais elevados do que quem consome menos; e 3) entre regiões: subsistemas superavitários como o de Belo Horizonte, devido ao porte, configurando uma escala favorável, subsidiam sistemas de menor porte ou de custos mais significativos, com maior dificuldade de autossustentação pela tarifa. O subsídio entre regiões é a modalidade a qual se refere o texto (PIZAIA e ALVES, 2008).

no sentido da valorização do poder local. Essa iniciativa conforma uma conjuntura de reação dos prestadores diretos aos anos de exclusão da política no âmbito federal, sem contudo possibilitar turbulência suficiente para realocar o poder nessa política setorial. O subsistema manteve-se relativamente estável no que diz respeito aos papéis do município, do estado e do prestador estadual de serviços, apesar da ocorrência de eventos externos que poderiam favorecer mudanças, como: a promulgação da Nova Constituição Federal em 1988, que define os municípios como entes federados e aponta para uma descentralização; a falência do BNH em 1986 que operacionalizava o PLANASA; a crise macroeconômica que resultou em déficit de investimentos no setor por décadas; a concentração dos resultados insatisfatórios de cobertura e qualidade de serviços na população mais carente, o que poderia suscitar movimentos sociais contra o modelo vigente.

Significativos investimentos foram realizados nos serviços, principalmente de abastecimento de água, da década de 1970 até meados da de 80. Melo (1989 *apud* REZENDE e HELLER; 2008: 267-268) identifica o período de 1975 a 1983 pela ampliação dos serviços de saneamento, com significativo aumento dos financiamentos pelo Banco Mundial. Todavia, foram restringidos os recursos para o setor a partir da crise econômica de 1981.

Os investimentos expressivos nos sistemas em Belo Horizonte, no período acima mencionado, foram acompanhados por melhorias na estrutura técnica, operacional e financeira da COPASA. A estrutura da empresa e seu reconhecido e divulgado *know-how* em operar os sistemas foram importantes recursos utilizados ao longo do processo de mudança da política de saneamento em Belo Horizonte para sustentar a preferência pela manutenção da política vigente.

A entrada em operação do sistema Rio das Velhas, em 1973, é um marco do abastecimento de água em Belo Horizonte, solucionando o problema de desabastecimento de bairros como Santa Tereza, Floresta e das partes altas da cidade (FJP, 1996). Esse sistema foi viabilizado e executado ainda pelo DEMAÉ, com recursos do DNOS. Entretanto, por ser o ano de incorporação do DEMAÉ à COPASA, isso favoreceu a associação de nexos das melhorias nos sistemas às intervenções promovidas pela empresa estadual. Os resultados da política implementada, como o aumento de cobertura do sistema de água, decorrente dos investimentos expressivos viabilizados no PLANASA e do “boom” de crescimento, identificado como milagre econômico, representam um capital que é apropriado pela empresa.

Tais dados fomentam a percepção da eficácia do modelo de gestão, representando também ao longo do processo político de mudança nos períodos posteriores, um capital utilizado pela Coalizão Conservadora.

A Tabela 4.1 possibilita acompanhar a evolução na cobertura dos serviços em Belo Horizonte, segundo avaliações feitas nos censos de 1970, 1980, 1991 e 2000, e na estimativa realizada pela Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - PNAD do IBGE de 2008.

TABELA 4.1 –

Evolução do crescimento populacional e da cobertura de água e rede coletora de Belo Horizonte

Ano	População Urbana (hab)	Domicílios interligados à rede pública de água (%)	Estimativa de pop. excluída (hab)	Domicílios interligados à rede pública de esgotos (%)	Estimativa de pop. excluída (hab)
1970	1.235.030	65,2	429.790	46,3	663.211
1980	1.780.855	83,2	299.184	54,1	817.412
1991	2.020.161	93,7	127.270	85,6	290.903
2000	2.238.526	97,5	55.963	93,3	154.458
2008	2.434.642	99,7	7.304	97,4	63.301

Fonte: IBGE (censos de 1970, 1980, 1991, 2000 e PNAD 2008)

Os índices de cobertura de Belo Horizonte encontram-se acima da média nacional. No entanto, há de se destacar que o déficit concentra-se nos setores subnormais (MELLO e COSTA, 2008). A Figura 4.2 demonstra evolução da cobertura com redes coletoras de esgotos em Belo Horizonte, no período de 1991 a 2000, destacando as diferenças entre a abrangência dos serviços prestados na cidade formal e nos setores subnormais.

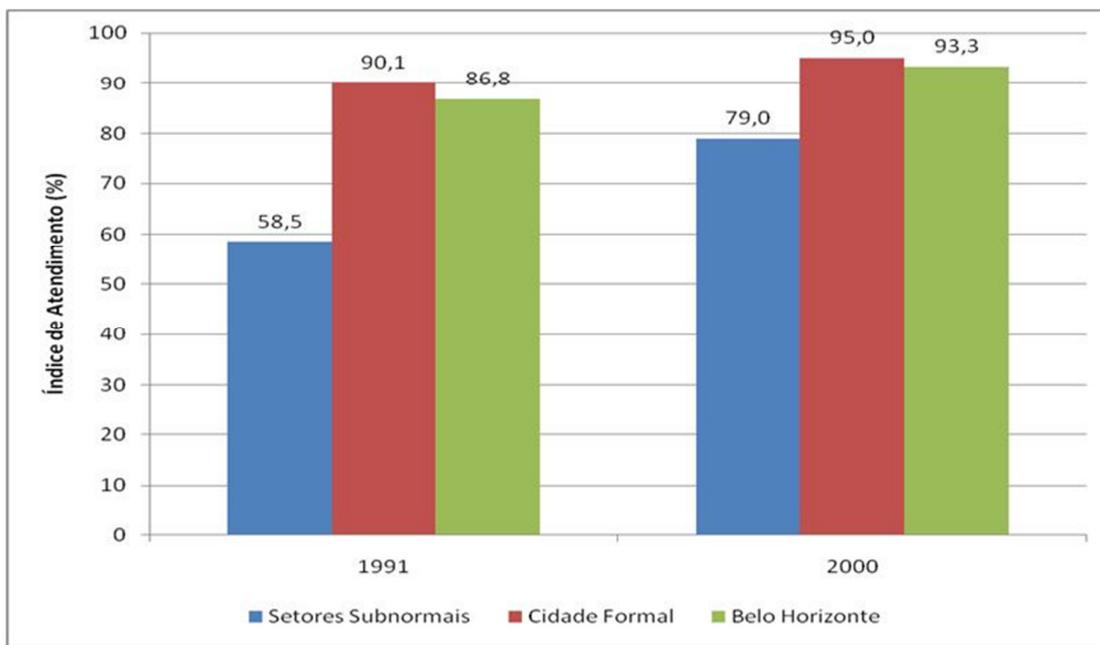


Figura 4.2 – Evolução do índice de cobertura com redes coletoras de esgotos nos setores subnormais, cidade formal e em todo o município de Belo Horizonte, de 1991 a 2000. Fonte: Mello e Costa (2008)

Nos aproximados 30 anos (de 1973 a 2004) que compõem o período avaliado, a população de Belo Horizonte cresceu cerca de 90%, aumentando a ocupação de áreas inadequadas (áreas de acentuado declive e fundos de vale), configurando e adensando áreas de vilas e favelas. A ampliação do abastecimento de água, sem o paralelo acompanhamento de investimentos de redes coletoras e interceptores de esgotos, foi responsável pela contaminação de quase todos os corpos de água do município e pelo desenvolvimento de práticas de interligação nos sistemas de drenagem onde esses existiam. A ampliação de cobertura do sistema de esgotamento sanitário do ano de 1991 a 2000, principalmente nos setores subnormais, já é resultado do processo político instalado a partir de 1993. As coalizões minoritárias utilizaram de modo preponderante os baixos índices, concentrados nas áreas socialmente mais vulneráveis, para buscar mudanças na política de saneamento no município. Até o ano 2000, não existia nenhuma estação de tratamento de esgotos sanitários no município. A ampliação de cobertura da rede coletora a partir da década de 1990 e a execução das estações de tratamento de esgotos a partir do 2000 são parte do processo político de mudança que se estabeleceu em Belo Horizonte – aprofundado no capítulo 5.

Os resultados da política implementada a partir de 1973 até 1993 (recorte temporal do início do processo de mudança, caracterizado neste estudo) compõem uma matriz que em síntese

pode ser identificada como: êxito na ampliação da cobertura do sistema de abastecimento de água – SAA; estruturação da empresa estadual para um prestação de serviços de excelência, principalmente quanto aos aspectos técnicos/operacionais do SAA; deficiência relativa ao SAA exemplificada em intermitências localizadas em partes específicas da cidade; resultados significativamente negativos quanto ao Sistema de Esgotamento Sanitário - SES: baixa cobertura com rede coletora concentrada nos setores subnormais, necessidade de ampliação de interceptores e ausência de tratamento de esgotos.

Esses resultados foram problematizados em fóruns de discussão e apresentações públicas, por parte do prestador de serviço, associando os bons indicadores de água à competência da empresa em gerir o sistema e atribuindo os resultados negativos quanto ao SES a questões sistêmicas, como a fragilidade da cooperação federativa, representada pelos baixos investimentos do governo federal no setor e dificuldade do poder local em ordenar a política territorial. A baixa disponibilidade de financiamentos, a partir de meados da década de 1980, ocorria tanto por aspectos macroeconômicos, que configurava uma crise, quanto pela perspectiva de intervenção mínima do estado no setor, fomentada pelo governo federal. No nível local, as dificuldades de implantação de redes e interceptores nas áreas constituídas por ocupações irregulares, sem infraestrutura mínima, justificavam a ausência do acesso aos serviços, concentrados geográfica e socialmente. Era discurso comum e corrente atribuir ao poder local as responsabilidades pela ausência de interceptores, devido à ocupação dos fundos vales pela expansão urbana desordenada. Nesses casos, são necessárias obras de maior porte e custos, envolvendo remoção de famílias e recuperação de áreas degradadas. Segundo o prestador de serviços, suas obrigações para implantação dos sistemas condizia com a instalação das tubulações e suas obras associadas, como abertura de valas, reaterro e acabamento superficial, cabendo ao governo municipal assumir toda a obra estruturante necessária para a implantação das redes. Os custos envolvidos para remoção de famílias e reurbanização de áreas é muito superior ao demandado para implantação de tubulações. O governo local, igualmente, tinha problemas de acesso aos recursos necessários para investimentos no setor. Ademais, para alocação dos recursos em setores subnormais da cidade fazia-se imperativa a mudança da lógica de priorização de investimentos, estruturada para o privilégio do desenvolvimento urbano e social da cidade formal, questão que só entrou na pauta do governo local, a partir de 1993. Marques (2000:20) argumenta que o comportamento da burocracia técnica também determina os efeitos redistributivos das políticas de infraestrutura. Para a maior parte dos técnicos, é legítimo que, havendo escassez de água, de

recursos ou de materiais, os “pobres recebam depois” dos ricos. Esse comportamento é também alimentado pelo tónus mercantil dado ao sistema, ao ter, entre suas diretrizes estruturadoras, a auto sustentação pelas tarifas, assegurando legitimidade à priorização do atendimento àqueles que podem pagar, via tarifa.

A comunicação empreendida para justificar os resultados da política implementada retroalimentava as convicções de certa efetividade, dentro das situações de contorno da prestação de serviços (conjuntura política e econômica). Tal ação comunicativa da coalizão conservadora constituiu elemento importante para influenciar a opinião pública ao longo de todo o processo estabelecido de disputa.

A administração municipal, desde a delegação dos serviços à COPASA até 1993, não contava com estrutura técnico-administrativa específica para acompanhar a prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como para fomentar a necessária intersetorialidade. A Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP concentrava suas atribuições em intervenções estruturantes, viárias e de drenagem de águas pluviais. Sua conexão com a COPASA era inerente à própria natureza dos serviços, demandando integrar obras em ações simultâneas específicas. No entanto, era desprovida de um arranjo institucional que possibilitasse a sinergia de ações, como uma política instrumentalizada para esse fim. Ademais, cabe ressaltar que, apesar de o sistema de esgotamento sanitário planejado para Belo Horizonte ter sido concebido na modalidade de sistema separador absoluto, de fato não o é, dada a real configuração do sistema de drenagem, utilizado como escoadouro de esgotos sanitários, em razão da existência de ligações clandestinas e interligações de redes coletoras. Da mesma forma, existem ligações clandestinas de águas pluviais em redes coletoras de esgotos, demandando em ambas as direções que as instituições desenvolvam estratégias e projetos conjuntos para solucionar os problemas inerentes à configuração híbrida dos sistemas. A integração entre as instituições apresentava sérias fragilidades, pois não havia planejamento compartilhado das ações e a COPASA definia com total autonomia seus investimentos. Cada instituição tinha sua própria percepção da prioridade dos investimentos, e não existia uma instância estabelecida para dirimir os conflitos inerentes dessas práticas.

4.6 O novo desenho da política de saneamento em Belo Horizonte

Do processo de mudança iniciado em 1993, analisado no capítulo 5, resultou um desenho da política baseado em novos instrumentos, sintetizados e problematizados a seguir: Política Municipal de Saneamento; Convênio de Cooperação para prestação de serviços; instituição do COMUSA e do Fundo Municipal de Saneamento.

4.6.1 Política Municipal de Saneamento

A Política Municipal de Saneamento foi instituída pela Lei 8260 de 03 de Dezembro de 2001 (BELO HORIZONTE, 2001). Destacam-se a seguir princípios e diretrizes preconizados em lei, especificamente relativos à gestão, que são prerrogativas para institucionalização da política no âmbito municipal.

*“Art. 3º - **Compete ao Município** a gestão, a organização e a prestação direta ou indireta dos serviços de saneamento, efetivando-se esta mediante convênio de cooperação com instituições da administração direta ou indireta de outros entes públicos ou com organizações sociais legalmente constituídas, ou em regime de concessão ou permissão”. [grifo do autor]*

Nesse artigo, o poder local assume a presunção da titularidade.

“Art. 15 - A gestão dos serviços de saneamento dar-se-á mediante a verificação sistemática das metas estabelecidas pelo Plano Municipal de Saneamento - PMS - e pelas seguintes determinações:

*I - o descumprimento das citadas metas acarretará **a aplicação das sanções pré-estabelecidas em contrato**, desde que caracterizada a responsabilidade do prestador de serviços; [grifo do autor]*

*II - a prestação dos serviços de saneamento será efetuada mediante a justa **cobrança de tarifas ou taxas, regulamentadas em lei específica**; [grifo do autor]*

*III - a composição de tarifas ou taxas de serviços de saneamento **será aprovada pelo Conselho Municipal de Saneamento - COMUSA**; [grifo do autor]*

*IV - o prestador de serviços viabilizará o atendimento aos imóveis que não disponham de rede oficial de abastecimento de água e de coleta de esgoto, por meio de procedimentos alternativos e eficazes (intra e extradomiciliares), **cujos critérios de cobrança serão previamente aprovados pelo COMUSA**; [grifo do autor]*

*V - o **Executivo promoverá entendimentos e ações com os demais municípios da Região Metropolitana** de Belo Horizonte - RMBH - e articulará ações com o órgão ambiental do Estado e com o Ministério Público, a fim de assegurar a qualidade das águas dos mananciais para abastecimento público; [grifo do autor]”*

Nos incisos supramencionados do artigo 15º, o município pretende assumir atribuições de efetivo titular, como: regulador dos serviços mediante a execução de um contrato que preveja

sanções diante de não conformidades identificadas; regulamentador das tarifas; e articulador de ações de abrangência metropolitana.

No Capítulo II da Lei 8260, o município instituiu o Sistema Municipal de Saneamento para formular a política, definir estratégias e executar ações de saneamento. No art. 19º (capítulo II) são definidos os instrumentos do Sistema.

*Art. 19 - O **Sistema Municipal de Saneamento** é composto dos seguintes instrumentos:*

I - Conferência Municipal de Saneamento - COMUS -;

II - Plano Municipal de Saneamento - PMS -;

III - 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;

IV - tarifas ou taxas cobradas pela prestação dos serviços de saneamento;

V - legislação ambiental e demais regulamentos legais afetos ao saneamento e às atribuições dos órgãos constituintes do Sistema Municipal de Saneamento;

VI - Fundo Municipal de Saneamento - FMS.

Desde a promulgação da Política Municipal de Saneamento, foram organizadas duas conferências municipais de saneamento. A primeira, realizada em 30 de junho de 2007, contou com aproximados 170 participantes, separadas em quatro grupos para discutir as seguintes temáticas: I - Tema Local: Saneamento Integrado / Tema nacional: As intervenções urbanas e a integração de políticas; II - Tema Local: Participação Social / Tema nacional: As intervenções urbanas e o controle social; III - Tema Local: Gestão de água e esgoto / Tema nacional: As intervenções urbanas e os recursos; IV - Tema Local: Resíduos Sólidos / Tema nacional: Capacidade administrativa e de planejamento.

A segunda conferência ocorreu nos dias 02 e 03 de setembro de 2009 e contou com cerca de 300 pessoas divididas em quatro grupos temáticos: Participação Social/Regulação, Gestão de Águas Urbanas, Resíduos Sólidos/Controle de Vetores e Controle de Inundações. Das duas conferências resultaram recomendações para serem incorporadas no desenvolvimento da política de saneamento.

O Fundo Municipal de Saneamento e o Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA) foram regulamentados em 24 de março de 2003 por meio do Decreto 11.289 (BELO HORIZONTE, 2003). O COMUSA é um conselho deliberativo e consultivo, em funcionamento desde 22 de abril de 2004, composto por dezesseis membros em distribuição

paritária (oito representantes da sociedade civil e oito do poder público por livre designação do prefeito). Mello (2010) reconhece o fato do COMUSA ser um conselho ainda jovem e com uma curta trajetória para análise, mas que potencialmente se beneficia da possibilidade de aproveitar as experiências de outros conselhos já instituídos em Belo Horizonte, desde 1993, para correção de possíveis dificuldades de implementação de uma política participativa. Essa autora identifica, ainda, fragilidades e desafios deste instrumento, para efetivamente garantir as premissas e diretrizes estabelecidas na Política Municipal de Saneamento. Welter *et al.* (2008 *apud* MELLO, 2010:50) afirmam que o COMUSA apresenta uma estrutura 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.

Até o momento foram desenvolvidos dois Planos Municipais de Saneamento, devidamente aprovados pelo COMUSA: PMS 2004 a 2007, atualizado em 2006; PMS 2008 a 2011. Nesses planos foram elaborados diagnósticos sanitários, ambientais e de saúde pública, indicadores de salubridade ambiental e metodologia para determinação de prioridades de investimentos a partir destes índices, sendo orientadores da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento por deliberação do Conselho.

4.6.2 Convênio de cooperação para prestação compartilhada de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Em novembro de 2002 foi firmado o Convênio para prestação de serviço de água e esgotos em Belo Horizonte com base no art. 241 da CF que prevê a Gestão Associada, intitulando-se: “*Convênio de cooperação que entre si fazem o Estado de Minas Gerais, o Município de Belo Horizonte, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP, para a prestação compartilhada²⁵ de serviços de abastecimento de água e saneamento básico no município de Belo Horizonte*”. Em maio de 2004 foi elaborado um termo aditivo ao Convênio que promoveu ainda alguns deslocamentos de poder nas relações dos signatário.

²⁵ Segundo o Procurador Geral do Município, o Convênio apesar de intitulado Gestão Compartilhada baseia-se no art. 241 da CF que prevê a Gestão Associada. As justificativas para substituição do adjetivo no nome do Convênio firmado em Belo Horizonte não se constitui divergência relevante quanto às relações entre os signatários, baseando-se em argumentos de retórica.

A seguir destacam-se pontos do Convênio que juntamente com os outros instrumentos implementados definem o desenho dessa política pública setorial, em uma apresentação dialógica com a Política Municipal de Saneamento e com a Constituição Federal. A PMS previamente instituída deveria ser a orientadora para formulação desse Convênio, destituído de um Contrato de Programa²⁶, mas que traz em si uma relação contratual, uma vez que é garantida constitucionalmente ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

A PMS, aqui entendida como marco regulatório para os serviços de saneamento prestados no município, foi construída em três sustentáculos: i) o governo local como responsável pela prestação direta ou delegação dos serviços de saneamento; ii) o cidadão como ator relevante na gestão dos serviços, uma vez que determinou a democratização dos processos decisórios com fóruns específicos, a participação popular no processo e a universalização dos serviços com especial atenção à população de baixa renda; e iii) instrumentos para favorecer boas práticas de gestão em ambiente regulado, com o estabelecimento de um Sistema Municipal de Saneamento.

a – o convênio, os signatários e a questão da titularidade

São signatários do convênio para a gestão compartilhada dos serviços: o Estado de Minas Gerais, o Município de Belo Horizonte, a COPASA e a SUDECAP.

O Estado e o Município são entes federativos, autorizados na constituição a firmar convênio nos moldes da gestão associada para prestação dos serviços. A SUDECAP é uma autarquia municipal e, portanto, constitui-se ente público. Ponto que merece menção é o fato da COPASA ser signatária deste convênio, pois possui administração pública, mas é sociedade de economia mista de direito privado. A partir de 2004, a empresa passou a ter capital aberto no mercado da bolsa de valores e parte das ações de propriedade do capital privado, portanto, já não se prestando exclusivamente ao atendimento do interesse público. Esse aspecto não inviabiliza a aplicação desta modalidade de prestação de serviços, criada na CF para garantir às empresas estaduais prestarem o serviço sem licitação, mas demonstra que foi concedido à COPASA, enquanto, signatária do Convênio poderes de ente federado, desconsiderando os interesses privados instituídos na empresa.

²⁶ Contrato de Programa e Consórcio foram regulamentados na Lei 11.107 de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcio público.

Esta modalidade de prestação de serviço através de convênio de cooperação, além de prevista na CF é também objeto de detalhamento na PMS. Os artigos 241 da CF e 14 da PMS preveem:

*“Art. 14 da PMS - Os contratos de concessão ou permissão para prestação de serviços públicos de saneamento, formalizados mediante prévia licitação, ou os convênios de cooperação, **ambos autorizados por lei específica**, com o fim de permitir o efetivo controle social, o atendimento das necessidades de saneamento da população e disciplinar os aspectos econômico-financeiros dos contratos ou dos convênios [...] [grifo do autor].*

*Art. 241 da CF - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei** os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” [grifo do autor].*

O Convênio²⁷ limitou-se a um ato do poder executivo, divergindo neste aspecto do estabelecido no ordenamento jurídico supramencionado.

No Convênio, todos os signatários têm especificadas suas atribuições individuais. A COPASA e SUDECAP partilham também atribuições comuns. A modalidade de gestão compartilhada no formato estabelecido não define um titular, como presumido na PMS, mas garante poderes inerentes a um titular ao prestador de serviços e ao Estado, como o apresentado no item III b. Abaixo, relaciona-se as atribuições individuais previstas no Convênio, que possibilita a avaliação da participação de cada signatário e a distribuição de poder no novo modelo de gestão.

“I - Do ESTADO:

a) O ESTADO deverá adotar, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data de assinatura deste Convênio, as providências administrativas necessárias no sentido de promover as alterações no Estatuto Social da COPASA-MG, de modo a permitir ao MUNICÍPIO assento no Conselho de Administração e no Conselho Fiscal da empresa, desde que atendido o disposto na alínea b, deste item;

²⁷ Sete entrevistados com maior conhecimento do ordenamento jurídico que regulamenta a prestação de serviços ou relacionados ao Executivo e Legislativo e à empresa prestadora de serviços, com influência mais direta no processo de tomada de decisão, foram questionados sobre a ausência de manifestação do poder legislativo no formato final do Convênio. Quatro manifestaram desconhecer a necessidade de o Convênio ser disciplinado pelo Legislativo, dois afirmaram ignorar o fato do Convênio não ter sido submetido ao legislativo municipal e um afirmou não ser necessário, como a exemplo outros convênios firmados entre a PBH e outras entidades que igualmente não foram disciplinados pelo legislativo, apesar de reconhecer a distinção da modalidade de cooperação. Todos os questionados que se sentiram aptos a responder sobre a questão afirmaram não se tratar de instrumento precário para esta prestação de serviços, apesar da arguição insinuar uma disparidade com a legislação que trata o assunto.

b) Para o cumprimento pelo ESTADO do item anterior desta cláusula, o MUNICÍPIO adquirirá ações da COPASA e celebrará o respectivo acordo de acionistas para permitir-lhe deter 01 (um) assento no Conselho de Administração e 1 (um) assento no Conselho Fiscal.

II - Do MUNICÍPIO:

a) Regulamentar, implementar e gerir o Fundo Municipal de Saneamento, criado pelo art. 14 da Lei Municipal nº 7.907. de 13 de dezembro de 1999;

b) Assegurar que a tributação de competência municipal sobre os serviços da COPASA fique limitado à prestação de serviços de esgotamento sanitário, com alíquota máxima de 2% (dois por cento).

c) Assegurar à COPASA a continuidade das cessões dos imóveis que estão em sua posse e que foram objeto de Convênios anteriormente firmados.

III -Da COPASA MG:

a) Gerir e operar as etapas dos serviços de interesse comum metropolitano e do MUNICÍPIO relativas às atividades de captação, tratamento, adução e macro reservação de água e de interceptação, tratamento e disposição final dos esgotos;

b) Elaborar a proposta de reajuste ou revisão tarifaria dos serviços. aplicáveis no âmbito do MUNICÍPIO, cujos valores serão aprovados e fixados pelo ESTADO;

c) Gerir, operar, atualizar, modernizar e expandir o sistema de distribuição de água do MUNICÍPIO e executar as respectivas obras decorrentes do crescimento vegetativo das demandas;

d) Gerir, operar, atualizar, modernizar e expandir o sistema de coleta de esgotos do MUNICÍPIO e executar as respectivas obras decorrentes do crescimento vegetativo das demandas;

e) Executar a gestão comercial integrada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do MUNICÍPIO;

f) Fornecer sistemática e periodicamente as informações necessárias ao acompanhamento da prestação dos serviços objeto do presente Convênio pelo MUNICÍPIO conforme venha a se estabelecer entre os partícipes do presente convênio;

g) Prestar os serviços aos usuários de acordo com as normas contidas nos Decretos Estaduais nºs 32.809/91 e 33.611/92 e legislação que vier a se aplicar à espécie;

h) Arcar com os custos do DRENURBS - Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte, até o valor máximo de R\$170.000.000,00 (cento e setenta milhões de reais), pagando o valor ao MUNICÍPIO, em parcelas mensais no prazo de 24 (vinte e quatro) anos a partir de janeiro de 2008, corrigindo-se monetariamente aquele total segundo índice estabelecido pelas partes antes do início dos pagamentos.

i) Efetuar o pagamento do ISSQN incidente sobre o serviço de esgotamento na forma prevista no item "b" do inciso II da Cláusula primeira deste Convênio.

IV) Da SUDECAP:

a) Acompanhar e fiscalizar permanentemente a prestação dos serviços pela COPASA no MUNICÍPIO

b) Planejar, em conjunto com a COPASA, as obras de expansão do sistema municipal de coleta de esgotos e de complementação de interceptação nas áreas já atendidas relativas às bacias e sub-bacias situadas no MUNICÍPIO;

c) Executar as obras integradas de urbanização das áreas de vilas, favelas e de outros assentamentos, de baixa renda, incluindo as redes de distribuição de água e de coleta de esgoto sempre em comum acordo com a COPASA;

V - São atribuições e responsabilidade comuns da COPASA e da SUDECAP:

a) Elaborar o Plano de Gestão da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento Sanitário do MUNICÍPIO e acompanhar a evolução, qualidade e os custos daqueles serviços;

b) Executar o planejamento das obras e investimento nos sistemas de água e de esgotamento sanitário de interesse do MUNICÍPIO;

c) Articular as demais ações de interesse comum, visando aperfeiçoar a qualidade do atendimento aos usuários dos serviços.”

Da participação do município no conselho fiscal da COPASA, mediante a aquisição de ações da empresa, com transferência de Patrimônio do Município para a COPASA, há de se problematizar duas possibilidades inerentes a esse tipo de relação: i) a garantia da intervenção do Município na empresa de forma a buscar o melhor atendimento ao interesse público ou/e ii) confundir-se o papel do Município quanto aos interesses públicos e privados. Na segunda possibilidade são antagônicos os dois interesses que perpassam a relação, uma vez que a vocação da Prefeitura deveria ser a busca da universalização e atendimento da população de baixa renda, conforme preconizado na PMS, viabilizando para isso subsídios e subvenção e o interesse mercantil marcado pela participação acionária na empresa, alinhada normalmente com a busca de otimização dos lucros e redistribuição de dividendos. Trata-se, portanto, de uma dicotomia proposta nesse modelo. As ações do município da ordem de 10% do total de ações da empresa foram negociadas na bolsa de valores em meados de 2007. No entanto, por força do Convênio, manteve-se a participação da PBH²⁸ no conselho fiscal.

²⁸ Três entrevistados que acompanharam a participação da PBH nos conselhos fiscal e de administração manifestaram ser esta representação insuficiente para promover o deslocamento do poder no âmbito da empresa com fins de assegurar os interesses do município na prestação de serviço.

b- Condições econômico-financeiras

No Convênio, foram estabelecidos os seguintes critérios e forma de remuneração pelos serviços: i) cabe a COPASA elaborar a proposta de reajuste ou revisão tarifária dos serviços, aplicáveis no âmbito do município, cujos valores serão aprovados e fixados pelo Estado; ii) o produto da arrecadação das tarifas dos serviços será repartido, sendo 4% para a SUDECAP e 96% para a COPASA; iii) a parcela creditada à SUDECAP consistirá em contribuição ao Fundo Municipal de Saneamento (FMS); iv) acrescem-se aos valores creditados ao FMS os valores despendidos pelo Município para custeio de seu consumo de água e despesas com esgotos; v) a COPASA fica obrigada a estabelecer centros de custos contábeis independentes que permitam adequar e controlar os custos; vi) os investimentos serão aplicados conforme as prioridades definidas no Plano de Gestão e no Planejamento Integrado, seguindo-se para tanto as diretrizes da PMS.

As tarifas da COPASA são comuns a todos os sistemas do estado de Minas Gerais, sendo fixadas pelo Estado a partir de demandas da COPASA sem aprovação do município. Essa prática regulamentada no convênio contraria o estabelecido na PMS, que delega ao COMUSA, Conselho Municipal de Saneamento, a aprovação da composição de tarifas ou taxas de prestação de serviço. Pondera-se que o fato do próprio prestador de serviços estabelecer o preço agrava os riscos de desequilíbrio contratual, dada a razão jurídica da empresa, com participação do capital privado aberto na bolsa de valores.

Os recursos destinados ao FMS denotam convergência à PMS, que o prevê como parte do Sistema Municipal de Saneamento, possibilitando recursos financeiros para a execução de obras estruturais, conforme determinação do Plano Municipal de Saneamento.

O Plano Municipal de Saneamento tem sido orientador de investimentos apenas dos 4% de receita tarifária direcionada ao Fundo. Os investimentos realizados pela COPASA (parcela não especificada em contrato dos remanescentes 96% da receita) até o momento têm sido priorizados internamente na empresa de forma autônoma. Os centros contábeis não foram apresentados, nesses decorridos nove anos de vigência do Convênio, apesar de inúmeras manifestações do COMUSA solicitando a prestação de contas. Tal procedimento tem origem nas práticas institucionalizadas desde o modelo PLANASA, assegurando poder ao prestador de serviços que detém a gestão dos recursos majoritários originados no município. O COMUSA, responsável, também, pelo exercício do controle social à prestação de serviços

tem se demonstrado de fato incapaz de assegurar prerrogativas do Convênio principalmente no que se refere ao controle da prestação de contas e à possibilidade de aplicação de sanções, diante de não conformidades com o instrumento regulatório.

Ressalta-se como característica do Convênio a inexistência de critérios claros de planejamento econômico-financeiro da prestação de serviços, com metas de investimentos, compromissos de ampliação de cobertura e de qualidade, critérios de subsídio à população de baixa renda de Belo Horizonte, assim como ausência de limites ou critérios para remuneração do capital, visto que a COPASA é uma empresa com capital aberto na Bolsa de Valores de São Paulo. No momento da assinatura do convênio, a COPASA ainda não havia estruturado a operação de abertura do capital, no entanto, já se tratava de uma empresa de direito privado, que representa outros interesses além do público. Posteriormente às mudanças ocorridas na COPASA, em 2003, com a privatização parcial mediante abertura do capital, não foi feito nenhum termo aditivo ao Convênio, que pudessem evitar ou corrigir eventuais distorções ou desequilíbrios na relação entre as partes.

O subsídio cruzado em suas diversas modalidades tem sido praticado pela COPASA, mas com pouca transparência²⁹. Não existem dados disponibilizados publicamente sobre o movimento dos custos e receitas de Belo Horizonte e nem sequer as regras e os critérios para promover o subsídio. As informações disponíveis são os balanços da empresa, que agregam todas as prestações de serviços da empresa, para atender a regulação da Comissão de Valores Mobiliários, não sendo detalhados o suficiente para possibilitar análise do fluxo de caixa entre os municípios atendidos pela empresa. O atendimento à população mais carente está sinalizado como diretrizes na PMS, que afirma a atribuição do estado de garantir mecanismos distributivos, já incorporando a acepção do saneamento enquanto saúde pública. Se a PMS foi formulada com a pretensão de ser um marco regulatório para a prestação de serviços local, no convênio deveriam estar previstos os mecanismos para garantia das premissas do ambiente regulado.

Enfim, os dois instrumentos da política estabelecidos, a Política Municipal de Saneamento e o Convênio para prestação de serviços, apresentam contradições, que ressaltam aspectos

²⁹ A pesquisadora, como parte do desenvolvimento desta tese, encaminhou ofício à COPASA solicitando informações sobre o número de famílias de baixa renda atendidas no município com tarifa subsidiada. A COPASA não respondeu às reiteradas solicitações, impossibilitando a análise da abrangência de uma política redistributiva no âmbito tarifário.

conflituosos de interesses e princípios da gestão desses serviços. No que se refere especificamente à prestação de serviços, a relação entre as partes tem se orientado, em geral, pelo Convênio, apesar da identificação de algumas não conformidades com a PMS.

4.6.3 A organização institucional – mudanças e inércias na política

A prestação de serviços de água e esgotos em formato de gestão compartilhada modulou a governança das águas no município conforme ilustrado na Figura 4.3 – Modelo Vigente, a partir de novembro de 2002.

A figura limita-se a apresentar o modelo conforme a política formulada, não se atendo a incorporar eventuais distorções entre a formulação da política e a implementação, já discretamente identificadas.

Na Figura 4.3 são apresentados três modelos de governança das águas, dois característicos de períodos distintos da política local, e outro baseando no modelo de concessão tradicional (hipotético - não implementado em Belo Horizonte), permitindo uma análise comparativa para melhor entender as mudanças ocorridas na política de saneamento na última década em Belo Horizonte (HELLER, 2007). Os modelos identificados são: 1- modelo PLANASA (política vigente em Belo Horizonte até 2002); 2 - o modelo de Concessão dos serviços de água e esgoto, conforme preconizado na Lei das Concessões – Lei 8987 de 1995 (BRASIL, 1995); 3 - o modelo vigente em Belo Horizonte desde novembro de 2002. O primeiro modelo, problematizado no item 4.5, é baseado em um contrato de concessão, marcado por uma desequilibrada relação contratual, na qual o poder concedente abstém-se de suas prerrogativas. O segundo modelo prevê a delegação dos serviços por meio da concessão, atendendo ao ordenamento jurídico, cuja relação entre poder concedente e concessionária é verticalmente hierárquica. No modelo vigente, problematizado no item 4.6.3, o COMUSA tem se limitado à participar da gestão do FMS, que representa os 4% de receitas no município.

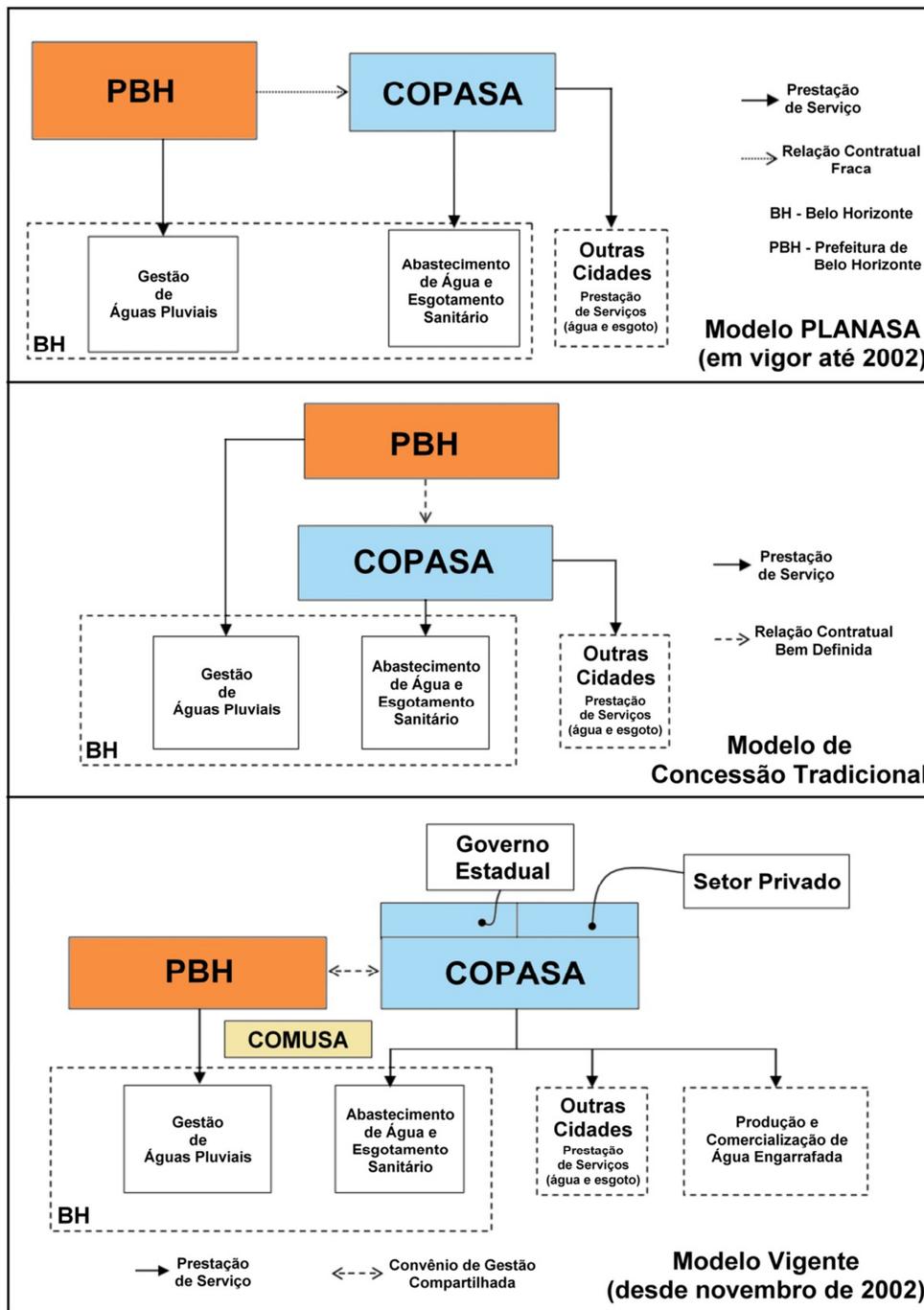


Figura 4.3 – Modelos de Governança das Águas em Belo Horizonte
 Fonte: Adaptado de Heller (2007)

A tabela 4.2 sintetiza algumas mudanças e inércias identificadas entre a política anterior vigente e o novo modelo de gestão. A avaliação apresentada na tabela não tem a pretensão de qualificar as mudanças quanto a sua eficácia e efetividade. Também não é objetivo da tabela identificar se as mudanças em cada dimensão analisada foram implementadas conforme

definido na formulação da política. A intenção é identificar a institucionalização de algumas variáveis da política no novo modelo ou a manutenção de pressupostos da política anterior.

TABELA 4.2 -
Mudanças e Inércias na Política de Saneamento de Belo Horizonte

Variáveis da Política	Política vigente com base no modelo PLANASA	Novo desenho da Política	Mudança ou Inércia
Modelo de Prestação de Serviço	Concessão mediante contrato	Convênio de gestão compartilhada	Mudança
Definição de tarifa	Pela COPASA com aprovação do Estado	Pela COPASA com aprovação do Estado	Inércia
Planejamento de investimento	Totalmente à cargo da COPASA	4% dos recursos tarifários à cargo do poder local, demais recursos sob gestão da COPASA	Mudança parcial
Estrutura organizacional no Município	Inexistente	Setor técnico para exercer atribuições previstas na política	Mudança
Espaço institucionalizado de Participação	Ausente	mediante conselho - COMUSA	Mudança
Definição de investimentos, remuneração de capital na vigência contratual	Ausente	Ausente	Inércia
Controle social	Ausente	somente no âmbito do COMUSA	Mudança parcial
Sanções previstas ao prestador de serviços no instrumento contratual	Não prevista	Não prevista	Inércia
Prestação de contas ao município	Ausente	Prevista no convênio, porém até o momento ausente	Mudança parcial

4.7 A conjuntura política a partir da redemocratização do país

O contexto político é apresentado por manter relações explicativas com mudanças e inércias a partir do modelo teórico utilizado. O cenário aqui construído é importante por potencialmente constituir-se variável interveniente no processo estabelecido em Belo Horizonte para formulação da política, problematizadas no capítulo 5. Propõe-se manter um diálogo entre o ambiente político com o ambiente paralelo dessa política pública setorial.

A descentralização das políticas e a incorporação da participação cidadã fomentadas na nova ordem constitucional de 1988 não produziram a turbulência necessária para a mudança da política de saneamento, mantendo-se os princípios gerais que conformavam a política de saneamento local e nos demais níveis federativos, ao longo desse período.

A redemocratização foi iniciada pelo presidente José Sarney, com mandato de março de 1985 a 1990, que não rompeu com a elite política que já se encontrava no poder, mantendo a estrutura dominante (REZENDE e HELLER, 2008: 259). O presidente Fernando Collor de Mello, que sucedeu José Sarney, foi eleito em 1990, sendo destituído por “impeachment” no Congresso Nacional por improbidade administrativa, em dezembro de 1992, fortemente apoiado nos movimentos populares. O governo de Fernando Collor foi marcado por uma política fomentadora do “estado mínimo”, alinhada com a perspectiva neoliberal em ampla ascensão no cenário internacional, que incluía a defesa do livre mercado, a abertura das importações, o fim dos subsídios e o incentivo às privatizações (REZENDE e HELLER, 2008: 260). Os planos econômicos promovidos no governo Collor impactaram a economia do país, acentuando a recessão e a indisponibilidade de recursos para financiamento de infraestrutura, configurando uma conjuntura macroeconômica, corresponsável por longo período de escassos investimentos no setor saneamento.

O presidente Itamar Franco substituiu o presidente Fernando Collor em janeiro de 1995, em um governo de coligação do PMDB com diversos partidos, inclusive o PSDB, dando prioridade de ação à estabilização da moeda e redução da inflação, através da implantação do Plano Real. O êxito do Plano Real em conter a hiperinflação e possibilitar a retomada do crescimento econômico, proposto pelo então Ministro do Planejamento, Fernando Henrique Cardoso, consolidou uma era de princípios neoliberais na política brasileira. Nessa perspectiva, a conjuntura política ampla do Brasil era mais aberta à possibilidade de privatização do que de fortalecimento do Estado em várias políticas públicas, incluso a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os governos Sarney, Collor e Itamar tiveram pouco sucesso em suas tentativas de reformas que envolveram a coordenação nacional das políticas sociais (ALMEIDA, 1995; AFFONSO e SILVA, 1996 *apud* ARRETCHE, 2004). Entretanto, as duas gestões do governo Fernando Henrique foram mais bem sucedidas em sua capacidade de induzir as decisões dos governos locais (ARRETCHE, 2002a; 2004).

No contexto internacional, a partir da década de 1980, os bancos multilaterais de fomento, com sérias restrições às instituições públicas, entendiam a privatização como solução para ampliação da cobertura de saneamento, vinculados à ideia de maior eficiência da empresa privada. A privatização dos serviços de água e saneamento não possuía bases exclusivamente econômicas e políticas, mas estava também enraizada em convicções ideológicas (NICKSON, 1996; BRAADBAART, 2001 *apud* LOBINA, 2005). O Banco Mundial³⁰ estimulou política e financeiramente a criação de diversas organizações, que convergiam para a ideologia de privatização. Os empréstimos do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) para os países em desenvolvimento, voltados para investimentos hídricos (interligação de canais, sistemas de abastecimento, despoluição, etc.) eram condicionados à participação majoritária da iniciativa privada. A mercantilização da água era endossada não só pelos parceiros do BIRD, como também pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (PETRELLA, 2003).

O modelo mercantilista da água foi adotado em muitos países em desenvolvimento durante a década de 1990, quando ocorreu uma rápida expansão da participação do setor privado no setor de água e esgotamento sanitário. A adoção generalizada e ampla dessa política de mercado tem sido explicada como resultante de um complexo de fatores, incluindo pressões externas, competição política, expansão das ideologias neoconservadoras, pragmatismo político durante a profunda crise econômica, ou mesmo estratégias políticas direcionadas para a mudança no balanço de poder entre atores socioeconômicos nacionais (CASTRO, 2004).

Em 1996, em conjunto com órgãos filiados à ONU e multinacionais do setor (Suez e Vivendi), foi criado o Conselho Mundial de Água (CMA). Ao CMA coube a promoção do Fórum Mundial da Água, um evento destinado a ocorrer a cada três anos, e com o objetivo de orientar estrategicamente as ações de desenvolvimento ligadas aos recursos. Na Conferência de Marrakesh, em 1997, a ONU defendeu clara e publicamente “um enfoque mais orientado para o mercado para gerir os fornecimentos de água”, pois “trata-se de uma mercadoria cujo preço deve ser fixado pela lei da oferta e da procura”. Nesse evento, a ONU apelou aos governos para impulsionarem um “enfoque estratégico para a implantação de todos os aspectos do uso durável da água doce para fins econômicos e sociais”. Todavia, esta era uma

³⁰ O Banco Mundial é formado pelo BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e pela IAD (Associação Internacional de Desenvolvimento).

posição distinta e contrária à defendida desde 1977, na Conferência de Mar Del Plata, quando foi proclamado que “todos têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade iguais as necessidades essenciais”. De fato, a adesão da ONU à mercantilização da água vem sendo sedimentada desde 1992³¹, quando declarou que “a água é um bem econômico” (PETRELLA, 2003: 15).

Todavia, uma série de estudos, alguns inclusive sob o patrocínio do Banco Mundial, abrangendo um grande número de países, surgiu entre 2000 e 2006, demonstrando que os serviços de água e esgotamento sanitário realizados por empresas privadas não se mostraram mais eficazes em comparação com aqueles conduzidos por empresas públicas (HALL e LOBINA, 2005; WILLNER e PARKER, 2002). Em um estudo particularmente relevante sobre o assunto, Castro (2007) afirma: “na prática, as políticas que dão suporte à participação do setor privado nos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário não apenas falharam em estender tais serviços essenciais à população pobre, mas também contribuíram para aprofundar as desigualdades existentes, resultando no enfraquecimento do estado e da capacidade do governo local e da sociedade civil em exercer o controle democrático sobre os monopólios privados da água, na maioria dos países em desenvolvimento. Reverter tal desbalanceamento é um dos desafios cruciais e urgentes para se atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio³². E mesmo havendo um reconhecimento crescente, pelo menos retórico, de que as políticas neoliberais para os serviços de água e esgotamento sanitário colocadas em movimento desde a década de 1980, não promovem a ampliação de atendimento esperada, as mesmas continuam a conformar as reformas institucionais e as decisões políticas, aprofundando ainda mais as desigualdades nestes serviços essenciais e a pobreza, especialmente nos países menos desenvolvidos”.

No 4º Fórum Mundial da Água, ocorrido no México, em 2006, houve uma acirrada polarização sobre o significado da água para o ser humano. Países como Bolívia, Cuba, Venezuela e Uruguai reivindicaram a declaração de que a água é “um bem de direito universal dos povos”, enquanto a União Europeia, com o apoio do Brasil, conseguiu aprovar a declaração de que a água é um bem “criticamente importante para o desenvolvimento

³¹ Posicionamento proclamado na Conferência das Nações Unidas sobre a Água em Dublin, 1992.

³² As Metas de Desenvolvimento do Milênio objetivam reduzir para a metade a proporção da população mundial sem acesso aos serviços de água e de esgotamento sanitário até 2015, e ainda fornecer acesso universal a tais serviços até 2025 (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

humano”, portanto, uma “necessidade”. Por sua vez, o 5º Fórum Mundial da Água, realizado em março de 2009, em Istambul (Turquia), anunciou como seu objetivo maior “permitir a participação e o diálogo, amplo e democrático, na definição da política mundial da água para um desenvolvimento sustentável”. Novamente, a confrontação entre as posições antagônicas sobre o significado da água foi marcante em todo o encontro. Prevaleceu novamente a ideologia mercantilista da água como necessidade humana, embora mais de 20 países tenham proclamado uma declaração contestatória, definindo a água como um bem de direito universal do homem (BARBAN, 2009).

No Brasil, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) foi um grande defensor da privatização da água. Vários projetos que poderiam fortalecer a privatização foram apresentados durante seu governo ao Congresso, sem obterem a aprovação graças à resistência dos movimentos organizados na Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), que reuniu em torno dessa luta sindicatos, movimentos sociais, ONGs, gestores e associações de defesa do consumidor. Em 2001, o governo Fernando Henrique apresentou um novo projeto de lei (PL 4.147/2001), elaborado com base em recomendações do Banco Mundial e do FMI, com o objetivo de resolver definitivamente a questão da titularidade sobre os serviços e acelerar a privatização da água no Brasil. O projeto de lei foi rejeitado no Congresso Federal, constituindo a primeira vez nos dois mandatos de Fernando Henrique que um projeto de lei, de iniciativa do Executivo para atender compromissos com o FMI, não foi aprovado (REZENDE E HELLER, 2008).

Arretche (2004) observa que a agenda de privatizações das CESBs no passado recente era condicionada pela capacidade de indução do governo federal decorrente de sua autoridade sobre a principal fonte de financiamento. Além disso, inexistia representação federativa nas instâncias decisórias federais. Nesse contexto, a União decidia unilateralmente sobre as regras para obtenção de empréstimos, dificultando as condições para sua concessão e, deixando sem financiamento os governos subnacionais no setor de saneamento (ARRETICHE, 2004).

Ao processo de redemocratização seguiu-se a estabilização econômica, acompanhadas por reformas estruturais. Segundo Menicucci (2006), a reforma estrutural caminhava em sentido inverso à ampliação das atribuições governamentais e dos direitos sociais, recém consagrados na Constituição, em sintonia com o receituário internacional e com os princípios neoliberais da coligação predominante no governo. A reforma do Estado, no sentido de focalizar o gasto

público nos setores mais pobres da população, demandada pela sociedade e pelos resultados de extrema desigualdade das políticas anteriores, competia com a política macroeconômica, vivenciada no Brasil por um período marcado pelos baixos recursos para investimentos e por grande comprometimento do produto interno bruto no pagamento da dívida externa.

No período de transição à redemocratização, a configuração conservadora mantinha-se na Prefeitura de Belo Horizonte, com os prefeitos Ruy Lage (agosto de 1984 a janeiro de 1986) e Sérgio Ferrara (janeiro de 1986 a janeiro de 1989), ambos do PMDB. O mandato do prefeito Sérgio Ferrara foi marcado pela priorização da política de habitação para população de baixa renda, com a viabilização de vários conjuntos populares, como o conjunto Confisco, na região de Venda Nova, o conjunto Felicidade, na região norte, e o bairro Capitão Eduardo, na área originalmente destinada a um novo aterro sanitário para a cidade. A política implementada tinha forte tom populista e, normalmente, as áreas eram doadas e os loteamentos implantados sem os devidos planejamentos urbanístico e ambiental. Esses loteamentos impactaram a infraestrutura de saneamento e os recursos naturais, uma vez que não eram viabilizadas as obras necessárias, principalmente de esgotamento sanitário, na medida em que as áreas eram ocupadas. O caso do bairro Capitão Eduardo configurou-se em um intenso conflito no âmbito do planejamento urbano-ambiental, envolvendo principalmente a população de entorno da área.

Os mandatos seguintes, exercidos pelos prefeitos Pimenta da Veiga (janeiro de 1989 a abril de 1990) e Eduardo Azeredo (abril de 1990 a janeiro de 1993), ambos do PSDB, tinham como filosofia doutrinária a diretriz neoliberal, sustentada na perspectiva do “estado mínimo” e da auto-regulamentação da economia pelo mercado. Essa perspectiva local estava alinhada com a política iniciada no governo federal de Fernando Collor. A conjuntura política não favorecia qualquer mudança no sentido da descentralização da política de saneamento, e do fortalecimento do estado para prestação de serviços.

A ameaça da privatização era ponto que unificava muitos atores dos estados e dos municípios, os quais possuíam convicções ou interesses centrados na ideia de que a melhor alternativa para garantir a universalização dos serviços era a prestação de serviços direta pelo ente federado ou por empresas de administração pública. O capital político e financeiro representado pela prestação de serviços de saneamento, de certa forma mobiliza interesses que conformam as preferências quanto ao modelo de atuação do estado idealizado pelo governo.

Naquele momento, alguns estados e municípios, que poderiam, motivados pela reforma constitucional, intensificar os conflitos e a disputa pela gestão do saneamento, tinham como causa comum o combate à privatização e compunham uma rede opositora aos movimentos neoliberais em uma escala de debate nacional. A exemplo disso, identificamos o discurso alinhado de técnicos do município e da empresa estadual de abastecimento de água e esgotamento sanitário que na arena do conflito pela prestação de serviços em Belo Horizonte opunham-se com base nos mesmos argumentos à fomentada privatização.

A conjuntura política de Belo Horizonte e de Minas Gerais, a partir da redemocratização do País no período em análise, igualmente não se configurou, até o ano de 1993, em janela de oportunidade para mudança da política de saneamento local na direção apontada na Constituição Federal: descentralização e participação cidadã. A Figura 4.4 representa uma linha de tempo com os governos municipal, estadual e federal a partir do recorte temporal do processo implementado em Belo Horizonte (1993 a 2004), identificando algumas ações locais implementadas nesse período para mudança na política de saneamento. O gráfico possibilita uma conexão do fluxo político com o da política pública de saneamento local. As ações do governo local são descritas e analisadas no capítulo 5.

A seguir são relacionadas algumas ações do governo local sintetizadas na tabela 4.4:

- i) De 1993 à 1996 – implementação do Núcleo Técnico de Saneamento (NUSAN) no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) lotado com 9 técnicos especialistas na área; criação do Grupo Técnico de Saneamento (GTS) com participação multissetorial e coordenação do gabinete do Prefeito para desenvolver propostas de melhorias na prestação de serviços saneamento e integração com o Orçamento Participativo (OP); formulação de um convênio com a COPASA com objetivo de maior cooperação institucional e atendimento à diversos pleitos do governo local.
- ii) De 1997 à 2000 – extinção do NUSAN na SMMA e lotação do grupo técnico no Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN) na Superintendência de Desenvolvimento na Capital (SUDECAP); criação do Grupo Técnico da Concessão, multissetorial com objetivo de formular a política para continuação da prestação de serviços no município após término de vigência do contrato com a COPASA; encaminhamento de projeto de lei ao legislativo prevendo a criação de uma autarquia municipal para prestação de serviços de águas e esgotos.

iii) De 2001 a 2004 – implementação da Política Municipal de Saneamento e definição da continuação da prestação de serviços no município pela COPASA por meio de convênio de cooperação para gestão associada.

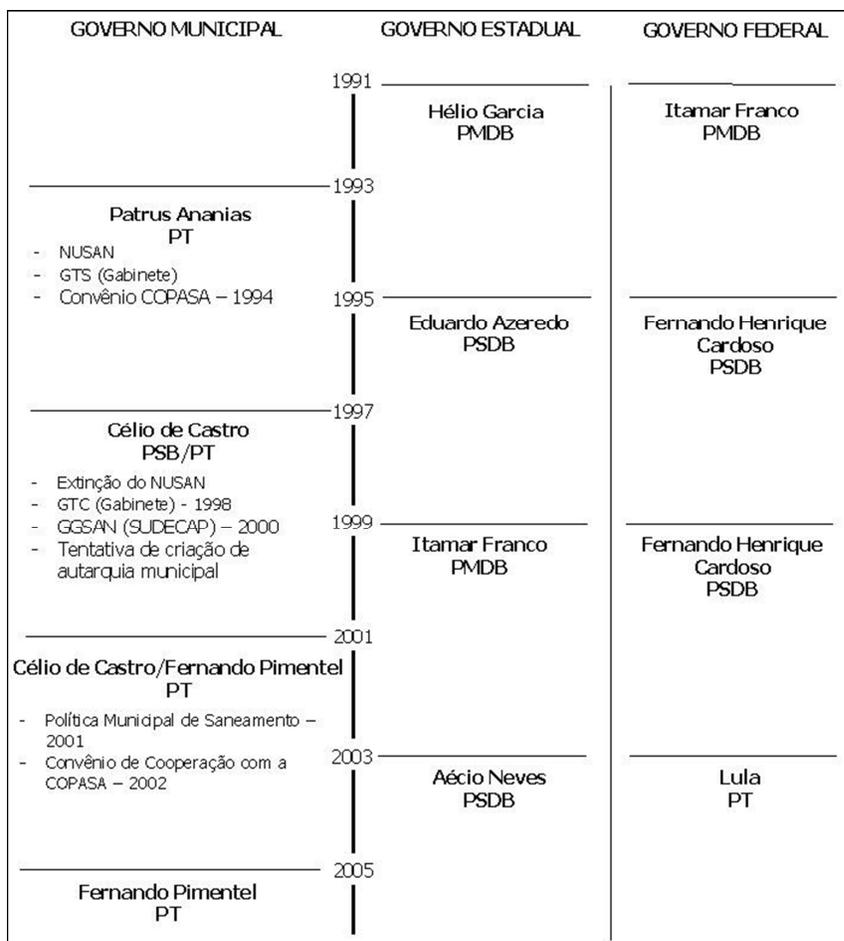


Figura 4.4 – Ações implementadas na política de saneamento local de 1993 a 2004.

As ações implementadas pelo governo local no subsistema saneamento foram coerentes com o posicionamento político partidário do município e do estado nos diversos períodos, por vezes favorecendo mudanças e por vezes favorecendo a manutenção da política vigente. A Prefeitura confrontou com maior intensidade a política vigente nos períodos nos quais os governos municipal e estadual faziam forte oposição. A analogia entre as relações políticas dos níveis federativos de governo e o resultado do processo que institucionalizou a política pública de saneamento em Belo Horizonte é discutida no capítulo 5, por ser também variável explicativa do desenho implementado.

5 O PROCESSO POLÍTICO DE MUDANÇA DA GESTÃO DE SANEAMENTO DE BELO HORIZONTE

5.1 *Considerações iniciais*

Neste capítulo, o objetivo é compreender o processo e interpretar os fatores vinculados às mudanças ocorridas na política de saneamento de Belo Horizonte, principalmente no que se refere ao papel assumido pela Prefeitura nesse subsistema (política de saneamento), resultando na política implementada a partir do modelo de gestão desenhado no convênio firmado com a COPASA, em novembro de 2002. A construção dá-se a partir das variáveis estabelecidas na ACF.

O capítulo está estruturado em: apresentação da natureza do subsistema; a dinâmica da política de saneamento local e as coalizões nos períodos de 1993 a 1996, de 1997 a 2000; de 2001-2004; a evolução das coalizões e a mídia enquanto recurso e estratégia das coalizões; e as trajetórias das mudanças.

Em síntese a hipótese relaciona a inércia ocorrida no processo de formulação da política principalmente relacionados: a choques internos ao subsistema insuficientes para promover maiores mudanças; a escassez relativa de recursos e de porte da coalizão opositora; e a indefinição da titularidade pelo STF funcionando como constrangimento de curto termo. Assim como, relaciona as mudanças principalmente ao processo de aprendizagem orientada pela política pública.

5.2 *A natureza do subsistema*

A natureza do subsistema em análise – prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belo Horizonte –, é atributo básico da área problema, funcionando como parâmetro relativamente estável para influenciar na mudança da política pública. As características intrínsecas à natureza do subsistema são variáveis que podem ser explicativas, funcionando como constrangimentos ou oportunidades para maiores mudanças na política, das quais se destacam: i) o fato de se constituir monopólio natural; ii) ser um serviço com potencialidades de se autossustentar pelas tarifas e bem remunerar o capital, motivando interesses de instituições e do setor privado; iii) a sua forte interdependência com recursos naturais e políticas de desenvolvimento urbano e social. Quanto ao último aspecto, o sistema

de abastecimento de água (SAA) e o de esgotamento sanitário (SES) que atendem o município de Belo Horizonte têm abrangências que extrapolam o limite territorial administrativo. O SAA é delimitado pela área de atendimento do sistema integrado de abastecimento de água e o SES tem a bacia hidrográfica como unidade de articulação física do sistema. A dimensão regionalizada demanda a integração com outros municípios para viabilizar os sistemas, funcionando como uma restrição à independência decisória absoluta municipal.

O sistema integrado de abastecimento de água é provido por uma malha que integra vários sistemas produtores e abastece vários municípios da Região Metropolitana. Não existe manancial em quantidade suficiente e com qualidade satisfatória no município para atender à demanda de água potável. A cidade é abastecida por cinco sistemas produtores: dois de menor porte, localizados no próprio município, e três outros, responsáveis atualmente por cerca de 89% da demanda, localizados em outros municípios da região metropolitana. A Tabela 4.1 apresenta as capacidades e localizações dos sistemas produtores que abastecem Belo Horizonte.

TABELA 5.1-
Capacidade dos sistemas produtores que integram o abastecimento de água de Belo Horizonte

Identificação do sistema produtor	Localização	Capacidade média explorada (L/s)	Capacidade instalada (L/s)
Barreiro	Belo Horizonte	30	200
Morro Redondo	Belo Horizonte	600	750
Rio das Velhas (sist. Integrado)	Rio Acima	5110	6750
Serra Azul (sistema integrado)	Juatuba	1525	2750
Manso (sistema integrado)	Brumadinho	2930	4200
Total		10.195	14.260

Fonte: COPASA (2009)

A contribuição de cada unidade de produção do sistema integrado no abastecimento de Belo Horizonte não é monitorada, por não haver macros medidores estrategicamente instalados

para este objetivo, mas é estimada nos relatórios produzidos pela COPASA: Informação Básica Operacional (IBO) e Informação Básica Gerencial (IBG). A produção média para atender Belo Horizonte, de janeiro a junho de 2009, totalizou 6750 L/s, conforme informações do IBO/IBG da COPASA (referente ao período de janeiro a junho de 2009).

O sistema integrado abastece 17 municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): Belo Horizonte, Contagem, Betim, Mateus Leme, Juatuba, Ibitiré, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia, Pedro Leopoldo, Nova Lima, Sabará, Raposos, Mario Campos, Sarzedo, São José de Bicas e Igarapé (COPASA, 2010a). A RMBH, definida por ato do legislativo estadual, é constituída por 34 municípios. Destes, 31 têm os serviços de abastecimento de água delegados à COPASA, enquanto 22 delegam à companhia estadual o serviço de esgotamento sanitário (COPASA, 2010b). A COPASA não detém a concessão dos serviços de todos os municípios da RMBH, de forma que possa assumir a prerrogativa de titularidade estadual para regiões metropolitanas. A integração física de sistemas para atendimento a mais de um município é o argumento utilizado muitas vezes pelas empresas estaduais no debate quanto à titularidade dos serviços. A COPASA argumenta que, no caso de Belo Horizonte, o fato do sistema integrado ser responsável pela maior parte do abastecimento de água do município e o modelo em implantação de esgotamento sanitário da cidade, que recebe inclusive parte dos esgotos sanitários gerados no município de Contagem (limítrofe a Belo Horizonte), justifica a necessidade de uma titularidade estadual na Região Metropolitana.

No entanto, contrapondo-se a essa argumentação, existem duas alternativas de tratamento da questão, possibilitando a operacionalização de um sistema integrado comum a vários municípios, por um gestor municipal: 1) o município poderia “comprar” água potável ou entregar seus esgotos para serem tratados em um sistema operado, por exemplo, por uma CESB ou por um sistema privado, mediante licitação e contrato, ou mediante consórcio para o fornecimento de água e tratamento de efluentes; 2) os municípios envolvidos em um sistema integrado podem estabelecer consórcio entre eles, ou entre si e a CESB, para gerir e operar um sistema integrado, com base no artigo 241 da CF e na Lei 11.107/2005 (BRASIL, 2005). É exemplo da primeira modalidade de relação, o município de Santo André, que compõe a região metropolitana de São Paulo. O Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA) utiliza o sistema produtor e de transporte de água da SABESP, assim como parte de seus esgotos são recebidos e tratados pela empresa estadual. Essa relação tem sido

relativamente conflituosa, uma vez que, desde a criação do SEMASA, em 1969, não houve consenso para regulamentar um contrato para a prestação de serviços (REZENDE e HELLER, 2008: 330).

O subsistema de saneamento em Belo Horizonte é caracterizado por um forte componente de interdependência entre os níveis governamentais. O município detém a prerrogativa institucional de legislar sobre assuntos de interesse local; o prestador de serviço é uma empresa de administração estadual; o sistema físico tem uma abrangência regional; e o processo de mudanças transcorria na ausência de um marco regulatório nacional para o setor, necessário para dirimir conflitos e orientar as políticas.

5.3 A Dinâmica da Política de Saneamento Local e as Coalizões

"Pode a história fluir contra a corrente da consciência?... Uma das dimensões constitutivas do ser humano é precisamente a resistência inata a qualquer tipo de determinismo... Consciência não se reduz à apreensão formal de leis universais. Consciência é também disponibilidade inteligente (noética ou substantiva) para o 'aqui e agora', concreto, individual, único, singular. Por isso, muitas vezes, a consciência rejeita o fluxo da história e permite o exercício do fator de deliberação por indivíduos e sociedades... Aqui é preciso notar que quando se fala da 'consciência' do homem não se está falando dum 'homem interior', que existe independentemente da história, quase como, por assim dizer, uma 'consciência pura'. O que existe é a pessoa humana concreta, completa, total, necessariamente encarnada na história. Consciência, pois, é a capacidade do homem de resistir às tentativas da história de submergi-lo em seu fluxo, de se recusar a ser totalmente definido pela história: a sua, pessoal, ou a do coletivo no qual ele se insere." (Rezende, 2009:81)

A citação vem a enunciar de como a história está sendo considerada nessa tese. A história importa, influência, mas nem tudo se reduz à história. Sendo assim, a partir do marco teórico utilizado busca-se outras variáveis explicativas, estruturais, sistêmicas e individuais para as mudanças e inércias. No âmbito das convicções, espera-se que as opções individuais possa ser orientadas por uma consciência capaz de rejeitar o fluxo da história.

5.3.1 O período entre 1993 e 1996

5.3.1.1 Estruturas de oportunidade de coalizões de longo termo e restrições de curto termo dos atores do subsistema

No período compreendido entre 1993 e 1996, primeiro mandato de um partido de esquerda no governo municipal, com a eleição do Prefeito Patrus Ananias do Partido dos Trabalhadores (PT), entra na agenda municipal a necessidade de mudança na política de saneamento, em

função de um conjunto de questões endógenas e exógenas ao subsistema, tais como: necessidade de integrar a COPASA na nova lógica de planejamento do governo; os resultados negativos daquela política setorial, principalmente quanto ao sistema de esgotamento sanitário, que impactava negativamente outros subsistemas; a atuação de um “stakeholder” com significativa capacidade de influenciar na tomada de decisão, com trajetória profissional de atuação no setor saneamento e com convicção municipalista para a gestão do saneamento.

A tônica do novo governo era mudar a lógica de investimentos fortemente consolidada nas décadas anteriores no atendimento à cidade formal, passando a priorizar a população de baixa renda. Para isto, foi instituído o Orçamento Participativo, no qual os movimentos sociais organizados compartilham da elaboração do orçamento com o poder executivo, significando um avanço político para além dos processos de reivindicação (MELLO e COSTA, 2008:15).

Trata-se de um tipo de descentralização e de processo de democratização, que surge a partir de uma concepção de poder local, defendida por governos de cunho democrático-popular (AVRITZER, 2002; MELLO e COSTA, 2008). O Orçamento Participativo abriu espaços para que as vilas e favelas acessassem recursos antes direcionados prioritariamente para a cidade formal, mediante a organização e mobilização das comunidades. O processo participativo demandou mudanças na estrutura organizacional do poder local, para incorporar a participação popular no planejamento e alcançar maior integração intersetorial, visto que principalmente áreas sensíveis, como as vilas e favelas, careciam de intervenções estruturantes com obras viárias, de saneamento, remoção e reassentamento de famílias, em ações sinérgicas, ambiental e socialmente sustentáveis. Sendo assim, tornava-se fundamental a integração de planejamento e investimentos com a COPASA, na dinâmica da política local. O OP significava reversão de padrões institucionais consolidados na cultura político-administrativa também da empresa estadual de saneamento, entre os quais, a concentração de poder decisório na elite técnico-burocrática.

Logo no início do processo, o governo municipal identificou extrema dificuldade de integração com a COPASA, que tinha sua própria agenda de investimentos. Ademais, as orientações técnicas para intervenção deveriam se adequar à realidade das vilas e favelas. As características urbanísticas de vilas e favelas exigiam mudanças técnicas e procedimentais dos modelos e padrões praticados pela COPASA. Como exemplos podem ser citados: para os becos estreitos deveriam ser desenvolvidos outros padrões de poços de visita de rede coletora

de esgotos, de menores proporções, possibilitando a execução em paralelo com outras redes de infraestrutura; adoção de materiais que facilitassem o assentamento de tubulações em encostas íngremes; ligações prediais em locais com restrição de espaço. Os projetos e as intervenções que deveriam estar à cargo da COPASA, caso não fossem viabilizados concomitantemente com as demais intervenções, poderiam comprometer o OP, que era o “carro-chefe” do plano de governo. Entra, portanto, na agenda do governo municipal a mudança na política de saneamento, com o objetivo principal de sincronizar ações no âmbito do OP e das demais políticas setoriais.

A baixa cobertura do sistema de esgotamento sanitário, o estado degradado da qualidade das águas dos córregos e da lagoa da Pampulha e a ausência de tratamento de esgotos estavam também na pauta da agenda da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Até então, a Prefeitura de Belo Horizonte não tinha, na sua estrutura organizacional, um setor que acompanhasse as questões relativas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, fato que foi revertido por influência da cúpula da Secretaria de Meio Ambiente nomeada naquele mandato de governo. O Secretário Municipal de Meio Ambiente (João Bosco Senra) e a Diretora de Desenvolvimento Ambiental (Isabel Chiodi), que após um ano assumiu o cargo de Secretária Adjunta de Meio Ambiente e posteriormente o de Secretária Municipal de Meio Ambiente, eram técnicos do setor saneamento e trouxeram essa temática para a agenda da Secretaria. O posicionamento da Secretária quanto a gestão do saneamento era municipalista, assumindo uma liderança na Prefeitura de Belo Horizonte para coordenar um setor específico de saneamento no governo municipal. Grande parte das demandas da população relativas à questão ambiental tinha relação causal na ausência ou má qualidade dos serviços de saneamento prestados, sendo, portanto, apropriado que a Secretaria de Meio Ambiente assumisse a regência dessa discussão na Prefeitura. Sendo assim, foi estruturado na Secretaria de Meio Ambiente, o Núcleo Técnico de Saneamento (NUSAN), constituído por cinco técnicos no início do mandato, totalizando no final nove técnicos especializados em saneamento ambiental, em sua maioria, engenheiros especialistas em saneamento, e um geólogo. O NUSAN tinha entre suas atribuições constituir um cadastro técnico dos sistemas de saneamento, subsidiar a Prefeitura na análise de obras e intervenções de saneamento, assessorar o governo na discussão com a COPASA, promover a intersetorialidade como as políticas de saúde, intervenções urbanas, sistema viário, e ainda fomentar a gestão mais integrada dos componentes do saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial.

As dimensões intergovernamental e intersetorial do saneamento são elementos que configuram uma série de causalidades associadas ao resultado da prestação de serviços, o que dificulta a construção pela população de vínculo de responsabilidade a um modelo de gestão ou a um ente federativo pela política setorial estabelecida. A população, principalmente aquela diretamente afetada pela ausência ou má qualidade dos serviços, pulveriza suas reivindicações em vários fóruns como os de habitação, meio ambiente ou de saúde, o que de certa forma dispersa uma possível pressão especificamente sobre a prestação de serviços de saneamento. Assim, apesar da demanda por melhoria da prestação de serviços, principalmente nas áreas vulneráveis já mencionadas, isso não ecoou em movimentos sociais organizados para pressionar no sentido de mudanças no modelo de gestão vigente ou que pudesse suscitar um deslocamento do poder entre as partes envolvidas na prestação de serviços.

O mandato do Prefeito Patrus Ananias (1993 a 1996) foi contemporâneo até 1995 do então governador de Minas Gerais, Hélio Garcia, do PMDB, e no ano subsequente pelo governador Eduardo Azeredo, do PSDB. Os governadores nesse período eram orientados por ideologias políticas distintas da do governo local. O governador Eduardo Azeredo, do PSDB (maior partido opositor ao PT à época), tinha afinidade ideológica com a política estabelecida no nível federal, por ter como presidente o correligionário Fernando Henrique, que sustentava a privatização como alternativa para melhorar a prestação de serviços. Esta circunstância política mais ampla influenciava a mudança da política local de saneamento em dois vetores distintos. Por um lado, favorecendo movimentos de mudança, dada a maior liberdade do governo local em confrontar a empresa estadual, por não ter nenhum compromisso político partidário que pudesse suscitar uma relação mais conciliatória, ou seja, compunha um ambiente mais favorável à tensão, necessária para promover o deslocamento de poder. Por outro lado, a mesma ausência de uma relação afinada entre os governos do estado e do município, não favorecia mudanças que poderiam ser pertinentemente absorvidas no próprio modelo de gestão praticado, como um sinal de maior cooperação entre os entes federados.

A prestação de serviços estava sob a vigência do contrato de concessão da PBH com término previsto para além do mandato em análise (maio de 2000). Portanto, o contrato era interpretado no âmbito do governo municipal como uma restrição naquele mandato para demandar maiores mudanças na política.

Outras situações exógenas ao subsistema tolhiam a possibilidade de maiores mudanças, configurando menor abertura do sistema político para estabelecer estrutura de oportunidade de coalizão de longo termo. A agenda de outros subsistemas de política local, como a remoção e realocação dos vendedores ambulantes do centro da cidade e a reestruturação do transporte público, situação esta de confronto e embate com “perueiros” (transporte coletivo clandestino que já se implantava na cidade), deu-se em clima de intensa tensão. Os serviços que estavam sendo restringidos na cidade, em uma atuação regulatória da instituição municipal, encontravam forte resistência, apoiada inclusive pelos setores mais populares, visto que os principais interessados representavam a população mais carente da sociedade. Ou seja, o governo direcionado para atender demandas dessa mesma população passava por desgastes de opinião pública, ao exercer papel de controle e regulação. O governo municipal assumiu as tensões e conflitos para promover as mudanças nessas políticas setoriais específicas, fazendo a opção de não se desgastar com outros processos que interpretava poderem ser conduzidos de forma mais conciliatória. Sendo assim, o governo elegeu algumas políticas setoriais para implementar uma reforma mais profunda, enquanto outras mudanças deveriam se conformar em clima de menor tensão, sendo este o caso da política de saneamento.

5.3.1.2 Processo de aprendizagem

O governo municipal decidiu nortear a mudança na política no âmbito de sua governabilidade mediante acordo para realinhar as relações com a COPASA. A complexidade do setor de saneamento, função da dimensão tecnológica e do vocabulário hermético que o acompanha em sua construção política, dificultava a participação da população e o engajamento de demais órgãos e secretarias com interface com esse setor. Ademais, a própria ausência da instituição municipal na regulação e controle dos serviços ao longo das duas décadas precedentes resultou em um déficit de capacidade instalada para analisar e propor mudanças condizentes com a real situação. A Prefeitura entendeu ser necessária a consolidação de um grupo de discussão multissetorial e intergovernamental para agregar novos atores, potencialmente com poder em um processo de negociação, para discussão da relação Prefeitura-COPASA e dos mecanismos de melhor integração institucional. À luz da ACF, interpreta-se que foi estabelecido um processo de aprendizagem orientada pela política pública com claros objetivos de mudar a política vigente mediante: melhoria dos indicadores da prestação de serviço no município e da inserção do poder local na gestão do saneamento territorial.

O Grupo Técnico de Saneamento (GTS) foi instituído com esse objetivo em 1993, vinculado ao Gabinete do Prefeito, com a seguinte participação multissetorial: Gabinete do Prefeito; Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Governo; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Administração; SLU; URBEL; SUDECAP; BHTRANS; COPASA, sob coordenação da Secretaria de Meio Ambiente e com a participação de todos os técnicos do NUSAN. Nas reuniões, as pautas definidas a partir dos problemas identificados permitiam uma construção e consolidação coletiva dos conceitos que deveriam ordenar as intervenções e a gestão. A problematização dos fatores intervenientes eram baseados por princípios, como a participação, o controle social, a busca de universalização e equidade, almejando consolidar um nível de consenso necessário para maiores mudanças. O mecanismo de aprendizagem estabelecido possibilitou ampliar o conhecimento dos atores que não atuavam diretamente no setor, no sentido de compreender a interdependência dos níveis governamentais para a adequada prestação de serviços e assim melhor representarem os interesses do município em um cenário de possíveis conflitos de interesses e poder. Ademais, a iniciativa já fomentava também a intersetorialidade demandada por essa política pública no âmbito local.

Nas entrevistas realizadas, foi possível aferir o reconhecimento dos resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo GTS, no sentido de agregar atores de diversas instituições municipais em uma participação mais qualificada, o que proporcionou certo nível de consenso quanto às mudanças imprescindíveis na prestação de serviços de águas e esgotos. Entretanto, o grupo ainda não era coeso em suas convicções a respeito das atribuições do poder local na prestação de serviços. Alguns membros mantinham-se cautelosos diante daqueles com posicionamentos mais municipalistas, consequência também de convicções consolidadas nas práticas institucionalizadas ao longo das últimas décadas.

Em 1994, como resultado deste processo político, foi firmado um convênio entre a Prefeitura e a COPASA, estabelecendo uma parceria entre as partes e distribuindo responsabilidades sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade, em um formato no qual a Prefeitura buscou reassumir as responsabilidades de poder concedente junto à concessionária. O convênio foi divulgado também por meio de uma cartilha de educação ambiental, na qual estavam descritos os principais pontos do acordo:

- 1) Ampliação da cobertura de abastecimento de água a 98% da população até o final de 1996;
- 2) Ampliação da cobertura de esgotamento sanitário;
- 3) Priorização do atendimento aos moradores de vilas e conjuntos;
- 4) Definição das obras conforme o Orçamento Participativo da PBH;
- 5) Solução até dezembro de 1995 do problema da intermitência de água em algumas regiões;
- 6) Desenvolvimento de tecnologias adequadas às realidades locais para ampliar a cobertura;
- 7) Implantação da tarifa social: desconto de 30% para consumo até 12.000 litros ao mês e área construída até 40 m²;
- 8) Repasse de informações gerais a PBH: técnicas, operacionais, administrativas e financeiras, como qualidade da água, cálculo da tarifa, arrecadação e investimentos em BH;
- 9) Contrapartida de 20% sobre os investimentos por parte da PBH a partir da apresentação de todos os documentos necessários à contratação das obras e serviços, inclusive custos;
- 10) Avaliação do Plano Diretor de Água e Esgoto para a cidade e das principais propostas de investimentos, obras e serviços;
- 11) Priorizar e intensificar o trabalho de educação sanitária e ambiental;
- 12) Avaliação constante, ajustes e reajustes necessários à melhoria e ampliação dos serviços prestados.

Em 1995, a COPASA e a Prefeitura vivenciaram uma crise, em função da inadimplência da PBH no pagamento das tarifas dos pontos de consumo público. Relativamente ao convênio, resultaram alguns avanços: a implantação da tarifa social; redução da intermitência do abastecimento de água; adequação dos investimentos da COPASA ao OP; a COPASA passou também a fazer investimentos próprios em vilas e favelas. No entanto, ainda assim, muitas mudanças não foram adequadamente institucionalizadas e a COPASA ainda atendia demandas pontuais da Prefeitura. A maior parte dos termos acordados foram desconsiderados, sinalizando o não reconhecimento do ente municipal como poder concedente nos moldes pleiteados pela PBH. Algumas das demandas foram sanadas também para atender o pleito direto da população afetada. Nesse sentido, já se entendia que em uma futura negociação a população representaria um importante capital. Para viabilizar as intervenções em vilas e

favelas previstas no OP, a Prefeitura teve também adequar sua própria operacionalização às restrições impostas pela logística interna da COPASA, de modo a não comprometer o cronograma e os custos previstos. Por exemplo, teve de viabilizar os recursos financeiros para intervenções de saneamento, a serem posteriormente cobrados da COPASA, mediante um acerto de contas, bem como desenvolver os projetos com acompanhamento da COPASA.

5.3.1.3 O embrião da Coalizão de Mudança

O sistema de aprendizagem orientado pela política pública implementado possibilitou nuclear atores em torno da política de saneamento, alterando o sistema de convicções de parte dos envolvidos, que passaram a idealizar um modelo de gestão no qual o município assumiria uma maior participação e controle. Para formatar o convênio de 1994 com a COPASA, nucleou-se uma coalizão de mudança (representada na Figura 5.1), germinada no âmbito do GTS, aglutinando principalmente os atores formalmente delegados para formular e implementar a política setorial naquele mandato de governo, promovendo a intersectorialidade demandada. Ou seja, os membros da Coalizão eram na sua maioria funcionários do executivo, estatutários e em cargo comissionado.

Nesse período em análise, no que se refere aos sistemas de convicções da ACF, observa-se que as mudanças pleiteadas pela Coalizão de Mudança se sustentavam mais em torno de convicções no terceiro nível, relativas a aspectos secundários. Tratava-se prioritariamente da instrumentalização para implementar a política participativa em curso no plano de governo e reverter prioridades de investimentos, mais do que efetivamente mudar de maneira radical o modelo de gestão em curso. No nível da convicção de núcleo na política pública, a Coalizão de Mudança concebia que a prestação de serviços pela COPASA deveria submeter-se e integrar-se com as demais políticas urbanísticas, ambientais e de habitação do município, assim como ao modelo participativo definido no plano de governo, sem contudo delimitar claramente os papéis do poder local. A moldura institucional constituída, inclusive pelo próprio contrato de concessão, vigente desde 1973, representava naquele momento um empecilho para maiores mudanças, inibindo que fosse pautada uma diretriz efetivamente municipalista no governo local e que fossem objeto de discussão as convicções capazes de sustentar movimentos maiores nesta direção.

Este período constituiu-se basicamente para evidenciar a estruturação de uma coalizão com o objetivo de mudança da política vigente, que pode ser considerada o embrião para as

coalizões formadas nos períodos subsequentes, nos quais se configuravam maiores oportunidades para mudança. A Coalizão de Mudança tinha uma forte coordenação centrada na Diretora, depois nomeada Secretária Municipal de Meio Ambiente (Isabel Chiodi), e contava com o Secretário de Planejamento (Maurício Borges), ator de enorme recurso político para influenciar o tomador de decisão e promover a articulação necessária ao envolvimento de um maior número de atores no processo. O interesse do Secretário de Planejamento na mudança da política de saneamento apoiava-se principalmente no impacto que esta representava nas demais políticas de governo. No entanto, o processo de aprendizagem estabelecido foi também nucleando convicções nesse ator, que permaneceu atuante no processo nos períodos que se sucederam. O diagrama da Figura 5.1 ilustra esquematicamente a Coalizão de Mudança, com a locação dos atores de acordo com suas convicções de núcleo na política pública e recursos para influenciar o tomador de decisão.

Havia um interesse comum entre os atores que formavam a Coalizão de equacionar os projetos e programas de governo, mas estes possuíam divergentes interpretações quanto ao nível de tensão que deveria ser promovido no processo para repactuar as relações com a COPASA. Alguns atores, principalmente aqueles com atuação mais política do que técnica, tinham mais dificuldades de compreender e interpretar a proposta municipalista. Associavam a natureza do subsistema, configurada por um sistema integrado de água para vários municípios, como imposição compulsória para uma titularidade estadual institucionalizada na empresa prestadora de serviços, como argumentado pela própria COPASA.

Apesar dos movimentos para mudança e inclusive a formação de uma coalizão de defesa para promovê-la, tais fatos não suscitaram a formação de uma coalizão opositora, para manutenção da política vigente em uma ação coordenada envolvendo mais atores. As demandas colocadas pela coalizão que se formou não representavam ameaça contundente de perda de poder da COPASA, na interpretação dos atores envolvidos da empresa e do Estado. A política vigente era demasiadamente consolidada nas regras e práticas institucionalizadas. As turbulências não constituíram uma crise que fomentasse maiores mudanças. Assim, o processo deu-se entre uma única coalizão de mudança e a própria empresa, e essas partes instituíram o Convênio de 1994, orientado principalmente pelas demandas da Prefeitura. O acordo não representou um marco de mudança no sentido de um deslocamento do poder para a instância local.

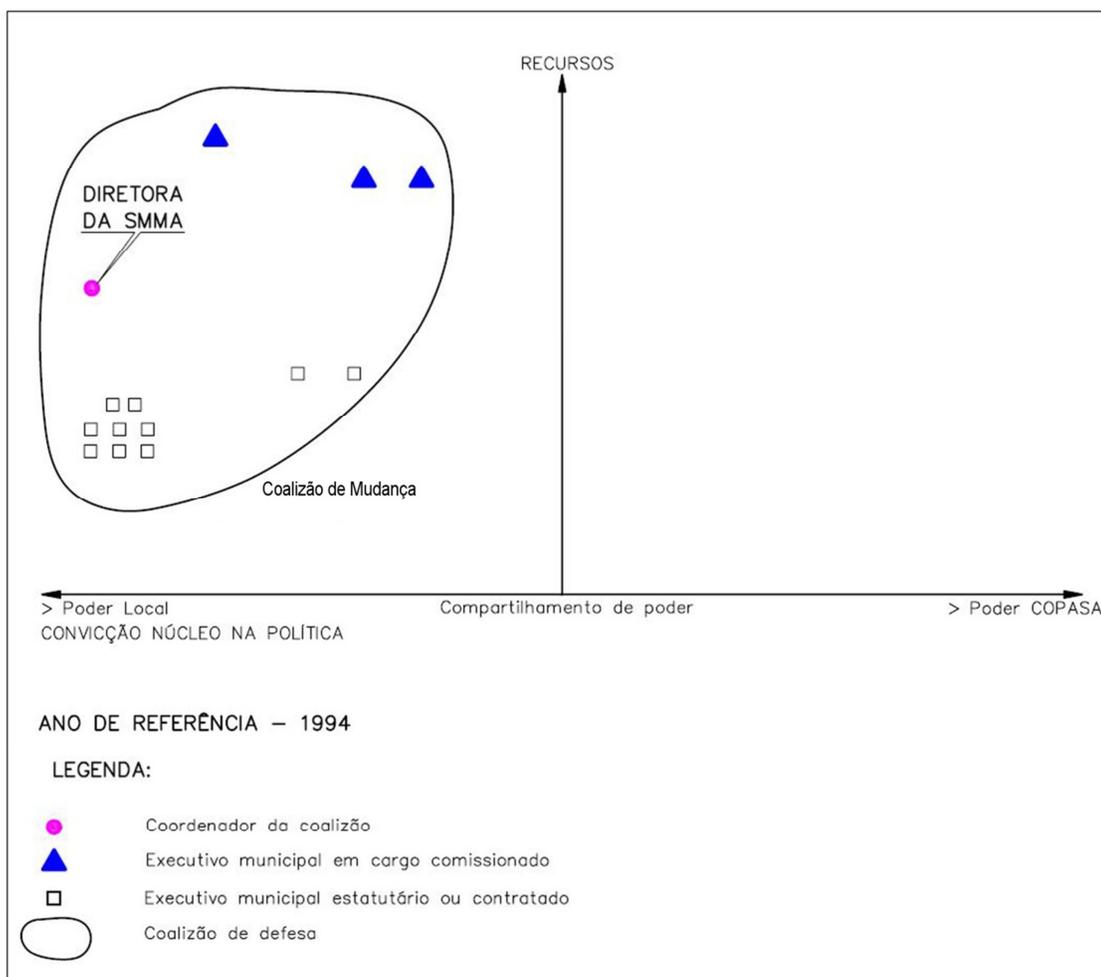


Figura 5.1 – Coalizão de Defesa – ano de referência: 1994

Um papel importante dessa coalizão foi estruturar a Prefeitura para uma discussão mais qualificada tecnicamente, assentada em indicadores, associando-os ao modelo de gestão adotado. Sendo assim, pautava-se o modelo de gestão como sendo uma variável importante para favorecer a melhoria da cobertura e promover uma política redistributiva e participativa na abrangência da prestação dos serviços de água e esgotos. O GTS desmobilizou-se após firmado o Convênio de 1994. Os atores envolvidos perceberam a precariedade do convênio em promover o deslocamento de poder almejado pelo governo municipal e optaram aguardar a pauta do tema na agenda do município, no mandato subsequente, marcado pelo final de vigência do contrato de concessão. A autonomia da COPASA e a limitada integração com o governo municipal mantiveram-se, apesar de todos os esforços implementados para revertê-las. No entanto, muitos atores, que participaram ativamente do processo constituído nesse

período, permaneceram nas instituições, e tornaram-se portadores de recursos para a participação e envolvimento nas mudanças que se deram nos períodos posteriores.

5.3.2 O período entre 1997 e 2000

5.3.2.1 Preâmbulo

O processo político de mudança na política de saneamento de Belo Horizonte deu-se mais intensamente no período compreendido de 1997 a 2000. Trata-se do período no qual a Prefeitura de Belo Horizonte assumiu postura de um confronto institucionalizado; os atores organizaram-se em coalizões de defesa, fomentando e resistindo a mudanças; e foram implementadas estratégias para compensar o desequilíbrio inicial entre as partes envolvidas, no qual a COPASA obtinha inúmeras vantagens pela detenção do poder ao longo das últimas décadas. O fim do Contrato de Concessão entre a COPASA e a Prefeitura estava previsto para maio de 2000. Até a data limite não havia decisão sobre o modelo de gestão a ser adotado para a prestação de serviços em Belo Horizonte, situação que denota claramente o nível de conflito instaurado. A concessão foi prorrogada pelo prazo de 180 dias a contar de 01 de junho de 2000, por meio do Decreto Municipal 10.254, de 29 de maio de 2000 (BELO HORIZONTE, 2000), em um clima de forte tensão entre as coalizões. O impasse até o final do contrato indicava a dificuldade de promover mudanças na política do subsistema.

5.3.2.2 Estruturas de oportunidade de coalizões de longo termo e restrições de curto termo dos atores do subsistema

O período de 1997 a 2000 é caracterizado como uma continuidade do governo anterior, apesar de constituir-se por um governo de coligação entre vários partidos, aspecto que o diferencia do período antecedente, no qual o governo municipal era formado majoritariamente pelo Partido dos Trabalhadores. O prefeito eleito Célio de Castro, inicialmente do Partido Socialista Brasileiro (PSB), posteriormente filiado ao PT, em 1999, era o vice-prefeito do seu antecessor, Prefeito Patrus Ananias. Célio de Castro manteve no seu governo vários atores-chaves do governo anterior, em cargos de extrema relevância, como o Secretário de Planejamento, Mauricio Borges, o Secretário da Fazenda, Fernando Pimentel, o superintendente da SUDECAP, Murilo Valadares, entre outros cargos de primeiro, segundo e terceiro escalões. Assim, deu-se continuidade a algumas políticas setoriais, como o Orçamento Participativo, a política de habitação e a gestão de resíduos sólidos urbanos.

Outros atores relevantes que participaram do processo de mudança no subsistema saneamento no mandato anterior foram substituídos: a Secretária de Meio Ambiente, Isabel Chiodi, pelo então Secretário Paulo Lott, do PMDB, que em 2001 assumiu a Secretaria de Governo. O “novo” governo tinha a memória e a experiência da relação com a COPASA, dado que a maior parte dos atores envolvidos no processo de mudanças instaurado no mandato anterior permaneceu na Prefeitura. Assim, já havia certo nível preliminar de consenso de convicções, principalmente nos aspectos secundários dessa política pública, promovido pelo processo de aprendizagem orientada pela política pública instaurado no período precedente.

O governo iniciou o mandato já com a questão do saneamento em pauta na agenda pública, com a nova perspectiva do fim do contrato de concessão ainda naquele mandato, cuja vigência era até maio de 2000. Ademais, o governo já conhecia a dificuldade de negociar com a COPASA e entendeu ser o término do contrato uma oportunidade para romper com o padrão estabelecido na prestação de serviços de água e esgotos e formular uma política assumindo o papel de poder concedente dos serviços. A partir de 1998, a PBH estruturou-se para o confronto de interesses com a COPASA e inseriu a temática do saneamento na estrutura organizacional da Prefeitura. O processo político anterior e o convênio firmado em 1994 não resultaram em mudanças mais substantivas para uma efetiva institucionalização do poder local na gestão do saneamento. A COPASA limitava-se a atender algumas demandas da PBH, desde que não implicassem impactos substantivos no seu orçamento e planejamento.

Do período compreendido entre 1997 e 1999, manteve-se no governo do Estado o governador Eduardo Azeredo (PSDB). Este período é marcado por uma tensa relação entre a Prefeitura e o Estado, ocupados por partidos opositores, que acirravam disputas ideológicas em todos os níveis governamentais. Em 1999, o Itamar Franco, do PMDB, assumiu o Governo do Estado, com claro objetivo de manter a COPASA sob a administração pública, invertendo a diretiva do governo federal do Presidente Fernando Henrique e de seu antecessor no Estado, governador Eduardo Azeredo, que sustentavam o modelo de “estado mínimo” para sustentabilidade dos serviços. De 1995 a 1999, o governo do Estado de Minas Gerais e o governo federal operavam com o ideário de corrigir as distorções das empresas públicas, submetendo-as à disciplina do mercado, o que significa privatizá-las, ficando o Estado concedente apenas com os poderes de regulamentação.

Em 1998, a COPASA já havia perdido a concessão de Muriaé, cidade de médio porte, e a perspectiva de perda de outras concessões, juntamente com a pressão realizada pela PBH, fizeram com que a COPASA aumentasse a resistência em cooperar com o repasse de informações essenciais para subsidiar os estudos de alternativas à política vigente. As companhias estaduais, principalmente representadas pelas categorias profissionais, atuavam nos contextos federal e estadual contrários à política de privatização, mas também fortemente resistentes às premissas municipalistas.

O PT era o maior partido opositor às políticas de privatização em implementação pelo PSDB, na União e no Estado, em função da sua opção preponderante por políticas de fomento do estado de bem-estar social, em detrimento de uma política de “estado mínimo”. No entanto, esse posicionamento do PT muitas vezes não se confirmava na política efetivamente implementada, quando ocupava o governo. Exemplo disso foi a privatização parcial da prestação de serviços de esgotamento sanitário promovida em Ribeirão Preto (São Paulo), pelo governo municipal do prefeito Antônio Palocci, em 1995. No caso de Ribeirão Preto, o município optou pela realização de uma parceria com a Ambient (pertencente ao grupo espanhol OHL) e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a construção de uma estação de tratamento de esgotos, delegando à empresa estrangeira a operação e manutenção do sistema de tratamento. Durante o processo em Belo Horizonte, empresas privadas promoveram contatos com a PBH. A possibilidade de licitação dos serviços com uma possível privatização não foi considerada viável pelo poder municipal nos estudos técnicos realizados, em razão do posicionamento ideológico principalmente dos técnicos responsáveis pelos estudos. Sobretudo, conforme apurado nas entrevistas, as empresas que fizeram contato com o governo municipal não eram especializadas no setor e não se mostraram capacitadas para lidar com a complexidade dos sistemas de Belo Horizonte, na interpretação do governo. No entanto, as preferências reais do executivo municipal não eram explicitadas publicamente. O interesse demonstrado pelo setor privado na prestação de serviços, divulgado nos meios de comunicação, foi utilizado para compor as estratégias de pressão ao modelo vigente, criando assim um ambiente ameaçador ao oponente, com o objetivo de facilitar as mudanças almejadas.

O panorama político mais amplo permite inferir as seguintes variáveis para favorecer ou restringir a possibilidade de maiores mudanças na política de saneamento: i) a conjuntura nos níveis estadual (até 1999), federal e global, determinada pelos organismos internacionais

multilaterais, tentavam viabilizar a aprovação de uma política nacional de saneamento indutora da privatização, e que, portanto, não facilitava o deslocamento do poder para o município; ii) as práticas centralizadoras institucionalizadas até então ajudavam a formar as convicções de núcleo profundo e de núcleo na política pública dos atores; iii) no âmbito federal, intensos conflitos eram travados entre municípios e estados para estabelecer uma política nacional de saneamento. Tais conflitos acirraram-se em função da disputa política pela titularidade dos serviços. Em 1996, o Senador José Serra encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei 266, que afirmava a titularidade estadual para regiões metropolitanas.

5.3.2.3 As coalizões, os recursos e as estratégias

As coalizões têm uma dinâmica ao longo de todo o período pelo próprio processo político estabelecido, com estratégias e recursos que se alteram, e pela entrada e saída de atores que compõem também a dinâmica governamental. Ao longo do processo estudado e no período em questão, as coalizões são apresentadas como “fotografias instantâneas”, mas podem ser consideradas como representativas para a análise política do período.

No período de 1997 a 2000, identificou-se a ocorrência de dois níveis de processo, aqui denominados de nominal e real. O processo nominal foi aquele construído a partir de estratégias do governo municipal, conforme as publicidades dadas ao processo, enunciadas na mídia e em fóruns de discussão. Retratavam convicções que não se sustentavam muitas vezes em reais preferências dos principais atores do governo municipal, decorrendo, conseqüentemente, nas identificadas coalizões nominais. Essa estratégia definia uma série de elementos que possibilitava aos opositores construir uma imagem do governo municipal como este gostaria de ser reconhecido. Nessa modalidade interpretativa, configura-se o embate entre duas coalizões: a Coalizão de Mudança e a Coalizão Conservadora. Após entrevistas e triangulação de informações com eventos reais identificou-se que as convicções dos atores envolvidos e as estratégias implementadas resultaram na realidade em três coalizões, sendo duas opositoras à política vigente, aqui nomeadas de Coalizão Mudança Radical e Coalizão Mudança Moderada, e a terceira de manutenção da política vigente, a Coalizão Conservadora.

As Coalizões Nominais

Destacam-se dois atores no processo, como opositores à política vigente: o Secretário Municipal de Planejamento, Maurício Borges, que assumiu a coordenação política da

Coalizão de Mudança e o Engenheiro Ricardo Aroeira, coordenador do GGSAN, que se encarregou da coordenação técnica da coalizão.

O Secretário de Planejamento foi nomeado o porta-voz da Prefeitura nos fóruns de discussão e na mídia, e interlocutor no contato direto com a COPASA, apresentando um discurso duro e mais extremado da Prefeitura, no sentido de requerer maiores mudanças na política de saneamento, inclusive na possibilidade de o município assumir a prestação direta do serviço. O seu discurso sustentava-se em bases municipalistas, o que o fazia reconhecido como um líder mais à esquerda no sentido da reforma. Esse ator manejava recursos para arregimentar novos atores e fundamentar em bases sólidas o embate, promovendo e estruturando um setor técnico específico, contratando consultores de reconhecimento no cenário nacional, viabilizando estrutura física e operacional para o que seria o embrião de uma instituição municipal capacitada para uma possível gestão dos serviços. Essas iniciativas constituíam-se claras demonstrações de poder, realçando sua capacidade de influenciar o tomador de decisão. Outras secretarias e instituições municipais não contavam com tais mobilidades e disponibilidades de recursos, o que constituía um indício também no âmbito interno do governo municipal, de que a questão do saneamento, especificamente o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, eram prioritários na agenda de governo. O GGSAN foi instalado em uma excelente estrutura física, equipado com computadores e softwares de primeira linha para possibilitar o cadastramento geoprocessado dos sistemas de águas e esgotos, e seus técnicos foram capacitados adequadamente para operarem os sistemas.

A mídia foi intensamente utilizada em vários momentos do processo, em estratégia evidente do governo municipal de enunciar suas intenções e movimentos. O governo posicionava-se de forma a caracterizar a existência de um nível de consenso interno quanto às preferências e convicções sobre a prestação de serviços no município, no âmbito da coalizão de mudança nominada.

A coalizão de mudança, na perspectiva divulgada, apresentava uma forte coordenação. Compunham essa coalizão representantes do executivo municipal (Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Planejamento e SUDECAP), alguns vereadores do legislativo municipal e um deputado estadual vinculado ao PT. As convicções de núcleo na política pública afirmadas nos discursos e em ações coerentes eram apresentadas como resultantes dos

estudos técnicos elaborados pela consultoria contratada e pelos técnicos especializados do Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN). Assim, associava-se a tomada de decisão pelo poder municipal a escolhas baseadas em estudos, indicadores, modelos, simulações. O corpo técnico do GGSAN, em sua maioria, tinha sua convicção de núcleo profundo sustentada no paradigma municipalista da prestação de serviços. Neste sentido, o grupo defendia inclusive a hipótese do município assumir toda a prestação de serviço, podendo terceirizar a operação à empresa estadual.

A coalizão de mudança implementava estratégias e tinha recursos que já representavam potencial ameaça à COPASA e à política vigente. Sendo assim, a partir de 1998 estruturou-se a Coalizão Conservadora, ainda muito centralizada na empresa prestadora de serviços, com uma fraca coordenação entre os membros. No entanto, a Coalizão Conservadora detinha elevados recursos e capitais, tais como: domínio técnico, financeiro, econômico do subsistema; reconhecimento nacional e local do “know how” da empresa na prestação de serviços; a opinião pública favorável, comprovada em pesquisas⁴⁰ realizadas pela própria empresa, conforme divulgado à época; e ainda um grande número de membros e simpatizantes que compunham a base aliada do governo municipal no legislativo municipal, mas que tinham preferências pela continuidade da COPASA na prestação de serviços.

Nas camadas mais internas da Coalizão de Mudança havia contradições e divergências de convicções de núcleo na política pública. Muitos membros contrapunham-se às preferências da elite técnica de saneamento da Prefeitura, considerados em muitos relatos de entrevistas como radicais e presunçosos por entenderem ter o domínio do assunto, excluindo a participação de outros membros. Não havia consenso internamente de que a melhor alternativa seria uma possível autarquia municipal de água e esgoto, e questionava-se a prerrogativa institucional do município por essa opção. Assim, a coalizão de reforma não se nucleava em torno de uma ideologia de núcleo na política de que a melhor alternativa seria de fato a gestão municipal total e exclusiva do serviço, mas em convicções secundárias fundamentadas na fidelidade institucional/organizacional. É preciso ressaltar que essa Coalizão de Mudança com os atores formais que a compunham era uma “Coalizão Nominal”, resultado de uma manobra construída pelo governo municipal. Tal estratégia não era explicitada e percebida por muitos atores membros da própria Coalizão. Essa inferência é

⁴⁰ Foi solicitada formalmente à COPASA a disponibilização de documentos para subsidiar o desenvolvimento desta tese: pesquisas de opinião realizadas no período, que tiveram ampla divulgação nas reuniões, seminários e na mídia; e informações sobre a abrangência da tarifa social. A empresa não respondeu às demandas.

resultado da abertura da “caixa preta”, possível pelo tratamento metodológico dado e o aprofundamento obtido nas entrevistas. Os relatos em documentos gerados, estudos e estratégias implementadas levam, na ótica de uma análise primária, a crer que a gestão municipal se tratava da real preferência da Coalizão de Mudança.

A Figura 5.2 apresenta o diagrama das coalizões nominais, baseada no ano de 2000.

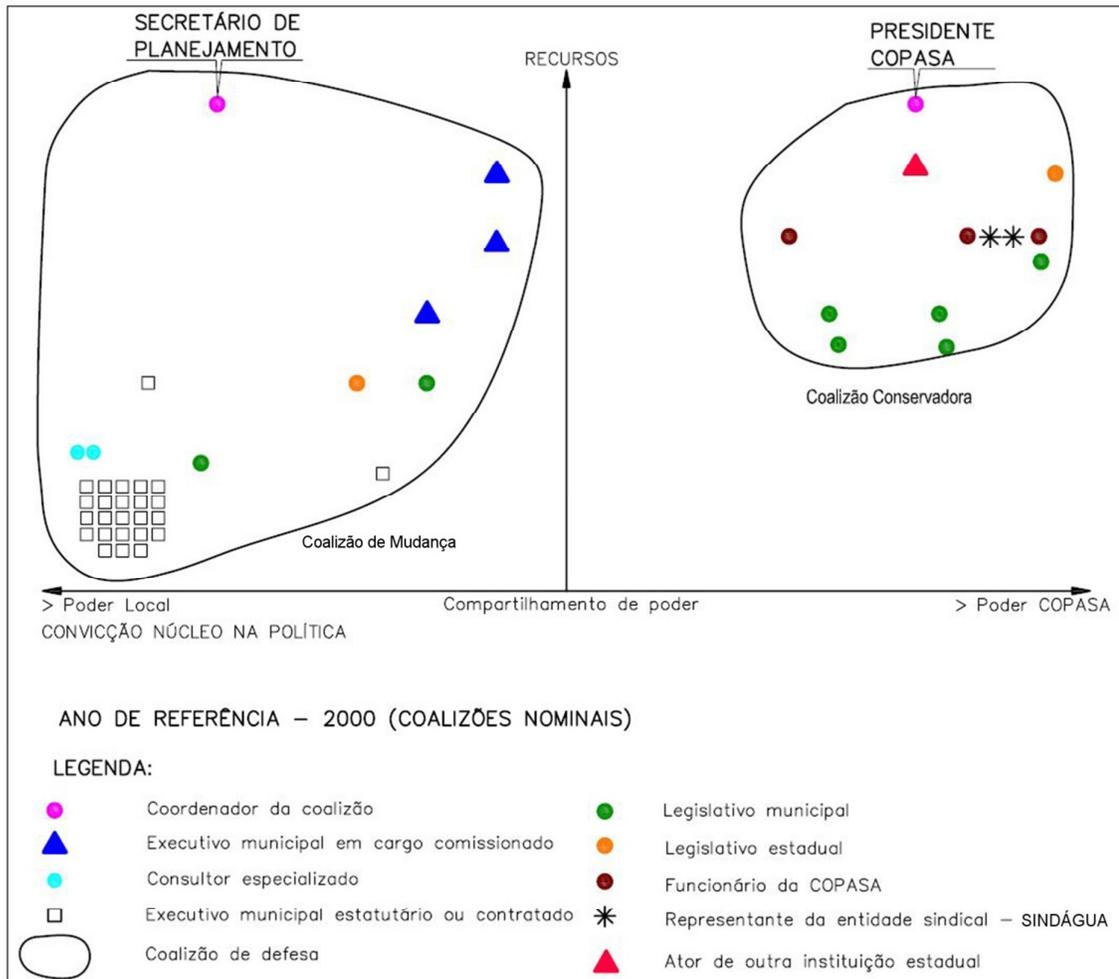


Figura 5.2 – Coalizões de Defesa – Processo Nominal – ano de referência: 2000

A seguir sintetizam-se as ações e estratégias implementadas pelas coalizões.

- 1) Em 1998, a Prefeitura de Belo Horizonte contratou dois consultores de reconhecimento nacional para coordenar e elaborar os estudos técnicos necessários para subsidiar o Grupo

Técnico da Concessão: Marcos Helano Fernandes Montenegro⁴¹ e João Batista Peixoto⁴². A escolha desses consultores com trajetórias profissionais sustentadas em convicções municipalistas sinalizava as preferências da Prefeitura aos seus opositores e indicava que não seriam restringidos esforços para mudar a política vigente, em direção a um formato que atendesse aos interesses locais. Foi contratado também como consultor da Prefeitura, o Engenheiro José Roosevelt, ex-diretor da COPASA e ex-presidente da ASSEMAE, por indicação da companhia estadual de saneamento. Essa solicitação da COPASA tinha a intenção de que os estudos gerados pelo município pudessem ser menos tendenciosos a um posicionamento municipalista, visto o vínculo forte existente entre o indicado e a empresa. Comprovou-se que o contratado indicado pela COPASA não influenciou os estudos produzidos e teve uma atuação muito limitada no GGSAN.

- 2) A Prefeitura estruturou o GGSAN, vinculado à SUDECAP, chegando a totalizar 32 funcionários, em 1999, sendo composto por servidores municipais e a grande maioria contratados. O grupo era estruturado para ser um embrião de uma Autarquia Municipal de Saneamento, representando uma ameaça concreta de intenção de retomar mesmo que parcialmente a gestão dos serviços.
- 3) A COPASA nomeou, como seu Diretor Metropolitano, o engenheiro de carreira Rômulo Perilli, por indicação do Prefeito Célio de Castro, revelando uma deferência à PBH em atender a indicação, abrindo espaço para um processo negociado.
- 4) A Prefeitura divulgou na mídia escrita (fonte: Estado de Minas, de 28 e 29 de março de 1999) os resultados dos estudos, que apontaram um faturamento estimado de R\$240 milhões na capital e uma despesa da ordem de R\$120 milhões, resultando em um superávit de 100%. Essa notícia impactou o processo, pois a PBH denunciou a existência

⁴¹ Marcos Helano Fernandes Montenegro – Engenheiro civil e sanitarista foi presidente da CAESB – Companhia de Água e Esgoto de Brasília, presidente da CEDAE - Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro, presidente da ASSEMAE – Associação Nacional de Serviços Municipais de Água e Esgoto e também diretor nacional da ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Desde 2003 é diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

⁴² João Batista Peixoto é economista, com especialização em Administração Geral, tendo atuado como consultor em Gestão de Serviços de Saneamento por meio da FGV – Fundação Getúlio Vargas (SP), do IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas da USP e da FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da UFMG, e em projetos autônomos junto a entidades municipais de saneamento. Dirigiu a CAEMO - Companhia de Água e Esgotos de Osasco e a SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André. Em 1993 coordenou o processo de retomada da Concessão outorgada a SABESP pela Prefeitura de Diadema.

de recursos financeiros vultosos, suficientes para melhorar os indicadores e possibilitar a execução de tratamento dos esgotos gerados na cidade. A PBH associou os lucros gerados na capital com a prática do subsídio cruzado, realizado sem prestação de contas e critérios transparentes pela empresa. Apesar dos números apresentados serem gerados nos estudos realizados pela PBH, a COPASA não os contestou, reforçando a inferência de que a ordem de grandeza dos valores envolvidos seria verídica. Ademais, as declarações da Prefeitura sobre as receitas e despesas dos serviços no município realçaram a fragilidade do modelo vigente no atendimento das demandas locais. Até então, os insuficientes investimentos praticados há anos pela COPASA eram justificados pela ausência crônica de recursos financeiros.

- 5) Em 31 de março de 1999, a PBH divulgou no jornal Estado de Minas ter recebido manifestação de interesse, de duas grandes empresas francesas especializadas na prestação de serviços de saneamento, e de duas empresas brasileiras: Andrade Gutierrez e Odebrecht. Segundo a divulgação, algumas delas teriam inclusive projetos prontos para nortear uma atuação em Belo Horizonte.
- 6) A prefeitura organizou seminários para a população nas nove regionais administrativas do município, contando com a participação dos membros da coalizão de mudança, para divulgar a proposta de municipalização. Para isso, empreendeu uma mobilização a partir dos vereadores influentes nas regiões e lideranças comunitárias com vínculos com o governo municipal. O material era baseado nos indicadores dos serviços e nas premissas da gestão municipal, que propunha participação, controle social, melhoria dos indicadores, priorização do atendimento à população de baixa renda com mecanismos explícitos de subsídio, etc. Os seminários foram organizados pelo GGSAN e objetivavam sensibilizar a população, buscando a mudança da opinião pública quanto à política vigente. No entanto, a restrita participação da população ao longo de todo o processo político instaurado e as pesquisas de opinião realizadas pela COPASA eram utilizados pela coalizão conservadora como uma validação popular do modelo vigente,.
- 7) Em meados de agosto de 1999, a Prefeitura encaminhou à Câmara Municipal três projetos de Lei para aprovação: 1) criando a Superintendência de Água e Esgotos (SAE), com a previsão de 89 funcionários, com fins de gerenciar os sistemas, definir as tarifas e fiscalizar a produção e distribuição dos serviços; 2) estabelecendo a Política Municipal de

- Saneamento; 3) alterando a estrutura do Conselho de Meio Ambiente para assumir atribuições previstas de participação colegiada na Política Municipal de Saneamento.
- 8) Em setembro de 1999 foi convocada uma audiência pública na Câmara Municipal pela vereadora Jô Moraes, do PCdoB, com o objetivo de debater o Projeto de Lei PL 266/96 do ex-senador José Serra do PSDB de São Paulo, que transferia aos estados a condição de titulares dos serviços de água e esgotos (fonte: Estado de Minas – 17 de setembro de 1999, confirmada em entrevista). Essa proposta, se aprovada, seria um impeditivo às pretensões da PBH de criar uma autarquia municipal para assumir a gestão dos serviços. A audiência contou com a presença de autoridades municipais, estaduais e da COPASA. Apesar dessa vereadora compor a base aliada da Prefeitura na Câmara, a pauta da audiência, a discussão do Projeto de Lei 266/96 (que não foi aprovado), desvela uma tentativa de fragilizar a proposta do município a partir de argumentos do sistema de convicções da Coalizão Conservadora. Identificou-se nas entrevistas e nas reportagens da mídia escrita um número significativo de vereadores que compunha a base aliada do município afirmando convicções conservadoras, atuando declaradamente para a manutenção do modelo de gestão vigente.
- 9) Em setembro de 1999, a Prefeitura de Belo Horizonte ganhou uma ação judicial contra a COPASA, ajuizada em 1997. A COPASA foi condenada a recolher ISSQN dos serviços prestados em Belo Horizonte e assumir uma dívida retroativa de R\$ 65 milhões. No ano de 1997, a PBH havia ajuizado três ações judiciais contra a COPASA que somariam R\$ 120 milhões (com base na atualização feita para setembro de 1999). O Convênio de 1973 isentava o recolhimento deste imposto, ato que não passou pelo Legislativo. A PBH entendeu que o Executivo não tinha prerrogativa para conceder isenção de impostos a empresa de economia mista. Essas cobranças sinalizavam a disposição da Prefeitura em confrontar a COPASA e exigir os recursos financeiros oriundos das tarifas em Belo Horizonte, que entendia ser de justa competência de gestão municipal.
- 10) Em outubro de 1999, a Prefeitura pressionou e provocou a COPASA, através da aprovação de uma “emenda Frankstein⁴³” em Lei, na qual determina a delegação à SUDECAP da responsabilidade pela prestação de serviços até que outra entidade seja

⁴³ Emenda Frankstein, no caso, consiste em emenda formulada versando sobre assunto estranho ao projeto de lei em discussão. Essa estratégia é utilizada para facilitar a aprovação em plenário, de assuntos considerados polêmicos.

criada (entenda-se aqui o SAE, encaminhado no Projeto de Lei, até então não votado), e ainda a transferência ao município da prerrogativa de fixação de tarifas.

- 11) Em novembro de 1999, o Prefeito admitiu estudar a proposta do sindicato dos funcionários da COPASA (SINDÁGUA) de prorrogar a concessão com a COPASA, porém somente até que a Prefeitura implementasse o novo modelo. O SINDÁGUA manteve-se absolutamente contrário à municipalização, justificando no seu discurso que a COPASA se tornaria mais vulnerável a uma possível privatização. O Prefeito e o Governador Itamar Franco posicionaram-se de forma cautelosa, delegando aos técnicos, ao Secretário de Planejamento, ao Presidente da COPASA e aos demais representantes formais o endurecimento no embate. Além disso, a Coalizão Conservadora não tinha uma coordenação forte centralizada, o que dava liberdade a vários atores dos legislativos municipal e estadual, com convicções conservadoras, de propagarem seus discursos e traçarem estratégias próprias para manutenção da política vigente. De certa forma, ocorria uma relação harmoniosa entre o Prefeito e o Governador (tomadores de decisão), apesar do clima de forte tensão e discórdia entre as coalizões e da segura não neutralidade dos mesmos diante de seus papéis institucionais.
- 12) Um consenso, já existente no final de 1999, era de que, mesmo diante da proposta de municipalização da gestão, manter-se-ia a prestação dos serviços pela COPASA. Assim, poderia o serviço ser terceirizado à COPASA em uma possível gestão direta por meio de autarquia municipal. Posicionamento que já excluía totalmente a possibilidade de licitação, com uma possível privatização.
- 13) A COPASA disponibilizou parcialmente as informações, restringindo-se aos cadastros dos sistemas. Não encaminhou as informações comerciais e financeiras solicitadas pela Prefeitura. Isso representou um capital importante da prestadora de serviços, uma vez que, na ausência de informações concretas, os estudos de receitas, custos e investimentos realizados ficavam circunscritos ao terreno das estimativas. Esse fato gerava, para alguns atores importantes, receios acerca da confiabilidade dos dados estimados. Ademais, deter informação é deter poder.
- 14) A equipe técnica do GGSAN simulou várias alternativas de formatos de convênio de gestão compartilhada, para possibilitar a negociação com a COPASA, dentro do modelo pretendido pelo grupo. O modelo idealizado pelo grupo consistia em uma autarquia

municipal atuando na gestão econômico-financeira, no controle e planejamento, ficando a COPASA responsável pela prestação dos serviços.

- 15) Em janeiro de 2000, o Projeto de Lei que criava a SAE municipal recebeu um parecer de inconstitucionalidade da Comissão de Legislação e Justiça da Câmara, com relato de um vereador pertencente à Coalizão Conservadora. O parecer negativo não se referia diretamente ao mérito da titularidade municipal. Baseava-se no problema jurídico decorrente da vinculação salarial entre cargos da direção do SAE e o cargo de Secretário Municipal. A Prefeitura conseguiu o provimento do recurso ao parecer de inconstitucionalidade, o que permitiu o retorno do projeto ao trâmite da Câmara.
- 16) Em fevereiro de 2000, a COPASA e a PBH tentaram aferir as dívidas de lado a lado. A COPASA tinha um débito de ISS com a PBH e a PBH estava inadimplente com a COPASA em relação aos pontos de consumo públicos e das instituições municipais, desde 1992. Esse acerto de contas foi colocado como fundamental para se prosseguir com as negociações sobre a prestação de serviços.
- 17) Um argumento considerável da Coalizão Conservadora contra a proposta de mudança foi a importância da prática do subsídio cruzado, financiado pelas tarifas recolhidas em Belo Horizonte, para subsistência de muitos municípios deficitários. Esse ponto unificava inclusive atores que eram aliados da Prefeitura no amplo sistema da coligação de governo. A Prefeitura, para mitigar os possíveis impactos da mudança da política local sobre a abrangência regionalizada e tendo em conta que essa política redistributiva já era consolidada, propôs a implantação de um Fundo Estadual de Saneamento, para o qual seria destinada parte das receitas com a prestação de serviço de Belo Horizonte, possibilitando a continuidade do subsídio aos municípios deficitários, inclusive aqueles de prestação de serviço direta, que na política vigente estavam excluídos. A proposta foi simplesmente ignorada e não houve aprofundamento dos critérios e mecanismos para sua implementação. Portanto, se esse fosse o real ponto de fragilidade de uma possível gestão municipal, a proposta poderia ter sido aprofundada, questionada e detalhada pelos atores que se contrapunham à proposta de mudança por este motivo. O subsídio cruzado buscava sensibilizar e atrair novos aliados à Coalizão Conservadora, principalmente deputados estaduais, cujas áreas de atuação e interesses não se restringiam a Belo Horizonte.

- 18) Em fevereiro, um vereador vinculado à Coalizão de Mudança tentou aprovar o projeto que criava a SAE. Segundo dados levantados em entrevistas, já era reconhecido que não havia maioria suficiente para aprová-lo. No entanto, tais iniciativas ampliavam o atrito entre as coalizões opositoras e conseqüentemente aumentavam a turbulência do subsistema, objetivando maiores mudanças. No total, foram cinco tentativas de aprovação desse Projeto de Lei.
- 19) Ambos os lados do legislativo municipal, os que compunham a base aliada e os opositoristas, tinham um ponto comum: todos eram favoráveis à manutenção da COPASA no sistema. Segundo relato do Estado de Minas, de 21 de fevereiro de 2000, essa rara unanimidade escondia motivos distintos. A COPASA estrategicamente tinha feito um forte lobby entre os parlamentares estaduais, que dependiam politicamente da atuação da empresa, e estes foram mobilizados a pressionar o legislativo municipal. Essa iniciativa foi identificada nas entrevistas, constituindo um recurso de coalizão previsto na ACF na modalidade de “mobilização de tropa”.
- 20) Em 2000, o Deputado Estadual Fábio Avelar, membro atuante da Coalizão Conservadora, ex-funcionário da COPASA, apresentou o Projeto de Lei 943/2000, requerendo a titularidade estadual dos serviços de saneamento na RMBH. O Grupo Técnico de Concessão analisou o projeto de lei e gerou um documento no qual o caracteriza como inconstitucional, pois feria a Constituição Federal, a Estadual e a Lei Estadual Complementar 26 de 1993, que dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. O projeto não chegou a ser votado.
- 21) Em maio de 2000 venceu o contrato de concessão para prestação de serviço de saneamento em Belo Horizonte. A COPASA mantinha negociações, mas sem o intento de efetivamente concluir uma proposta em um nível mais condizente com as demandas municipais. A estratégia da COPASA denotava interesse em manter a prestação de serviços sem contrato, nos mesmos moldes praticados na cidade de São Paulo, onde, por ausência de um acordo com o município, a SABESP seguia prestando serviço desprovida de contrato.
- 22) A Prefeitura decretou a prorrogação de prazo por 180 dias da prestação de serviços, a contar de 01 de junho de 2000 – Decreto 10.254/2000. No mesmo decreto determinou

- que não poderiam ser reajustadas as tarifas. Esse posicionamento gerou uma maior tensão e funcionou como um ataque claro ao poder da COPASA, em sua autonomia de definir as tarifas.
- 23) A COPASA viabilizou a implantação da ETE Arrudas, primeira unidade de tratamento de esgotos na capital, com cronograma de chegar ao final de 2000 com 27% dos esgotos tratados em nível secundário. Tratava-se de uma resposta a um dos pontos mais vulneráveis na prestação de serviços sob a égide da política vigente desde o PLANASA – o déficit de cobertura do sistema de esgotamento sanitário e a degradação da qualidade das águas dos córregos e rios.
- 24) Em junho de 2000, a COPASA reagiu duramente contra o Decreto Municipal de Prorrogação de Prazo, afirmando nos meios de comunicação que desconhecia tal decreto (fonte: Estado de Minas de 22 de junho de 2000). O Presidente da COPASA afirmou que não atenderia as condições estabelecidas no Decreto, como a nomeação de comissão de negociação e repasse de informações estratégicas à Prefeitura, e declarou que a publicação do Decreto constituía uma ruptura entre a COPASA e a PBH. Desafiou a PBH a continuar atuando nos moldes da política vigente há 27 anos, e que em última instância teria que recorrer à Justiça para pleitear outros direitos.
- 25) Na mesma ocasião, a COPASA realizou uma nova pesquisa de opinião⁴⁴ entre os dias 10 e 14 de junho, para avaliar a qualidade dos serviços prestados pela empresa em todo o Estado, utilizando os resultados parcialmente positivos como um aval da população à política vigente. O Presidente da COPASA apresentou também um manifesto, assinado por 544 prefeitos de Minas Gerais, contra a proposta de municipalização pleiteada por Belo Horizonte.
- 26) Em julho de 2000, a vereadora Jô Moraes promoveu um encontro na Câmara, contando com a representação de todos os municípios que sediam mananciais do sistema produtor integrado (que abastece Belo Horizonte) e daqueles municípios que recebem os efluentes de esgotamento sanitário gerados no município, para reclamarem contra a ausência de

⁴⁴ A pesquisa não foi disponibilizada para análise no âmbito de desenvolvimento da tese. Segundo divulgação realizada pela própria COPASA: a qualidade da água é avaliada como ótima ou boa por 86% dos entrevistados da RMBH e por 90% em BH; 79% consideram a empresa eficiente e 63% que ela é desenvolvida; 42% consideravam a empresa ágil contra 41% que a considerava lenta na RMBH, contra 43% e 37% na capital (fonte: Estado de Minas de 22 de junho de 2000).

participação na discussão entre PBH e COPASA, e também reivindicarem participação nos recursos financeiros auferidos com a prestação de serviços. Tal estratégia criou outros elementos de pressão contra as reivindicações municipalistas de Belo Horizonte, representando interesses da Coalizão Conservadora. Constituiu-se, portanto, um recurso extra de agregar simpatizantes à Coalizão Conservadora, em uma abrangência mais regionalizada.

27) Diante do endurecimento da COPASA, o Prefeito e o Procurador Geral do Município afirmaram publicamente a validade do Decreto como forma de dar uma resposta à sociedade e para legitimar a prestação de serviços. Posicionaram-se dispostos a construir uma política a partir de negociação com a COPASA, excluindo a possibilidade de recorrer às vias judiciais.

As Reais Coalizões

Nas entrevistas, foi comprovado que alguns dos atores relevantes da Coalizão de Mudança possuíam um posicionamento interno conservador em relação ao modelo de gestão possível e ideal para o município. Foram utilizados os seguintes tipos de argumentos, que possibilitam a identificação de suas reais convicções e preferências: i) A COPASA jamais abriria mão do controle dos sistemas e, portanto, interpretavam as práticas consolidadas como intransponíveis em um processo de mudança; ii) a indefinição da titularidade inviabilizava uma autarquia municipal; iii) a Prefeitura não teria competência para absorver a gestão de água e esgoto, pois não entende do negócio; iv) seria temerária a atuação da Prefeitura nesse campo, uma vez que a gestão e operação do sistema de drenagem sob responsabilidade municipal era de baixa efetividade e eficácia; v) o modelo apresentado foi desenvolvido por uma turma de “radicais xiitas”. Quanto ao último argumento apresentado, foi aferido que o fato de o posicionamento do grupo técnico, baseado na coordenação e consultoria, advir das bases do PT, provocava certo nível de rechaço em outros envolvidos no governo, especialmente integrantes de outros partidos que compunham a base aliada. Ademais, muitos relatavam que se sentiam menosprezados pelo grupo técnico, retratando seus membros como arrogantes, ao se auto perceberem como mais qualificados para o embate político com a COPASA, por estarem munidos de estudos técnicos e por manejarem um vocabulário hermético intrínseco ao setor.

Todas as ações do município divulgadas levavam a crer que se tratava de uma única coalizão de mudança, mesmo considerando algumas contradições internas entre seus membros.

A Coalizão Conservadora tinha como convicção de núcleo na política pública que a melhor forma de gestão seria garantir escala de prestação de serviço mediante o sistema integrado e que cabia à empresa estadual operacionalizar uma política redistributiva para os municípios deficitários. Tratava-se, portanto, do discurso que poderia dar sustentação a possíveis e eventuais interesses de manutenção do poder. Claramente, o sistema de convicções e os interesses fundem-se em um complexo quase indissociável, visto que a empresa era altamente dependente das receitas geradas no município.

Na estrutura coordenada do processo de tomada de decisão e de formação de coalizões destacam-se o Secretário Municipal de Planejamento, o Secretário Municipal da Fazenda e o Coordenador do GGSAN como lideranças da Coalizão de Mudança. O Prefeito e o Governador são os tomadores de decisão, contando com a mediação promovida pelo Procurador Geral do Município e por um Procurador do Estado, delegado para essa função. A Coalizão Conservadora tinha algumas lideranças em baixo nível de coordenação, constituídas pelo Presidente da COPASA, o Diretor Metropolitano da COPASA, o Deputado Estadual Fábio Avelar e um ex-funcionário da COPASA, José Pedro Rodrigues de Oliveira, que atuava como Presidente do BDMG, envolvido no processo.

Configurando as coalizões em torno das convicções de núcleo na política pública, como recomenda a ACF, constata-se que de fato existiam duas coalizões de mudança, que se diferenciavam principalmente quanto ao papel do poder local idealizado para a prestação do serviço.

Aprofundando na investigação, verificou-se que de fato tratavam-se de três coalizões, sendo duas interdependentes e opositoras à política vigente, mas orientadas por distintas convicções de núcleo na política pública quanto ao papel do poder local. As duas coalizões opositoras são aqui denominadas: Coalizão de Mudança Radical e Coalizão de Mudança Moderada. A interdependência consistia em que seus recursos e estratégias eram compartilhados e que o fomento à ação da Coalizão de Mudança Radical funcionava como “deslocamento

diabólico⁴⁵ (“devil shift”) para cooperar no sentido da mudança pretendida pela Coalizão de Mudança Moderada. No entanto, tal estratégia não se fazia clara para a maior parte dos membros, e fora articulada por uma cúpula do governo municipal.

O Diagrama da Figura 5.3 apresenta as reais coalizões, configuradas a partir das convicções de núcleo na política pública e nos recursos de seus membros, no ano de referência de 2000.

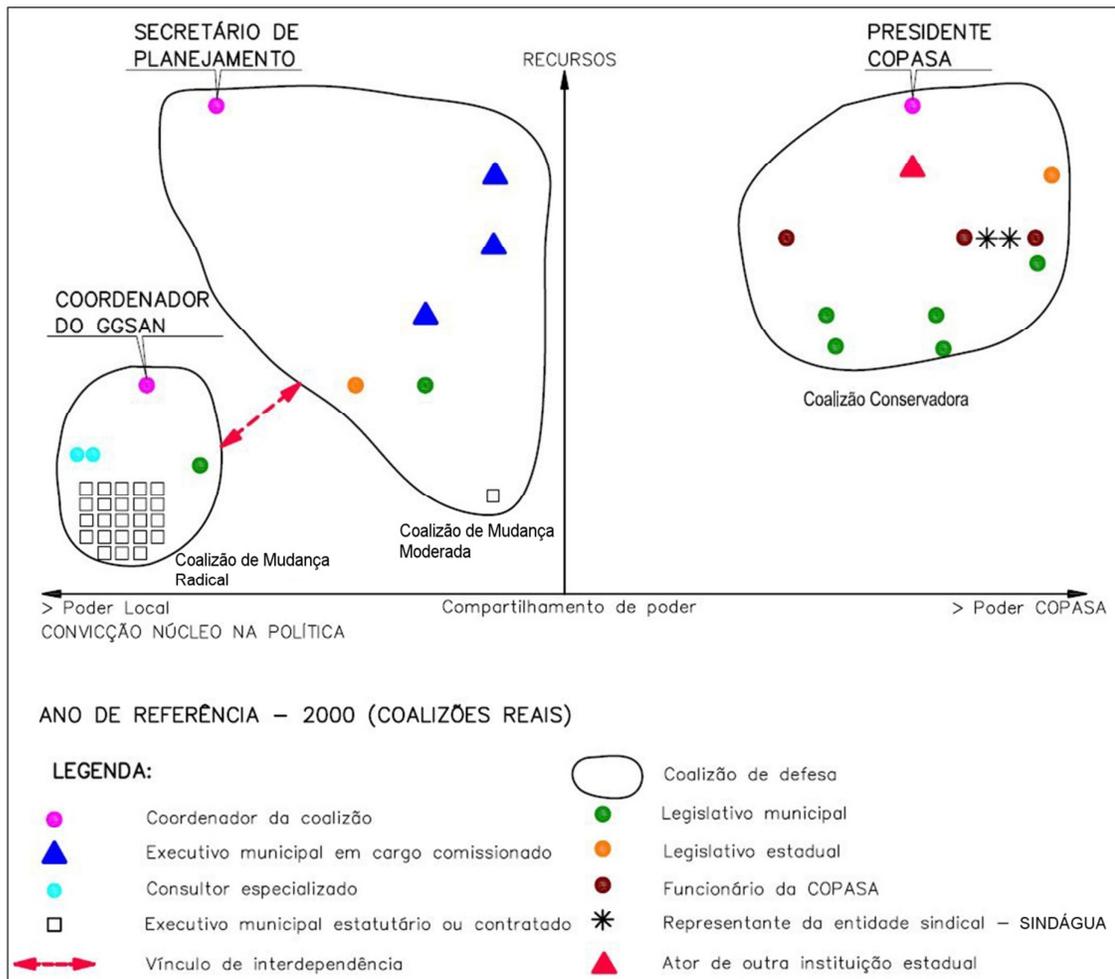


Figura 5.3 – Coalizões de Defesa – Coalizões Reais – ano de referência: 2000

⁴⁵ Tradução livre, proposição do autor: “devil shift” – deslocamento diabólico. Trata-se de um recurso que pode ser utilizado pelas coalizões, identificado na ACF, no qual são sobrevalorizadas as perdas e derrotas com o objetivo de lograr maiores efeitos e influência sobre o tomador de decisão e os membros da coalizão opositora.

Coalizão de Mudança Radical

A Coalizão de Mudança Radical tinha a liderança do coordenador do GG SAN e era composta principalmente por atores com funções técnicas no setor de saneamento e de política urbana da Prefeitura de Belo Horizonte, contando com alguns aliados no legislativo municipal, que trabalhavam de forma integrada na sustentação de um sistema de convicções baseado em princípios municipalistas. O perfil da coalizão não era de uma atuação estritamente técnica, uma vez que a maioria dos técnicos envolvidos no processo atuavam politicamente no setor e ainda tinham uma atuação partidária vinculada ao PT, partido do governo local. Os recursos utilizados pela coalizão eram: o conhecimento técnico e o currículo de alguns membros; os estudos e propostas elaborados, que davam sustentação ao processo de mudança baseado em suas convicções municipalistas; o próprio posicionamento mais extremado e inflexível, característico do grupo, que gerava uma tensão extra entre as partes oponentes, na tentativa de buscar o deslocamento de poder; a filiação partidária de grande parte dos membros ao PT, possibilitando a aproximação junto ao tomador de decisão e com aqueles com maior capital político para influenciá-lo; disponibilidade de recursos financeiros para desenvolver os trabalhos, contratar técnicos, equipar adequadamente o setor. A disponibilização de recursos financeiros do governo municipal para a coalizão estruturar o setor técnico funcionava também como demonstração de poder junto ao tomador de decisão do nível municipal, aumentando o temor dos opositores.

A coordenação entre os membros dessa coalizão possibilitava desenvolver e implementar estratégias, sustentadas principalmente em diagnósticos, análises consubstanciadas em indicadores e propostas técnicas, constituindo também um sistema de aprendizagem orientado pela política pública, de modo a transformar suas convicções políticas em programas governamentais. A Coalizão de Mudança Radical caracterizava-se por uma coordenação forte, que envolvia o desenvolvimento e implementação conjuntos de planos e estratégias comuns. No entanto, não era claro para todos os atores da coalizão quais eram seus reais parceiros. Nas entrevistas, identificou-se que a maioria dos membros desconhecia as estratégias que efetivamente configuravam duas coalizões de mudança.

A Coalizão de Mudança Radical concentrava-se em sustentar a defesa de suas convicções nos estudos técnicos elaborados, apostando na prevalência da racionalidade objetiva em um processo de tomada de decisão. Ou seja, a expectativa era de implementar um sistema de

aprendizagem orientado pela política baseado nesses estudos, para justificar suas convicções como melhores alternativas, buscando agregar outros atores influentes e a opinião pública para promover as mudanças almejadas. Foi gerada pela Coalizão, especificamente no âmbito do GGSAN, com a coordenação dos consultores, uma série de trabalhos (listados no Apêndice 1), incluindo: diagnósticos dos sistemas; prospecções econômico-financeiras considerando várias alternativas de relação contratual; avaliação qualitativa das alternativas de modelo de gestão; minutas de contratos e convênios para algumas alternativas.

Coalizão de Mudança Moderada

Da investigação aprofundada sobre as convicções e preferências dos membros envolvidos na mudança da política vigente, identifica-se uma segunda coalizão opositora, sustentada na coordenação anônima do Secretário Municipal de Planejamento.

Essa coalizão aglutinava-se em torno da interpretação da necessidade de mudança na política pública vigente, no sentido do deslocamento de poder da COPASA para o município. No entanto, tal mudança não era idealizada nos moldes municipalistas, baseados na concepção de uma autarquia municipal para a prestação de serviços. Essa coalizão era composta por muitos membros do poder executivo com grande influência sobre o tomador de decisão. As ações e estratégias dos membros eram autônomas, sob uma coordenação fraca, uma vez que o posicionamento formal do governo apoiava-se nos fundamentos da Coalizão de Mudança Radical. Segundo Sabatier (1998: 479), na coordenação fraca, os atores monitoram informalmente os comportamentos uns dos outros e então alteram suas ações individuais, de modo a fazerem suas estratégias políticas complementares e colaborativas para a meta comum. Esses atores posicionavam-se nos fóruns de discussão, principalmente naqueles internos do governo da PBH, ressaltando limitações institucionais para a promoção de maiores mudanças na política de saneamento vigente. Nesse sentido, exacerbavam a dificuldade da Prefeitura em estruturar e gerir um serviço de qualidade, utilizavam o argumento do conflito da titularidade como intransponível, e conseqüentemente praticavam de certa forma um “deslocamento diabólico” (“devil shift”), com a sobrevalorização das perdas e derrotas e subestimação dos ganhos e vitórias, com o objetivo de lograr maiores efeitos e influências sobre o tomador de decisão e os membros da Coalizão de Reforma Radical. Ademais, utilizavam os vínculos entre membros, inclusive em redes sociais, para defenderem

suas convicções, no intento de influenciar o tomador de decisão para um direcionamento menos radical.

A cúpula do governo municipal, durante todo o processo, tinha uma convicção da factibilidade pelo “caminho do meio”. Percebia a estrutura institucional extremamente resiliente à mudanças, o que demandaria uma tensão extrema no processo para promover qualquer deslocamento de poder. Para isso, teriam que criar todos os elementos necessários para denotar uma postura radical, com o verdadeiro fim de encontrar, ao final, um modelo conciliatório que atendesse às demandas do poder local. Tratava-se, portanto, de estratégia camuflada, que no âmbito da ACF pode ser identificada por “deslocamento diabólico”. Portanto, a maior estratégia dessa coalizão era fomentar, instrumentalizar e apoiar a Coalizão de Mudança Radical, não para alcançar os objetivos dessa, mas para alcançar o caminho moderado do meio. Frente aos obstáculos enormes representados pelos recursos disponíveis à Coalizão Conservadora, essa estratégia parecia a mais efetiva. Em um processo de disputa tão longo como o empreendido em Belo Horizonte, não se pode afirmar que o posicionamento das coalizões, assim como as convicções dos atores foram estáticas durante todo o tempo. Nas entrevistas, foi possível identificar que as convicções de muitos atores da Coalizão de Mudança Moderada foi consolidando-se diante das dificuldades encontradas nas tentativas de negociação e nos confrontos diretos com a empresa estatal. Portanto, não foi deliberado desde o início que o objetivo seria o desenho resultante da nova política e o caminho do meio foi sendo vislumbrado ao longo do processo.

A convicção de núcleo na política pública dessa coalizão era de uma mudança moderada, com a manutenção da COPASA na prestação dos serviços, no entanto, com o município participando mais ativamente do planejamento de investimentos e auferindo parte do superávit financeiro dos serviços. As duas coalizões de reforma opunham-se basicamente na premissa da capacidade municipal em assumir a gestão técnica e financeira do sistema.

Apesar da preferência da cúpula do governo, todo o processo era de uma pura potencialidade, nada estava definido, seguro, certo, previsível e limitado. Existiam fatores que poderiam provocar mudanças de convicções, inclusive o próprio processo de aprendizagem orientado pela política, implementado pela Coalizão de Mudança Radical, que poderia promover mudanças de convicções de outros membros, como o fez com relação a várias questões mais instrumentais da política. A estratégia de um deslocamento mais radical no sentido da

municipalização dos serviços de saneamento foi acordada entre o Prefeito, o Secretário Municipal de Planejamento e o Secretário Municipal da Fazenda, tratando-se de um planejamento ordenado e sigiloso sobre o qual até mesmo os demais atores que compunham a própria coalizão desconheciam. Apesar de a interpretação da maioria dos atores sobre as coalizões dar-se como a apresentada na Figura 5.2, a triangulação pormenorizada dos dados empíricos atesta pela validade da formação das coalizões conforme a Figura 5.3.

Averiguou-se que, em nenhum momento do processo, a cúpula de governo estava convicta em criar de fato uma autarquia municipal nos moldes do Projeto de Lei encaminhado, apesar de todo o esforço “aparente” para alcançá-lo. A SAE municipal, no âmbito da coordenação da Coalizão de Mudança Moderada, era uma ação coordenada com fins de promover um “deslocamento diabólico”. Atores da política que experimentam o “devil shift” desconfiam mais de seus oponentes, porque eles os percebem como tendo meios suficientes para lhes causar prejuízos. Ademais, as pessoas com aversão ao risco aproximam-se de novas relações interpessoais com grande cuidado e ceticismo, sem uma confiança incondicional. Segundo Leach e Sabatier (2005: 494), a confiabilidade é inversamente relacionada ao “deslocamento diabólico”. Esse estratagema funcionou para galgar uma negociação que inicialmente no processo parecia inatingível e gerar um desequilíbrio no subsistema de Belo Horizonte. Buscava-se, portanto, “aterrorizar” a Coalizão Conservadora, emitindo sinais públicos de poder para com isto provocar uma abertura para negociação, uma vez que o prazo de término do contrato se aproximava e a COPASA permanecia inerte e resistente em abrir mão do poder consolidado naquele formato de política vigente.

Todas as iniciativas empreendidas pelos membros da Coalizão de Mudança Radical buscavam efetivamente o resultado de municipalizar a gestão do saneamento. Para isso, utilizavam primordialmente a aprendizagem orientada pela política pública para influenciar outros atores ampliando a coalizão e seus recursos. A Coalizão de Mudança Radical dependia de recursos e do aval da Coalizão de Mudança Moderada (composta por membros de maior poder no governo municipal) para sua estruturação. Da mesma forma, a Coalizão de Mudança Moderada dependia dos estudos e do posicionamento mais à esquerda da Coalizão de Mudança Radical, para exacerbar o conflito e aguçar a desconfiança da Coalizão Conservadora. Essa interdependência refletia o fato de que uma coalizão não poderia alcançar seus objetivos sem a colaboração da outra. Ao longo do processo não era claro para grande parte dos membros das duas coalizões de mudanças as estratégias empreendidas e as reais

convicções de alguns membros, principalmente os mais influentes. Esse certo sigilo sustentava a estratégia da interdependência e possibilitava a crença na existência da coalizão de mudança nominal, na qual estariam todos unidos na convicção de uma mudança municipalista, fomentando, portanto, a existência de uma coalizão opositora de maior porte para enfrentar a coalizão conservadora.

A partir dos levantamentos empíricos, apresenta-se um quadro comparativo com base em categorias qualitativas dos diversos tipos de recursos detidos pelas coalizões no processo político estudado. Foram investigados sete tipos de recursos: i) membros com autoridade formal para influenciar na tomada de decisão; ii) ressonância da convicção de núcleo na política pública com a opinião pública; iii) informações sobre severidade e causas do problema / custos e benefícios das alternativas; iv) informações reais sobre os sistemas instalados; v) mobilização de “tropas”; vi) recursos financeiros aplicados nas estratégias das coalizões; vii) experiência e coordenação da coalizão.

TABELA 5.2 -
Análise Comparativa dos Recursos das Coalizões

Recursos das Coalizões	Coalizão Mudança Radical	Coalizão Mudança Moderada	Coalizão Conservadora
Membros com autoridade formal para influenciar na tomada de decisão	+	+++	++
Ressonância da convicção de núcleo na política pública com opinião pública	+	++	+++
Informações sobre severidade e causas do problema - custos e benefícios das alternativas	++	+	++
Informações sobre os sistemas - operacional e econômico-financeiro	++	+	+++
Mobilização de Tropa	+	+	++
Recursos financeiros aplicados	++	++	+++
Liderança Experiente	+	+++	+

Uma fragilidade da Coalizão de Mudança Radical era o baixo capital político, representado pela inexistência de membros com maior autoridade formal para influenciar na tomada de

decisão. A maior parte de seus membros era constituída por técnicos, desprovidos de cargo e poder significativo para influenciar mais diretamente o tomador de decisão. A coalizão conseguiu também agregar alguns membros do Legislativo Municipal e Estadual e incluía simpatizantes constituídos por atores afins às suas convicções, vinculados à academia ou outras instituições vinculadas ao setor. Um possível aliado, identificado por muitos como o coordenador de tal coalizão, o Secretário Municipal de Planejamento, de fato, conforme mencionado anteriormente, possuía uma convicção de núcleo na política pública mais afinada com o paradigma da Coalizão de Mudança Moderada. No entanto, esse ator compartilhava preferências quanto ao sistema de convicções secundárias, principalmente no que se refere à instrumentalização da política, com a Coalizão de Mudança Radical. O nível de institucionalização da política vigente e o poder da COPASA garantiam certo ambiente de confiança e conforto no interior da Coalizão Conservadora, o que a fez negligenciar em muitos momentos possibilidades de ampliação de seus próprios recursos, com a agregação de mais membros com autoridade formal em uma coordenação mais organizada. Consubstanciando essa inferência, encontra-se o relato de um integrante do Legislativo Estadual com forte vínculo com a COPASA, que atuava energicamente no processo para manutenção do “status quo”. Esse ator do legislativo interpretava que o poder local era destituído de direitos de compartilhar e/ou assumir a gestão dos serviços. Tratava-se de membro importante da coalizão, porém não foi procurado pela liderança da Coalizão Conservadora para desenvolver ações coordenadas. A autoconfiança dessa Coalizão era de tal magnitude que se dava ao luxo de dispensar recursos aparentemente importantes.

A ressonância das convicções de núcleo na política pública das coalizões com a opinião pública foi aferida por dados secundários dessa investigação e pela percepção dos entrevistados. As pesquisas de opinião realizadas pela COPASA apresentavam um alto índice de satisfação da maioria dos entrevistados, no que tange à prestação de serviços da empresa. Durante o processo político, sempre foi utilizada essa informação para consubstanciar a perspectiva da preferência da população pela manutenção da política vigente. Ademais, a participação da sociedade no processo foi atestada como mínima na maioria das entrevistas. Mesmo quando motivada por algum fato/evento específico, como os seminários realizados pela Coalizão de Mudança Radical, que garantia uma presença expressiva da população e de suas lideranças comunitárias, o seu envolvimento não se dava em um processo continuado e participativo.

As Coalizões de Mudança Radical e Conservadora detinham mais informações sobre a severidade e causas do problema se comparadas com a Coalizão de Mudança Moderada. A Coalizão de Mudança Moderada baseava-se mais em percepções individuais de seus membros, muitas vezes fragmentadas, a respeito do contexto mais amplo do saneamento e suas consequências em outros subsistemas. Mesmo diante de problemas comuns identificados, cada coalizão relacionava distintas causalidades a esses problemas. A Coalizão de Mudança Radical, apesar do acesso às informações e do conhecimento técnico, que a permitia consolidar uma proposta alternativa, negligenciava a componente política mais ampla, sempre presente em qualquer processo de tomada de decisão. O próprio processo de aprendizagem constituído pela Coalizão de Mudança Radical foi muito baseado em indicadores e análise de modelos para justificar as proposituras preferenciais, negligenciando aspectos culturais e organizacionais para consubstanciar as propostas. Ademais, um processo de aprendizagem orientado pela política pública nos moldes praticados tem limitações no convencimento quando comparado com um processo de aprendizagem de construção coletiva das propostas, no qual todos são mais envolvidos e contribuem para a consolidação do conhecimento. Quanto aos custos de cada alternativa, a ponderação e o foco eram muito parciais, a Coalizão de Reforma Radical limitava-se a analisar o subsistema saneamento, desconsiderando a coligação mais ampla de governo e sem aferir os riscos inerentes, caso lograsse a consolidação de suas próprias propostas. A Coalizão Conservadora, por sua vez, não inferia os custos de uma possível derrota, uma vez que estava de certa forma confiante desde o início do processo que a questão era limitar as perdas de poder. Na percepção de seus membros a prestação de serviços pela COPASA com a autonomia praticada era praticamente compulsória naquele contexto. A Coalizão de Reforma Moderada concentrava-se mais na avaliação de custos e benefícios políticos das alternativas, negligenciando um pouco as informações sobre severidades e causas dos problemas, dada sua limitação técnica de avaliá-las de forma mais ampla e sua desconfiança quanto às informações disponibilizadas pelas demais coalizões.

As informações sobre os sistemas operacional e econômico-financeira detidas pela COPASA asseguravam poder enorme à empresa. A COPASA reagiu em vários momentos, dificultando acesso às informações como estratégia para manutenção da política vigente. As informações cadastrais foram e ainda são disponibilizadas à Prefeitura, no entanto, informações financeiras são até o presente retidas, apesar de o convênio firmado prever a prestação de contas. A Coalizão de Mudança Moderada, apesar de ter acesso a todos os diagnósticos elaborados pela

Coalizão de Mudança Radical, tinha alguma limitação para interpretá-los e associar as relações causais, o que a configura no sistema como a mais desprovida de informações qualificadas.

A “mobilização de tropa” foi um recurso relativamente pouco explorado no processo, a despeito de toda a potencialidade para fazê-lo. A Coalizão Conservadora utilizou-o com relativo êxito para conseguir o apoio dos Legislativos Municipal e Estadual, com base no capital político representado pelo atendimento de demandas diretas da comunidade. A “mobilização de tropa” foi também empregada pela Coalizão de Mudança Radical, na tentativa de deslocar as convicções da opinião pública, principalmente com a realização dos seminários regionais. Para isso, foram mobilizadas lideranças comunitárias e os aliados políticos da Prefeitura com influência naquela área de abrangência para garantir maior número de pessoas no evento.

Os recursos financeiros detidos pelas duas coalizões de mudança foram compartilhados, visto a interdependência existente entre elas. O governo municipal viabilizava os recursos financeiros para a Coalizão de Mudança Radical mediante a influência estratégica da Coalizão de Mudança Moderada. Assim foi estruturado o GGSAN, núcleo ideológico e político da Coalizão de Mudança Radical, que chegou a ter 32 funcionários, em um porte suficiente para configurá-lo como embrião da autarquia municipal de saneamento. A Coalizão Conservadora empenhou recursos financeiros, mesmo no cenário de relativa escassez de disponibilidade de crédito, investiu na estação de tratamento de esgotos e na melhoria da cobertura de rede coletora e interceptores, cujos déficits e resultado negativos eram os fatores que mais tornavam vulnerável a política vigente. Os investimentos realizados naquele período para ampliação dos serviços foram apropriados como recursos disponibilizados pela coalizão. Ou seja, a melhoria da cobertura e qualidade dos serviços promovida no período de disputa influenciava outros atores no processo e tomadores de decisão favoravelmente à manutenção do “status quo” da COPASA na gestão operacional e financeira do sistema.

A experiência da liderança foi capital importantíssimo associado às mudanças conquistadas. A Coalizão de Mudança Moderada contava com um líder muito experiente em processos de tomada de decisão, era um estrategista dotado de uma ampla percepção dos vários elementos associados ao processo. Destacam-se, no líder da Coalizão de Mudança Moderada, traços de personalidade e de comportamento pertinentes a uma liderança forte, mas, sobretudo, no

âmbito desse processo, aspectos contingenciais ou situacionais o ajudaram a capacitar para o cumprimento de sua função. Associa-se a essa variável contingencial, a sua participação no governo antecedente, no qual foi envolvido no processo de aprendizagem orientado pela política pública, representando uma capacitação no setor e suas interfaces; relevante também era sua experiência na formulação e implementação do Orçamento Participativo, que se desenvolveu em uma conjuntura de grandes desafios para a mudança da cultura e da organização institucional, objetivando incorporar o componente democrático na gestão municipal. Ou seja, essa liderança conhecia a estrutura de governo, seus oponentes e as variáveis políticas de um processo de tomada de decisão. A Coalizão de Mudança Radical tinha uma liderança mais focada em influenciar o comportamento dos membros para desenvolver estudos de qualidade, entendendo-os como importante ferramenta para possibilitar mudanças de convicções em atores oponentes e inclusive nos tomadores de decisão. Ademais, buscava agregar membros à coalizão, mediante estudos técnicos associando os indicadores de cobertura ao modelo de gestão. Sendo assim, relacionava a municipalização do serviço à melhoria dos resultados da política, principalmente no atendimento à população mais carente e na integração com o desenvolvimento urbanístico e ambiental do município. A liderança da Coalizão de Mudança Radical reduzia suas estratégias em alcançar a confiabilidade do governo e com isso garantir os recursos financeiros e políticos necessários para confrontar mais diretamente a Coalizão Conservadora. Era politicamente menos experiente e por esse motivo negligenciou a importância de parceiros políticos e de efetivamente incorporar outros membros do governo no seu processo de formulação do modelo de mudança. Aferiu-se que a liderança da Coalizão de Mudança Radical empenhou demasiados esforços em estudos técnicos, concentrando suas articulações políticas na tentativa de mobilização do PT para envolvê-lo na mudança dessa política setorial com base em suas convicções, sem contudo obter êxito nessa parceria. O tema de vencimento do contrato foi levado à reunião do partido pelos membros da coalizão filiados, com o objetivo de obter um posicionamento favorável do PT à municipalização do saneamento em Belo Horizonte. Em reunião, os presentes apresentaram convicções distintas sobre o modelo ideal para o município e conclusivamente foi votado que o partido não se manifestaria no processo, garantindo a independência de posicionamento de cada membro. A Coalizão Conservadora contava com uma coordenação fraca, com seus membros atuando de forma autônoma e desarticulada para alcançar os objetivos da coalizão. Essa coalizão de certa forma contava com a resiliência do sistema e com o grande poder concentrado na empresa, e com isso subestimou a necessidade de investir

em uma liderança mais experiente que promovesse ações mais coordenadas entre os membros.

5.3.3 O período entre 2001 a 2004

5.3.3.1 Preâmbulo

O período entre 2001 e 2004 caracterizou-se pela formulação da política de saneamento em um “novo” modelo de gestão, mediante a consolidação dos seguintes instrumentos: 1) Promulgação da Lei 8.261 que instituiu a Política Municipal de Saneamento em 03 de dezembro de 2001; 2) Elaboração do Convênio de Cooperação para gestão associada, possibilitando a continuidade da prestação de serviços pela COPASA na capital, com base no art. 241 da CF, firmado em 13 de novembro de 2002; 3) Edição do decreto que regulamentou o Fundo Municipal de Saneamento e o Conselho Municipal de Saneamento em março de 2003; 4) Termo aditivo ao Convênio⁴⁶, firmado em 30 de abril de 2004.

O período iniciou-se com nível elevado de conflito, com as partes envolvidas utilizando de táticas de ameaça para fragilizar os opositores. No entanto, rapidamente acomodaram-se as forças na busca de um convênio assentado em bases conciliatórias. Para possibilitar o acordo, alguns “stakeholders” foram deliberadamente excluídos do processo.

5.3.3.2 Estruturas de oportunidade de coalizões de longo termo e restrições de curto termo dos atores do subsistema

O Prefeito Célio de Castro foi reeleito para governar o município no período de 2001 a 2004, tendo como vice-prefeito seu ex-Secretário da Fazenda, Fernando Pimentel, do PT, representando uma continuidade desse grupo político em Belo Horizonte por três mandatos. Nesse período, o Prefeito Célio de Castro já estava filiado ao PT, em um governo também constituído pela aliança com outros partidos. Entretanto, Célio de Castro foi logo substituído pelo vice-prefeito Fernando Pimentel, por motivos de saúde, não retornando mais ao cargo. Nos primeiros meses desse mandato municipal, ainda com Célio de Castro no cargo, foi promovida uma reforma administrativa que teve significativos impactos no processo de mudança na política de saneamento. Aspectos conjunturais influenciaram apreciavelmente o

⁴⁶ O Termo Aditivo ao Convênio foi assinado em abril de 2004, após já desmobilizadas as coalizões, implicando em acréscimos e modificações de algumas cláusulas importantes do Convênio, relativas ao encontro de contas entre a Prefeitura e a COPASA, além de outras que representam ainda uma resiliência do processo, retrocedendo o município em favor da COPASA.

processo de tomada de decisão, como o deslocamento do ex-secretário Fernando Pimentel de membro da Coalizão de Mudança Moderada para a posição de tomador de decisão. A maioria dos entrevistados não associaram a substituição do Prefeito Célio de Castro pelo Prefeito Fernando Pimentel como variável que tenha influenciado o resultado do processo de tomada de decisão, argumentando que ambos eram muito afinados nas suas convicções e que em 2001 o processo encaminhava-se para uma conclusão. No entanto, verificou-se que os posicionamentos da Prefeitura, principalmente nos discursos na mídia, tornaram-se mais amenos, demonstrando um tom mais conciliatório, no governo do Prefeito Fernando Pimentel. Nas estratégias da Coalizão de Mudança Moderada, centralizada na cúpula do governo municipal, o ex-Secretário da Fazenda foi poupado de um posicionamento de maior confronto com a COPASA, em função da latente perspectiva da reeleição do Prefeito Célio de Castro, do qual seria o potencial vice-prefeito. Comprovou-se empiricamente que a cúpula do governo definiu estrategicamente os papéis dos dois secretários mais influentes no processo: o Secretário de Planejamento exerceria papel de confronto e de intensificar a crise e o Secretário da Fazenda assumiria um tom mais conciliatório. Partia-se da premissa que algumas pessoas do governo municipal precisavam ser poupadas de um atrito maior com a COPASA para uma possível negociação no final e esse pacto fez parte dos recursos da Coalizão de Mudança Moderada, sendo mantido em sigilo para todos os demais atores do processo.

A reforma administrativa criou uma nova organização da PBH, estabelecendo duas “super secretarias” - a de coordenação social e a de coordenação urbana - , responsáveis pelas articulações das demais secretarias, que se transformaram em adjuntas. Outra característica da reforma foi a promoção da descentralização de várias atividades para as Secretarias de Administração Regional, antes desenvolvidas por secretarias municipais temáticas. No novo arranjo, o então Secretário Municipal de Planejamento Maurício Borges, ator de maior influência no processo pela mudança na política, assumiu o cargo de Secretário de Coordenação Social, afastando-se do processo relativo ao saneamento no município. Isso promoveu um significativo impacto no processo da mudança da política de saneamento, porque este “stakeholder” cumpria o papel de gerar a tensão necessária para a mudança.

O governador Itamar Franco permaneceu no governo do Estado de Minas Gerais até o final de 2002, quando já havia terminado a vigência do contrato de concessão da COPASA para prestação de serviços em Belo Horizonte. Durante todo o processo, a relação entre o

Governador Itamar Franco e o Prefeito Célio de Castro foi harmoniosa. O partido do governador, o PMDB, fazia parte da coligação do governo municipal. No primeiro mandato do Prefeito Célio de Castro, o PT lançara candidatura própria, tendo sido o PMDB um grande aliado na eleição do prefeito na época filiado ao PSB. Os tomadores de decisão (prefeito e governador) durante todo o processo foram deliberadamente poupados do confronto mais direto, delegando a outros atores o posicionamento mais duro e a intensificação do conflito.

5.3.3.3 As coalizões, os recursos e as estratégias

Este período foi marcado por significativas alterações nas coalizões de mudança já enunciadas, resultado principalmente da saída de atores que compunham a dinâmica governamental. Os diagramas das coalizões são apresentados com referência aos anos de 2001 e 2002, que possibilitam a análise do processo em curso no período: na Figura 5.4, referente ao ano de 2001, as estratégias das coalizões de mudança eram baseadas na intensificação do conflito e nesse ano foi aprovada a Política Municipal de Saneamento; na Figura 5.5, referente ao ano de 2002, a tônica passou a ser a conciliação para formular o Convênio, firmado naquele ano.

Os consultores especializados mantiveram-se no processo somente até meados de 2001, a partir de quando não foram renovados seus contratos com a Prefeitura. A saída do Secretário de Planejamento do processo de mudança na política de saneamento alterou significativamente as coalizões de mudança, as estratégias e os recursos empenhados, haja vista a sua função de estrategista e membro de maior capital político da Coalizão de Mudança Moderada. Ademais, dada a interdependência entre as coalizões de mudança radical e moderada, essa saída afetou também a coalizão mais radical, visto ser o secretário Maurício Borges o membro da Coalizão de Mudança Moderada com um sistema de convicções mais nucleados em algumas premissas municipalistas. Isso deslocava o centro gravitacional da Coalizão de Mudança Moderada mais para a esquerda do gráfico na direção de uma gestão mais municipalista. Ademais, a ausência do Secretário alterou o nível de coordenação das coalizões de mudança, que são interdependentes. A Coalizão Conservadora manteve-se estável desde o período precedente.

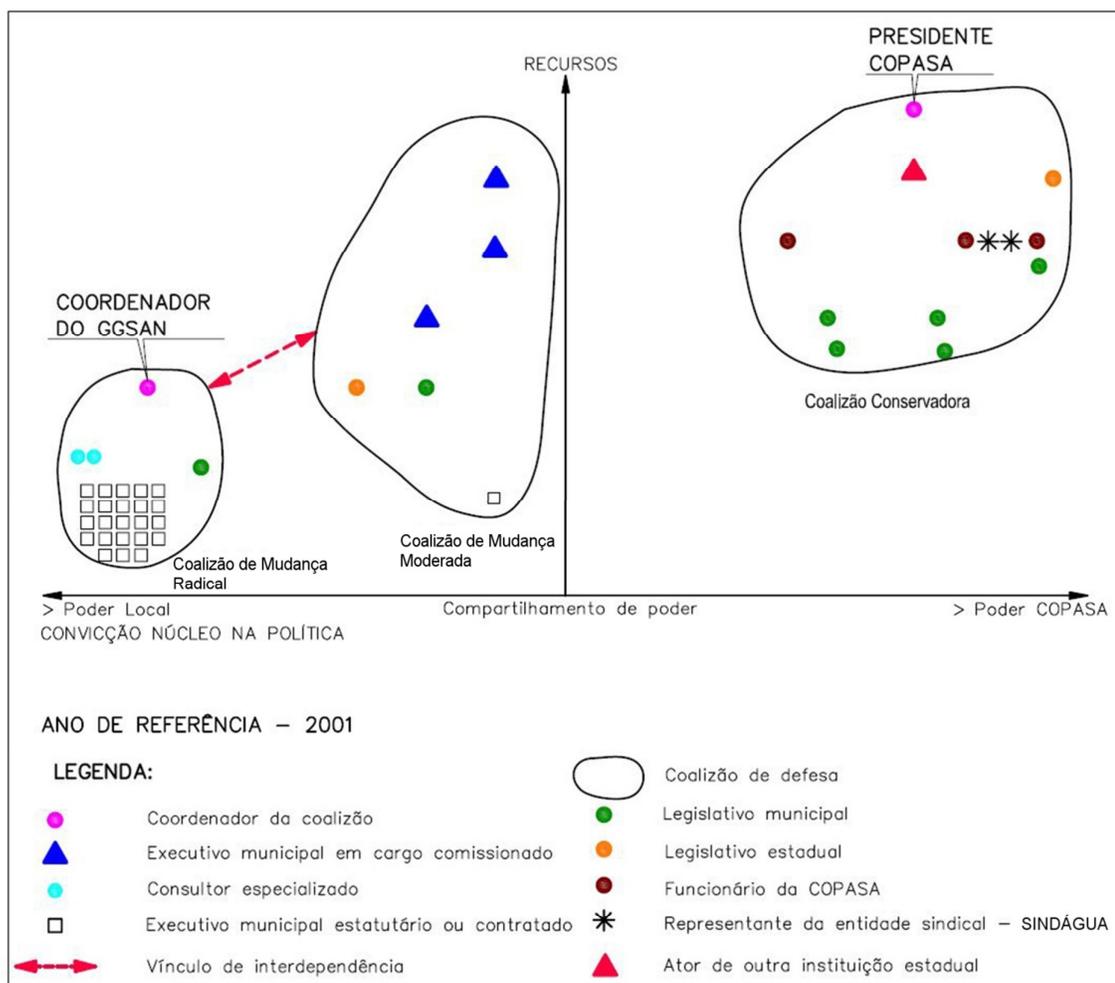


Figura 5.4 – Coalizões de Defesa – Coalizões Reais – ano de referência: 2001

O ano de 2001 iniciou-se com uma reunião entre o Governador Itamar Franco e o Prefeito Célio de Castro, com o propósito de firmar intenção de concluir o processo entre PBH e COPASA e formatar o acordo. Nesse momento, já estavam relativamente pactuados que a continuação da prestação de serviços pela COPASA seria mediante um convênio de gestão compartilhada. A dificuldade na formatação final encontrava-se nos termos do acordo. A Prefeitura, especificamente o apoio técnico do GGSAN, elaborava propostas alternativas de convênio. Em várias minutas elaboradas pelo GGSAN (núcleo da Coalizão de Mudança Radical), ainda com a colaboração dos consultores contratados, eram atribuídos poderes de efetivo titular ao poder local, ponto nevrálgico que gerava o impasse entre as partes e a discordância total da COPASA. Analisando as versões das minutas de convênio elaboradas pelo grupo observa-se a evolução do processo e a dinâmica entre as intenções iniciais da PBH e o resultado final. Nessa análise é possível inter-relacionar a evolução das coalizões e o desenho da política formulada.

A minuta identificada como versão 29_09_00, com síntese prévia no capítulo 1, afirmava textualmente: “I – A competência do MUNICÍPIO, para prestação dos serviços nas etapas relativas à distribuição domiciliar de água e à coleta dos esgotos que atendam aos usuários sediados em seu território; II – A competência comum dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Estado de Minas Gerais, nas etapas relativas à captação, tratamento e adução de água tratada e à interceptação, tratamento e disposição final dos esgotos, em sistemas integrados que atendam mais de um município.”

Ainda nessa minuta, delegava-se à SUDECAP: “a) executar o planejamento, a coordenação e o gerenciamento da prestação dos referidos serviços locais, bem como regular, mediante normatização, fiscalização e controle, os serviços prestados indiretamente; b) exercer a competência municipal relativa à gestão plena dos serviços locais, entre os quais estão definir e reajustar tarifas; c) contratar com a COPASA o fornecimento de água por atacado e os serviços de interceptação, tratamento e disposição final de esgotos; d) delegar à COPASA a prestação de serviços de gestão comercial, operação e manutenção dos sistemas; e) deter a propriedade legal dos recursos advindos das tarifas arrecadas; f) contribuir financeiramente para o Fundo Municipal de Saneamento e para o Fundo Estadual de Saneamento Básico.”

O documento previa ainda: “i) o fornecimento de água tratada por atacado pela COPASA para distribuição no Município de Belo Horizonte, mediante Convênio Específico; ii) percentuais de arrecadações a serem investidos no primeiro, segundo e terceiros anos com recursos da COPASA, conforme definição de prioridades do município; iii) mecanismos da gestão financeira dos serviços e os percentuais de repasse a COPASA nos quatro primeiros anos; iv) o governo municipal deveria remeter à Câmara projeto de lei, concedendo isenção do ISSQN para as atividades vinculadas ao Convênio.”

A partir da discordância dos termos do acordo dessa versão, foi elaborada nova minuta, identificada como 12_01_01, alterando significativamente as atribuições e responsabilidades do município. Delegava-se exclusivamente ao Estado a competência para prestação dos serviços relativas à etapa de captação, tratamento, adução de água tratada e interceptação, tratamento e disposição final dos esgotos, em sistemas integrados que atendam mais de um município, de interesse comum metropolitano.

As atribuições da SUDECAP, na versão 12_01_01, reduziam-se a: “a) acompanhar e fiscalizar permanentemente a prestação dos serviços pela COPASA MG; b) executar as obras

de expansão do sistema municipal de coleta de esgotos e de complementação da interceptação dos mesmos nas áreas já atendidas relativas às bacias e sub-bacias situadas integralmente no MUNICÍPIO; c) executar as obras integradas de urbanização nas áreas de vilas, favelas e outros assentamentos de baixa renda, incluindo as redes de distribuição de água e de coleta de esgotos.”

Nessa versão, foi previsto o compartilhamento entre a SUDECAP e a COPASA das seguintes atribuições: “a) elaborar o Plano de Gestão da prestação dos serviços, bem como acompanhar a evolução, a qualidade e os custos dos referidos serviços; b) elaborar a proposta de reajuste ou revisão tarifária dos serviços, aplicável no âmbito do MUNICÍPIO, cujos valores serão fixados por ato conjunto do ESTADO e do MUNICÍPIO; c) executar de modo integrado o planejamento das obras e investimentos nos sistemas de água e esgotos de interesse do MUNICÍPIO; d) articular as demais ações de interesse comum.” Ainda nessa minuta, quanto à regulação econômica e financeira, o documento definia: “que os produtos das arrecadações das tarifas seriam repartidos entre a SUDECAP e a COPASA MG, na proporção e forma estabelecidas em Convênio Específico; o repasse de 14% ao Fundo Municipal de Saneamento e de 7% ao Fundo Estadual de Saneamento Básico; os valores de investimentos serão definidos em convênio específico.”

Da versão aprovada em 2002, o Convênio abstém-se de definir a titularidade dos serviços de interesse local e daqueles partilhados entre mais de um município. Concentra-se na COPASA e no Estado o poder de definir e reajustar as tarifas; não se estabelecem critérios de investimentos e repassa-se ao Fundo Municipal de Saneamento o percentual de 4% da arrecadação. Ademais, são reduzidas as atribuições da SUDECAP e do Município e não são previstos mecanismos de regulação e controle. A versão aprovada é sintetizada em cinco páginas, uma redução e simplificação em comparação com as oito páginas das minutas preliminares.

A discussão das propostas e a elaboração dos termos de acordo ficava concentrada em um grupo menor, instituído pela cúpula do governo municipal, estadual e da COPASA. A mediação do processo e a configuração final do Convênio foram delegadas aos procuradores do município e do Estado. A equipe técnica do GGSAN atuava produzindo alternativas de formatos de convênio e contratos para negociação mas não participava diretamente das reuniões para buscar o acordo. Assim também, outros membros da Coalizão de Mudança

Moderada e funcionários da COPASA, membros da Coalizão Conservadora não participavam diretamente das reuniões com tomadores de decisão.

A Coalizão de Mudança Moderada mudou suas estratégias no processo a partir de 2001. Apesar de vencida a prorrogação do contrato de prestação, estabelecida no Decreto Municipal 10.254, da COPASA não apresentar alternativas e não instituir a Comissão para desenvolvimento do Convênio, conforme determinado no Decreto, a Prefeitura buscou, mediante contatos mais informais, que as partes entrassem em processo de negociação novamente, com o objetivo de finalizar um Convênio que atendesse as demandas do município. A estratégia de “deslocamento diabólico” (“devil shift”), amplamente empregada no período anterior, não foi mais aplicada. A mídia já não foi utilizada pelo governo municipal para dar publicidade às suas intenções, como no período anterior. Essa mudança de ação da Coalizão de Mudança Moderada já indicava uma tendência a buscar um acordo compactado com os opositores. A ausência do coordenador forte de outrora foi uma outra variável interveniente nessa mudança de atuação da Coalizão de Mudança Moderada. A relativa passividade da PBH diante das não observâncias dos prazos e determinações municipais pela COPASA e pelo Estado vai assinalando um distensionamento do Processo. Na perspectiva da ACF, que é um sistema complexo não linear, a mudança de posicionamento das coalizões de mudança influenciava o resultado do processo de disputa na medida que também era influenciada pela retroalimentação dos resultados parciais.

A Lei 8.260 instituindo a Política Municipal de Saneamento (PMS) foi aprovada no legislativo em 03 de dezembro de 2001, tendo como premissa a titularidade municipal e atribuições do município compatíveis com papel de efetivo titular. A aprovação dessa lei ainda representou um esforço do município de se contrapor ao modelo vigente, dando legitimidade ao pleito municipal de assumir maiores atribuições na gestão dos serviços. Esse instrumento funcionou como um arcabouço para institucionalização de uma nova política, inovou inserindo o município como efetivo titular, estabeleceu a participação colegiada mediante conselho deliberativo e consultivo para o setor, e previu o controle social e a regulação dos serviços. Esses eram aspectos absolutamente ausentes na política vigente. O Projeto de Lei já estava há mais de dois anos na Câmara, juntamente com o de criação da SAE, que fora submetido à votação por cinco vezes. Por meio das entrevistas constatou-se que o Projeto de Lei que criava a autarquia municipal constituía mais uma estratégia implementada pela Coalizão de Mudança Moderada do que efetivamente um desejo da cúpula

municipal em instituir tal empresa.

O longo processo de aprendizagem orientada pela política pública conduzido pela Coalizão de Mudança Radical desde o período de 1993, sob o aval da Coalizão de Mudança Moderada, possibilitou gerar consensos necessários para estabelecer mudanças na política. Princípios norteadores dessa política como a compreensão do saneamento em suas cinco componentes e a necessidade de integrá-los em uma política, o fomento da intersetorialidade nas ações, a orientação participativa mediante a institucionalização de um conselho e a necessidade de o município participar do planejamento de investimentos eram pontos passivos de entendimento e consenso, já naquele período. Ainda permanecia a polêmica sobre os limites legais e os ideais do poder local para uma governança dos serviços mais efetiva e solidária.

A aprovação da Lei 8.260 resultou de manobras do governo para aprová-la, visto que em seu conteúdo ainda prevaleciam pontos de dissenso entre membros da casa legislativa municipal, principalmente aqueles que limitavam o poder da COPASA na prestação dos serviços. Aprovou-se a Lei sem ruídos, sem qualquer divulgação na mídia, constatando assim o já diferente posicionamento da nova configuração da Coalizão de Mudança Moderada e do próprio governo municipal. No entanto, essa lei, caso a política fosse implementada mediante o seu contorno jurídico, simbolizaria a potencialidade de configuração de uma relação entre os entes envolvidos na prestação de serviços que deveria ser a ela subordinada. Fato esse que não se comprovou, conforme visto no item 4.6, dadas as contradições identificadas entre este ordenamento jurídico e o Convênio firmado. A PMS representou para Coalizão de Mudança Radical uma grande vitória naquele momento, funcionando como um novo recurso para sustentar as convicções municipalistas dessa coalizão em um ambiente juridicamente mais regulamentado.

No entanto, a partir do momento da aprovação da Lei, o GGSAN foi perdendo corpo técnico, primeiramente com a saída dos consultores, depois com a saída de vários contratados ao longo de um período, por interesse próprio desses contratados ou pela ausência de possibilidade de renovação dos contratos. A Prefeitura estava também pressionada pelo Ministério Público a efetuar contratações somente mediante concurso público. Ademais, a política do governo municipal já não eram mais baseado no conflito mas em buscar o consenso com a COPASA. Assim, o GGSAN já não era mais necessário sob a ótica da Coalizão de Mudança Moderada que detinha todos os meios para efetivamente influenciar o Prefeito. Não se pode

desconsiderar que o próprio tomador de decisão municipal, o Prefeito, não era neutro no processo, tendo seu sistema de convicções afinados com o da Coalizão de Mudança Moderada. Sendo assim, o GGSAN foi gradativamente afastado do processo em uma dinâmica de certa forma suave, quase imperceptível para os próprios membros da Coalizão, que ainda mantinham esperanças de fazer prevalecer suas propostas com o fôlego adquirido com a aprovação da Lei 8.260 (PMS). As coalizões, em momento imediatamente prévio à assinatura do convênio, final do período de 2002, configuravam-se conforme apresentado na Figura 5.5.

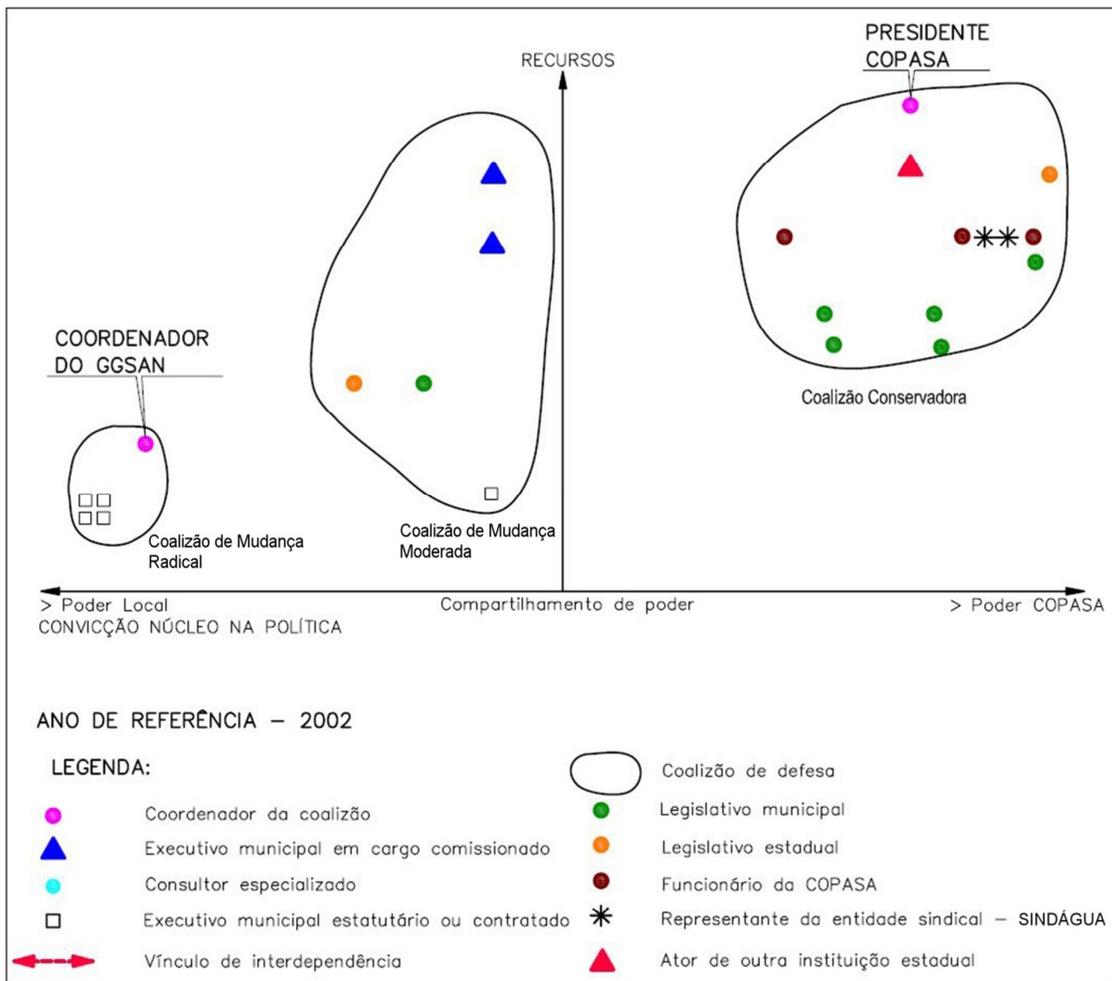


Figura 5.5 – Coalizões de Defesa – Coalizões Reais – ano de referência: 2002

Somente em novembro de 2002, mais de um ano e meio após o vencimento do Contrato de Concessão, foi firmado o Convênio de Cooperação para Prestação de Serviços em Belo Horizonte, nos moldes apresentados no item 4.3.6. O Convênio, firmado somente com a participação da cúpula da COPASA e dos governos municipal e estadual, define um compartilhamento na gestão, mas com atribuições restritas do município, surpreendendo a equipe do GGSAN envolvida e muitos atores atuantes no processo ao longo dos nove anos após instalado. Tornou-se claro o corte de vínculo entre as coalizões de mudança, efetivado pela Coalizão de Mudança Moderada. A Coalizão de Mudança Moderada, com concentração de ações sustentada na própria cúpula do governo, desvinculou-se da sua outrora aliada. A Coalizão de Mudança Radical, pelo vínculo de interdependência, não tinha autonomia para resistir ao modelo que estava sendo acordado, apesar das óbvias dissonâncias deste com os princípios e convicções da coalizão radical que orientou a elaboração de todos os estudos e propostas, exceto o que originou o formato final. As minutas elaboradas pelo GGSAN para subsidiar o acordo evoluíram, conforme relatos anteriores, de um formato no qual o Município assumia inicialmente a pretensão de maiores atribuições na gestão técnica e econômico- financeira da prestação de serviços para a tímida atribuição prevista no Convênio. O pleito financeiro do Município nessa prestação de serviços pode ser interpretado como inicialmente de 50% das receitas tarifárias (identificadas como não aplicadas em Belo Horizonte em 1998), passando por 14% (ensaio realizado internamente na Prefeitura, registrado como minuta de convênio 12_01_01) até 4%, valor acordado no Convênio. Desde o início do processo evidenciou-se a dificuldade em realocar ao governo municipal maiores atribuições quanto à gestão dos recursos financeiros, no entanto, o repasse de 4% dos recursos tarifários caracteriza-se como sendo muito aquém da pretensão inicial do governo municipal e da disponibilidade econômica do sistema. O Convênio, apesar de estabelecer mudanças, evidencia a resiliência do sistema em salvaguardar o poder à COPASA da gestão operacional e econômica financeira.

A partir do Convênio firmado, a implementação da política entrou imediatamente na pauta municipal, mediante a estruturação de uma nova arquitetura organizacional para possibilitar o desenvolvimento dos instrumentos previstos na Lei: o Plano Municipal de Saneamento, para ordenar as prioridades de investimentos; a regulamentação do Fundo Municipal de Saneamento e do Conselho Municipal de Saneamento; a realização das conferências de saneamento; e, inclusive, a absorção por parte do município de suas novas atribuições previstas no Convênio.

O GGSAN passou novamente a ser uma estrutura importante para possibilitar a implementação da nova política, porém a coalizão de defesa nucleada no GGSAN já não era mais útil para a Coalizão de Mudança Moderada. A subsistência da Coalizão de Mudança Radical também não fazia mais sentido, diante do desfecho do processo, que concluía a fase de tomada de decisão e formulação. O GGSAN foi extremamente impactado, com a impossibilidade de renovação de contratos, visto que a grande maioria dos funcionários lotados no setor, era de contratação ampla. Ou seja, a partir da conclusão do Convênio todas as coalizões se desarticularam, apesar de vários dos seus membros continuarem envolvidos no processo de implantação da política no novo desenho.

O Convênio de Cooperação firmado em novembro de 2002 tinha alguns pontos pendentes, que foram complementados no termo aditivo de abril de 2004, já com a decisão concentrada nos tomadores de decisão. Esse evento marca alguns pontos que merecem atenção no processo. A partir do momento em que a maioria dos atores envolvidos, que compõem as coalizões de defesa, se desarticula, entendendo a fase de formulação da política pública concluída, observa-se uma continuidade subliminar do processo, agora restrito ao âmbito das cúpulas das instituições envolvidas, orientadas pelo governador Aécio Neves (PSDB) e pelo prefeito Fernando Pimentel (PT). O termo aditivo definiu aspectos de extrema relevância que alteraram em alguns pontos o desenho da política, podendo ser interpretados como um retrocesso do papel (direitos e atribuições) do poder local em detrimento da prestadora de serviços. Cabe aqui um paralelo desse subsistema da política pública com o amplo contexto político. Nesse momento, já se inicia uma costura de coligação do governador com o prefeito para a futura eleição do prefeito de Belo Horizonte. Essa aliança contrariava os posicionamentos naturais partidários, visto que os partidos PSDB e PT são originariamente opositores. As metas comuns do governador e do prefeito e a declarada afinidade entre esses atores amplamente registrada na mídia favoreceram o acordo do Termo Aditivo.

Ainda no âmbito do acordo firmado com a COPASA, a Prefeitura decidiu, em dezembro de 2002, suspender todas as ações que cobravam impostos sobre os serviços da COPASA, apesar da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça considerar improcedente o recurso impetrado pela empresa de administração estatal contra a cobrança de tributos. Em entrevistas e no levantamento de informações na mídia (fonte: Estado de Minas de 11 de dezembro de 2002), pode ser inferida tal renúncia da Prefeitura como parte de um acordo ainda informal, mas que seria considerado no acerto de contas entre as partes. Na investigação, não foi possível aferir

como foram contabilizados os valores negociados, inclusive a avaliação do patrimônio municipal alienado à COPASA por força do Convênio. Durante o acirramento do processo, na mídia, no período precedente de 1997 a 2000, a PBH justificava sua impossibilidade jurídica de conceder isenção tributária, mas, na fase do acordo subliminar, ela contrariamente abdicou do recebimento das dívidas oriundas dessa receita, e inclusive promoveu no âmbito do termo aditivo a isenção fiscal, sem a aprovação do Legislativo municipal.

O Termo Aditivo firmado em 30 de abril de 2004 adequou os critérios econômico-financeiros acordados entre as partes. O inciso que atribuía ao município, no Convênio firmado em 2002, a tributação municipal sobre os serviços da COPASA limitada à prestação de serviços de esgotamento sanitário com alíquota máxima de 2%, foi excluído no termo aditivo. Foram inseridas: determinação de reinvestimento, na própria COPASA, dos dividendos, juros e outros capitais oriundos da participação acionária do município; inclusão da participação da COPASA no Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento; atribuição do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento de definir as obras a serem executadas com recursos do FMS⁴⁷; determinação de prazo à COPASA para creditar as parcelas referentes ao Fundo; transferência por alienação de todas as tubulações de águas e esgotamento sanitário de propriedade do município à COPASA mediante pagamento sob forma de participação acionária na empresa; definição de que, findo o Convênio, os bens incorporados reverterão ao município mediante recompra; garantia à COPASA de que, findo o prazo do Convênio, serão mantidas suas atribuições⁴⁸, tendo em vista o caráter essencial dos serviços. Inclui ainda apresentação do balanço de débitos do município e da COPASA com o FMS, relativo ao período compreendido entre 1º de dezembro de 2002 e 29 de fevereiro de 2004, inclusive cronograma de pagamentos.

5.3.4 A evolução das coalizões e a mídia enquanto recursos e estratégias das coalizões

A Figura 5.6 apresenta a evolução das coalizões ao longo do tempo. A análise dessa dinâmica favorece a compreensão dos resultados do processo de mudança da política de saneamento local. Nesse sentido, a partir da lente teórica, apresenta-se o indivíduo e seus vínculos como de relativa importância para relacionar o processo de tomada de decisão e formulação da

⁴⁷ O Termo Aditivo do Convênio, no seu item 2.5, contraria a Política Municipal de Saneamento (Lei 8.260) e o Decreto que regulamento o FMS e o COMUSA, pois nos dois últimos é atribuído ao Conselho a definição das obras prioritárias a ser executadas com recursos do Fundo.

⁴⁸ A previsão de legitimar a continuação da prestação de serviços pela COPASA, conforme preconizado nas atribuições definidas no escopo do Convênio, contraria o próprio princípio de prazo de vigência de uma relação contratual.

política, mesmo condicionado pela moldura institucional apresentada. A síntese elaborada neste item permite uma análise sequenciada, conectando os recortes realizados por períodos.

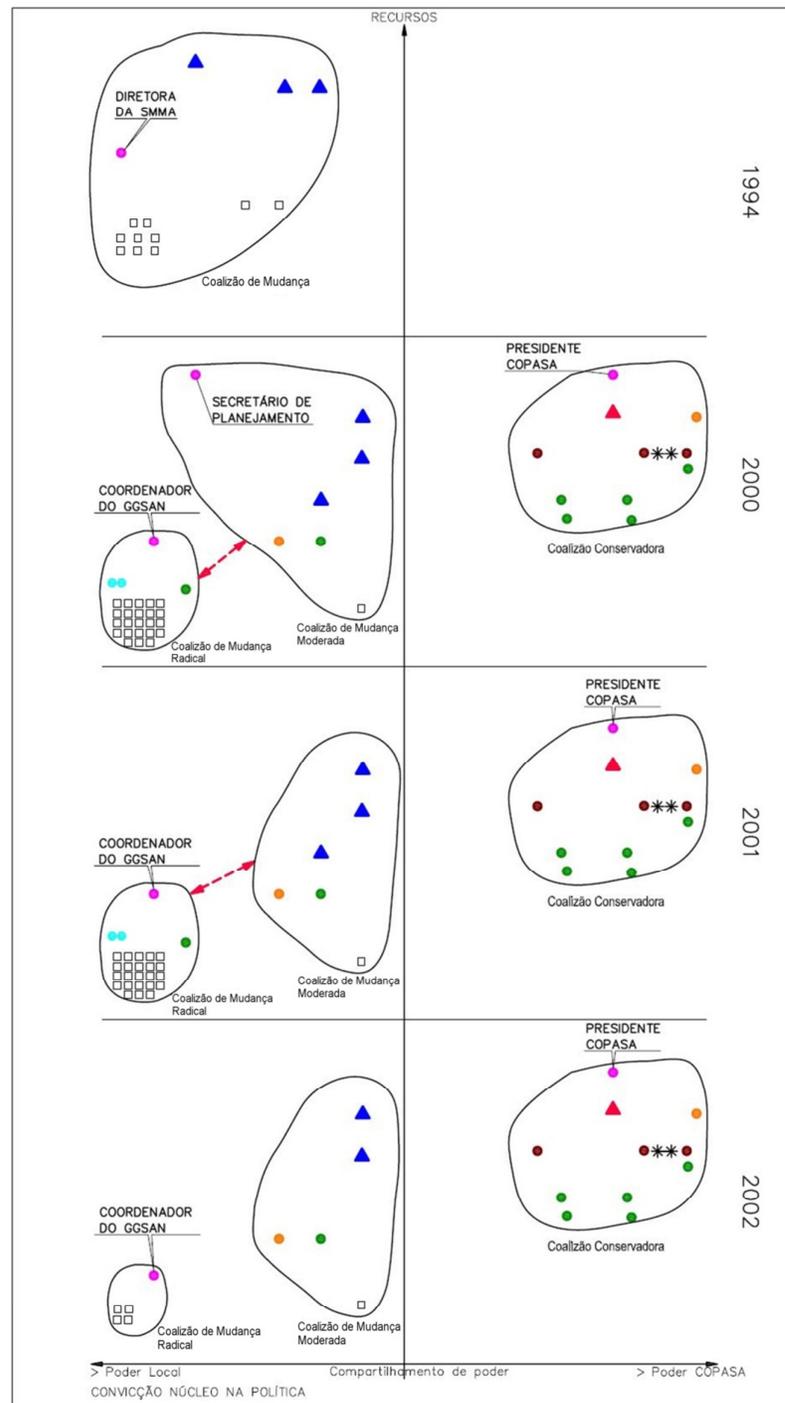


Figura 5.6 – Dinâmica das Coalizões de Defesa – de 1994 a 2002

As Coalizões de Mudança Moderada e Radical estruturavam suas estratégias e recursos numa particular relação de interdependência. A saída do Secretário Municipal de Planejamento em 2001 promoveu uma alteração significativa nessas coalizões, pois esse ator proporcionava um vínculo entre elas, dentro de uma estratégia de intensificação do conflito para gerar a instabilidade necessária à mudança. A dinâmica, representada pela saída de um ator importante, deslocou o centro de gravidade do sistema de convicções da Coalizão de Mudança Moderada em direção ao centro, ou seja, na direção do compartilhamento de poder, gerando um maior afastamento ideológico entre as coalizões Moderada e Radical. Essa alteração foi ainda mais significativa, pois a Coalizão de Mudança Moderada detinha maior número de membros dotados de poder para influenciar o tomador de decisão, recurso este identificado como extremamente relevante para compreender o resultado do processo.

A Coalizão de Mudança Radical foi desarticulada a partir do momento em que as Coalizões de Mudança Moderada e Conservadora decidiram entrar em acordo para a formulação conjunta do “novo” modelo de gestão.

A mídia escrita foi muito utilizada pelas coalizões no processo de mudança, principalmente como estratégia de intensificar o conflito e/ou no intento de gerar crises no subsistema, para possibilitar mudança ou reagir a ela. Essa estratégia sustentava o objetivo de atrair a opinião pública para o sistema de convicções da coalizão. Na investigação, foram identificadas 90 reportagens no jornal Estado de Minas e 20 no Hoje em Dia, totalizando 110 matérias abordando o tema da prestação de serviços e vencimento da concessão, do período de janeiro de 1999 a dezembro de 2004. Pela quantidade e pelo conteúdo das matérias veiculadas, percebe-se claramente os períodos de intensificação dos conflitos e de utilização da mídia para comunicação e confronto das partes. A Figura 5.7 apresenta a frequência das reportagens nos periódicos Estado de Minas e Hoje em Dia sobre o tema, no período de 1999 a 2004. A questão do posicionamento político da mídia é muito complexa e não foi objeto dessa investigação ponderar as opções políticas dos editoriais analisados e a possível influência desse fator nas matérias.

Identifica-se, pela frequência das reportagens, a amplificação desse recurso no 1º semestre de 2000, período de término da vigência do Contrato, quando a Prefeitura intensificou a tentativa de aprovar a autarquia municipal como estratégia para possibilitar mudanças na política vigente. Mas, em todo o período de 1999 a 2000, o tema foi apresentado com relativa

frequência nesses meios de comunicação. A análise do conteúdo das matérias mostra a utilização estratégica dessas veiculações pelo governo municipal, com o objetivo de comunicar suas preferências e recursos aos seus opositores, tendo sempre como base as alternativas advindas dos estudos elaborados pela Coalizão de Mudança Radical. Tais iniciativas da PBH e de membros vinculados às coalizões de mudança provocavam reações quase imediatas da COPASA, que respondia sempre às tentativas de imposição de mudanças à política vigente. A partir de 2001, com a alteração significativa das coalizões de mudança decorrente da saída do Secretário de Planejamento e do deslocamento de um membro da Coalizão de Mudança Moderada para o papel de tomador de decisão, evidencia-se claramente uma guinada nas estratégias da Prefeitura. Por exemplo, a PBH passou a evitar confrontos através dos recursos da mídia escrita, com a intenção de possibilitar o acordo com a COPASA. Em vista disto, a maior parte das ocorrências de veiculação em jornais sobre o tema, no primeiro semestre de 2001, concentrou-se nas reações da COPASA ao Decreto Municipal de Prorrogação de Prazo.

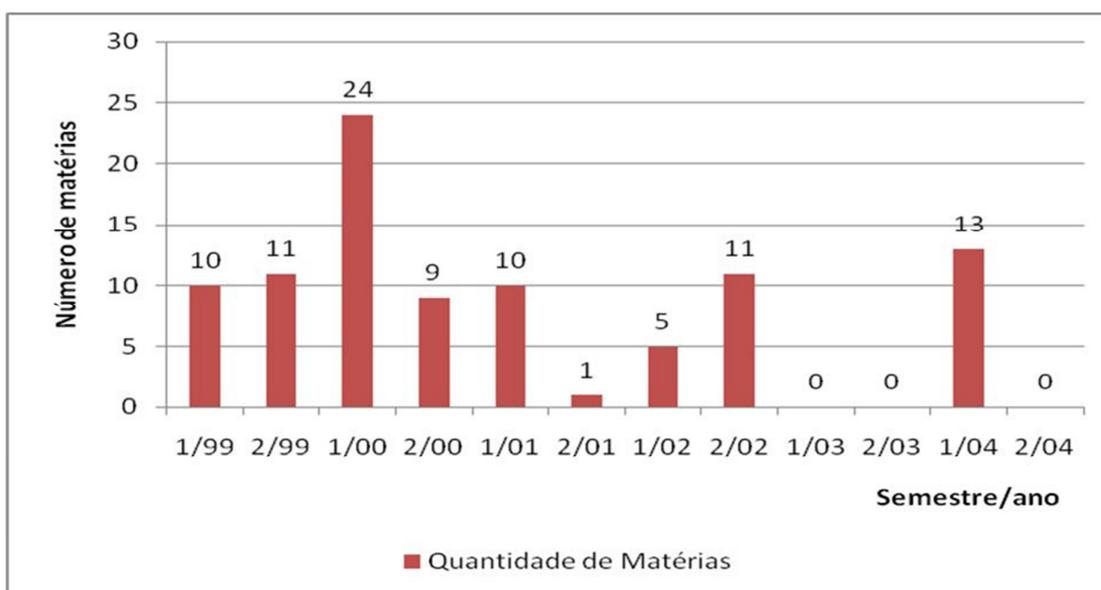


FIGURA 5.7 - Frequências de reportagens dos jornais Estado de Minas e Hoje em Dia referentes aos temas do final da concessão e implementação da política de saneamento em Belo Horizonte - de 1999 a 2004

Foi realizada uma análise do conteúdo das reportagens, com o objetivo de averiguar sinais de heterogeneidade na distribuição de argumentos no discurso relatado. Procurou-se aferir nas matérias a existência de preponderâncias de posicionamentos: “pró municipalista”, defendido

pelas coalizões de mudança; “pró manutenção da política vigente”, sustentando a defesa da Coalizão Conservadora; ou, aquelas que apresentavam o “confronto entre ambas posições”, com traços de maior equilíbrio entre as ponderações das partes oponentes. A Figura 5.8 apresenta a análise de frequência semestral das matérias jornalísticas com base nas três categorias mencionadas, com o objetivo de inferir sobre a utilização da mídia e seu posicionamento como parte da estratégias das coalizões, entre 1999 e 2002. A categoria identificada como “confronto entre as partes” caracteriza-se pela ausência de identificação de traços no discurso da matéria que evidenciassem uma preponderância ou parcialidade nos posicionamentos da mídia. Nessas matérias era confrontada se as duas convicções ou os dois interlocutores oponentes dispunham de um certo equilíbrio de oportunidades para argumentar e contra-argumentar. Os resultados revelaram que no semestre de término do Contrato de Concessão (01_2000) houve um equilíbrio bem razoável entre as posições antagônicas veiculadas na mídia escrita. Entretanto, a partir desse período, as matérias jornalísticas unilateralmente favoráveis à mudança (“pró municipalista”) praticamente desapareceram e isso ocorre simultaneamente com o esvaziamento da Coalizão de Mudança Radical a partir da saída do coordenador forte da Coalizão de Mudança Moderada. Não foram apresentadas as análises referentes aos períodos de 2003 e 2004, pois em 2003 o assunto já não foi tratado na mídia e as 13 ocorrências identificadas em 2004 referiam-se exclusivamente às bases do acerto de contas entre as partes, que resultou no termo aditivo do Convênio e na aquisição das ações da COPASA pela Prefeitura, mediante alienação dos bens municipais relativos aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, não se tratando mais de aspectos da formulação da política, mas da implementação.

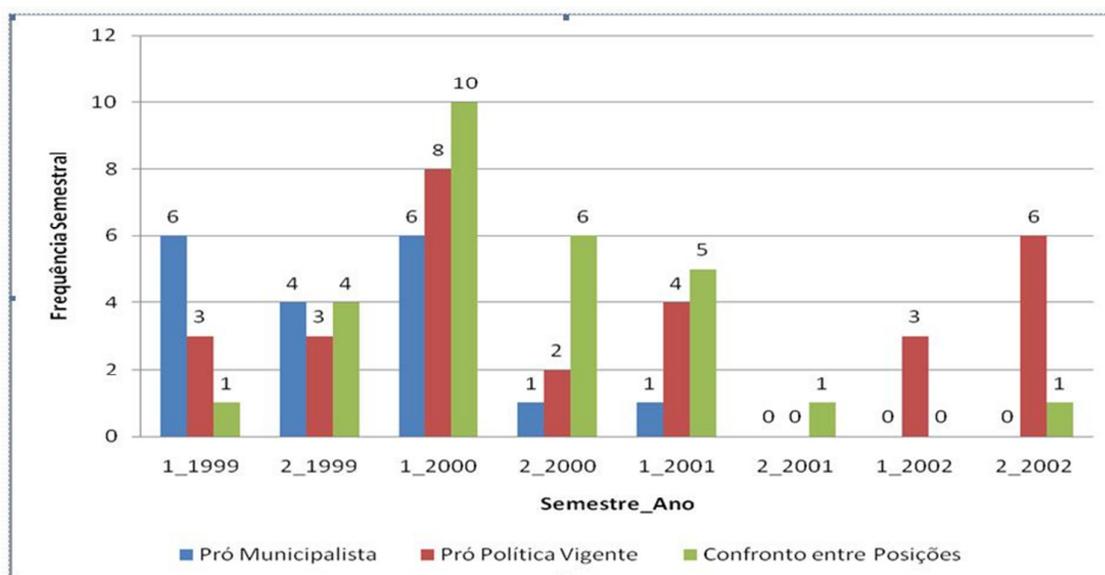


FIGURA 5.8 - Análise de ocorrência de heterogeneidade de argumentos nas matérias dos jornais Estado de Minas e Hoje em Dia - de 1999 a 2002.

Outro aspecto digno de nota é que o segundo semestre do ano de 2000 foi marcado pela campanha política para eleição do governo municipal, fato que influenciou no processo político do subsistema. Como parte da estratégia da candidatura do Prefeito Célio de Castro, que buscava a reeleição, o governo municipal evitou intensificar conflitos em pontos polêmicos. Isso ajuda a explicar a ausência de posicionamentos radicais por parte da PBH e seus aliados nesse período. Ademais, nessa época a prestação de serviços transcorria sob a égide do Decreto Municipal de Prorrogação de Prazo e caracterizava-se uma resistência da COPASA em negociar com base nos termos pleiteados pela Prefeitura. No início do ano de 2001, intensificou-se o ataque da COPASA à Prefeitura, como forma de retaliação ao Decreto de Prorrogação que impedia aumentos de tarifas, os quais já estavam previstos pela empresa no seu planejamento econômico-financeiro. Ainda em 2001, já com Fernando Pimentel (vice-prefeito) assumindo interinamente a Prefeitura, constata-se um tom mais amistoso da PBH ao se pronunciar na mídia, demonstrando o interesse em concluir um acordo. No ano de 2002, observa-se na mídia uma preponderância do discurso “pró política vigente”, que se afina com alguns termos do Convênio firmado.

5.3.5 As trajetórias das mudanças

Conforme previsto na ACF, são três as possíveis trajetórias para possibilitar a mudança na política pública, pertinentes a este estudo de caso: choques endógenos, choques exógenos e aprendizagem orientada pela política pública. Os eventos associados que configuram variáveis intervenientes ao processo de mudança foram apresentados no item anterior, em três períodos do processo, temporalmente recortados em função dos mandatos do governo municipal. As coligações de governo e a agenda contribuíram para compor uma matriz de causalidades relacionadas com maiores oportunidades ou restrições para formação de coalizões de mudança, fatos estes que justificam a fragmentação das análises no recorte citado.

No presente item o objetivo é integrar os períodos, mediante uma análise das trajetórias que favoreceram as mudanças ocorridas, bem como das inércias que as dificultaram. As três trajetórias são discutidas separadamente por razão puramente didática. No entanto, reafirma-se a estreita interveniência de uma trajetória sobre a outra, uma vez que as variáveis que as compõem são comuns a mais de uma trajetória, em um sistema configurado pela inter-relação das variáveis. As conexões entre as trajetórias são apresentadas sempre que se fizerem necessárias. Por exemplo, os resultados negativos da prestação de serviço impactavam internamente o subsistema, ajudando a consolidar argumentos favoráveis às coalizões de mudança. Entretanto, estes mesmos resultados influenciam componentes exógenas, atuando como potencial elemento para propiciar mudanças na opinião pública ou decisões políticas, podendo causar impactos em outros subsistemas. Isso foi identificado em Belo Horizonte, pois tais resultados negativos causaram impacto nos subsistemas de política urbana e ambiental, os quais desencadearam ações e estratégias para ajudar a impulsionar mudanças no subsistema saneamento.

O modelo adotado para iluminar as possíveis variáveis explicativas das mudanças e inércias no processo configura-se por um sistema não-linear. A variável dependente (mudança na política) está associada a variáveis endógenas e exógenas ao subsistema, as quais mantêm uma inter-relação entre si, funcionando como um sistema complexo (ver diagrama da ACF – Figura 2.1). Sendo assim, esta inter-relação não permite fragmentar a análise de forma a atribuir objetivamente pesos para explicar as mudanças associadas às trajetórias, mas o que se faz necessário é construir e associar a ampla matriz de variáveis, que as compõem e perpassam, ponderadamente em uma conexão dialógica entre os elementos.

5.3.5.1 Choques endógenos

Alguns eventos internos ao subsistema eram latentes e potenciais para nucleação de crises, contribuindo para provocar mudanças na política vigente.

O déficit de cobertura com redes coletoras de esgotos concentrado nas regiões subnormais, o baixo índice de interceptação e a ausência de estações de tratamento representavam aspectos negativos do modelo de gestão implantado e que gerava turbulências internas, cooperando para alimentar o sistema de convicções das coalizões de mudança que, por sua vez, associavam os resultados às regras e práticas institucionalizadas, que excluía o município de participar do planejamento de investimentos, da gestão, regulação e controle.

Estes resultados negativos impactavam outros subsistemas, como: de meio ambiente, pelo nível de contaminação do córregos e da lagoa da Pampulha, cartão postal da cidade; de habitação, responsável pelo desenvolvimento de melhorias urbanísticas e sociais nas áreas de vilas e favelas, justamente onde se concentrava o déficit de atendimento; e de saúde, dada a associação direta do saneamento com a saúde preventiva. Alguns eventos associados a estes indicadores, como eventuais ocorrências de mortandade de peixes na lagoa da Pampulha, geravam um ambiente propício para pautar na agenda pública de outros organismos da sociedade civil a necessidade de mudanças na política de saneamento, possibilitando a redistribuição de recursos das coalizões. A estratégia de consolidar um grupo técnico de saneamento no âmbito do governo local, desde 1993, para discutir propostas de melhorias, agregou novos atores às coalizões de mudança, ampliando assim a capacidade de reação à política vigente.

O resultado da política gerou ruídos no subsistema por mudanças. No entanto, na medida em que foi percebido pela prestadora de serviços de que se tratava realmente de um aspecto vulnerável de sua gestão, e que favorecia agregar outros atores importantes para uma oposição à política vigente, inclusive a própria opinião pública, a empresa estadual não ficou inerte e reagiu ao longo de todo o processo, alcançando melhorias que mudaram os indicadores. Tais avanços na qualidade dos serviços ocorreram mais lentamente do que o pleiteado, até porque do período de 1993 até 2002, o contexto macroeconômico e a política de saneamento fomentada pelo governo federal restringiam o acesso aos recursos para investimentos. Outro ponto importante foi a necessidade de adaptação da COPASA para inverter a lógica de

priorização de investimentos fortemente institucionalizada no atendimento prioritário à cidade formal, demandando um período de maturação e reorganização.

O índice de abastecimento de água nas áreas de vilas e favelas evoluiu de 77,7% para 91,4%, no período compreendido entre 1991 e 2000, enquanto o índice de cobertura por rede coletora de esgotos avançou de 58,5% para 79,0% nesse mesmo período (MELLO e COSTA, 2008). A melhoria significativa dos indicadores está associada à política de priorização estabelecida pelo governo municipal, mas refletiu internamente no subsistema, amenizando ou amortecendo uma potencial crise do modelo implementado. Ou seja, o modelo vigente de gestão de saneamento beneficiou-se das iniciativas do governo local, por se apropriar solidariamente dos indicadores. Ao longo do processo, por força dos resultados negativos que criaram pressões de vários setores, a COPASA viabilizou no ano de 2000 a implantação da ETE Arrudas (1ª etapa) e elaborou um cronograma de investimentos, com previsão sequencial de implantação do tratamento secundário dessa ETE e execução da ETE Onça, ambas totalizando a capacidade potencial de tratar cerca de 90% dos esgotos gerados no município.

No próprio processo estabelecido para mudança da política vigente, com pleito de deslocamento de poder entre instituições, foram incorporadas mudanças mais instrumentais ao longo do período, como a inversão da lógica de investimentos e viabilização de recursos, alterando o quadro inicial que suscitava crise. A capacidade da Coalizão Conservadora de viabilizar ao longo do processo melhorias nos indicadores e ainda incorporar algumas mudanças necessárias, funcionaram também para desconstruir o pleito da municipalização divulgado pelo governo como solução para os resultados negativos. O movimento foi circular: o pleito por mudanças gerou mudanças menores que funcionaram como obstáculo para a possibilidade de maiores mudanças. A relação causal argumentada pelas coalizões de mudança, que vinculava a necessidade de maior participação do poder local para mudança dos indicadores, que era a proposição central de todo o sistema de aprendizado promovido, era considerada por muitos membros da Coalizão de Mudança Moderada e da Coalizão Conservadora como frágil, a partir da percepção desses atores de que os indicadores poderiam melhorar mantendo o modelo de gestão.

O vínculo causal entre indicadores e modelo de gestão não é facilmente percebido, quando não se instala uma crise ou quando os números não são tão negativos quando comparados com o cenário nacional. Apesar de existirem pesquisas, como a de Coutinho (2001), que

associam eficiência na prestação de serviços com o modelo de gestão, comprovando uma relação entre eles, tal conexão não é de direta associação para a maioria das pessoas, principalmente por estarem muitas vezes em um determinado contexto, que não as permite vivenciar distintas experiências e desenvolverem uma percepção comparativa. O saneamento em Belo Horizonte, apesar da reconhecida necessidade de melhorias à época, principalmente no que se refere aos índices de interceptação e de tratamento dos esgotos gerados, ainda encontrava-se em um nível de desempenho muito superior à média nacional, facilitando a construção do argumento que os déficits eram de causalidades exógenas ao subsistema, como aspectos macroeconômicos ou de controle urbano. A maior parte dos entrevistados não concebia que uma possível municipalização, com a criação de uma autarquia, fosse a solução para todos os problemas identificados, embora considerados legítimos.

A necessidade de maior integração da COPASA com as políticas setoriais do município, como o Orçamento Participativo, era outro aspecto que suscitava crise. As práticas da COPASA de autonomia e de falta de integração eram incompatíveis com a necessidade de maior efetividade de intervenções e programas. O governo municipal reagiu energicamente para favorecer essa integração. A COPASA tinha reações letárgicas para se adequar às urgências dos programas, de modo que o governo foi criando estratégias para viabilizar as obras que demandavam integração com a COPASA, como, por exemplo, assumir as intervenções de saneamento e promover um ajuste de contas posterior. Essas iniciativas ressaltam a resiliência da estrutura da política vigente, que, mesmo diante de tensões e estresse para mudança, reage acumulando energia de forma a evitar a ruptura e em seguida retorna ao ponto próximo do inicial, proporcionando apenas deslocamentos residuais.

De modo análogo ao que ocorreu com a melhoria relativa dos indicadores, outros aspectos da implementação da política relativos à gestão, tais como a integração setorial, foi passando por pequenas mudanças, as quais promoveram a acomodação do sistema em uma nova posição, não gerando turbulência interna potencial causadora de maiores mudanças.

Dois outros eventos provocaram turbulências internas no subsistema e favoreceram em parte as tênues mudanças ocorridas: o final da vigência de Contrato de Concessão com a COPASA, com cláusula que previa o repasse total do patrimônio à Prefeitura sem indenização, e a identificação nos estudos técnicos realizados pelo GGSAN/Consultoria de uma receita anual de 240 milhões com um superávit de 100%. Ambas informações foram levantadas e

analisadas pela equipe técnica de saneamento da Prefeitura, pertencente à Coalizão de Reforma Radical. Somente a partir de 1998, a cúpula da administração municipal teve ciência da viabilidade financeira e econômica de uma possível ruptura com o modelo vigente. Esses aspectos tornaram a mudança e o deslocamento de poder mais atrativos para ambas as coalizões de mudança, uma vez que os recursos resultantes da prestação de serviços seriam suficientes para a melhoria dos indicadores, além de poderem ser alocados com maior liberdade pelo poder municipal. Mais do que propiciar a viabilidade de um modelo sustentado em suas convicções, efetivamente tais atraentes características do sistema despertaram interesse das coalizões de mudança na mesma proporção que mantinham o interesse da COPASA em gerir e controlar tais recursos. A partir de então, foram intensificadas as investidas das coalizões de mudança na luta pelo deslocamento de poder. A Coalizão de Mudança Radical sustentava-se em suas convicções municipalistas, mas quando diante da impossibilidade de alcançar uma forma de plena gestão, tentou garantir a gestão financeira, de planejamento e o controle do setor. A Coalizão de Mudança Moderada centrava suas convicções em uma mudança nucleada em aspectos mais instrumentais da política, com um deslocamento de poder que garantisse intersetorialidade, participação do poder local na priorização dos investimentos e que parte dos recursos financeiros auferidos fossem direcionados para aplicação pelo poder local.

As informações de cunho econômico-financeiro geraram turbulências, principalmente pela intensificação das ações das coalizões com decorrente majoração dos conflitos, motivada por claros interesses. Tais turbulências foram capazes de explicar solidariamente as mudanças ocorridas.

5.3.5.2 Choques exógenos

As variáveis exógenas intervenientes no processo de mudança estabelecido em Belo Horizonte atuaram mais como forças inerciais do que impulsivas para mudanças no sentido do deslocamento do poder. Esse aspecto não é suficiente para assegurar que, diante dessa componente de forças, as mudanças não ocorreriam, porque choques exógenos na perspectiva da ACF podem favorecer mudanças mas não são essenciais para que elas ocorram.

O conflito pela titularidade, componente do arcabouço institucional regulatório na prestação de serviços, ainda sem definição pelo Supremo Tribunal Federal (STF), seguramente constituiu-se constrangimento para maior possibilidade de mudanças no subsistema, no

sentido do deslocamento do poder para o município. Não que este obstáculo se fizesse intransponível, vista a existência de outros possíveis arranjos para prestação de serviços em regiões metropolitanas, sem o desconhecimento da titularidade municipal, e utilizando um sistema integrado com prestação de serviço parcial pela empresa estadual, conforme exemplos já citados. A existência de outros modelos, como os de alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo, não se mostrou suficiente para desautorizar a alegada insegurança jurídica proclamada por alguns atores importantes do processo, que com isto produziam obstáculos ao deslocamento de poder. Muitos membros das coalizões com autoridade formal para influenciar na tomada de decisão, além dos próprios mediadores, condutores das discussões políticas e jurídicas, também afirmaram nas entrevistas que esta questão representava um impasse. As preferências e convicções dos atores que compunham as coalizões estavam conformadas pela interpretação da viabilidade ou não de uma possível municipalização, diante desta indefinição jurídica.

Essa barreira não se apresentava como incontornável ao longo de todo processo. Existia muita expectativa de resolução do conflito pela titularidade, em razão dos vários movimentos empreendidos nesse sentido. A tentativa de aprovação de um marco regulatório nacional para o setor, em pauta na agenda federal durante todo o processo, acenava com o potencial de solucionar o impasse jurídico da titularidade. Registraram-se vários movimentos tanto atuando pró titularidade municipal quanto contra. Os projetos de Lei Federal 266 de 1996 do Senador José Serra e Estadual 456 de 2000 do Deputado Estadual Fábio Avelar afirmavam a titularidade estadual para regiões metropolitanas. No entanto, provocaram reação dos movimentos municipalistas, de forma a impedir suas aprovações. Essa restrição era sempre considerada, mas dentro de uma perspectiva de impasse temporário, prestes a ser resolvido com a promulgação do marco regulatório, que acabou não abordando essa questão. A Coalizão de Mudança Radical e a Conservadora atuavam sempre com relativa convicção de que sua interpretação quanto à titularidade seriam as acatadas pelo Supremo, baseadas em percepções fundamentadas, por um lado, na lógica constitucional que daria validade à titularidade municipal e, por outro, no reconhecimento do poder das companhias estaduais de saneamento em influenciar o processo de decisão.

A Prefeitura, ao enviar o projeto de lei que criava a Superintendência Municipal de Águas e Esgoto (SAE), sinalizava sua crença na titularidade municipal, estando disposta a disputá-la juridicamente. No entanto, o impasse institucional ajudava a conformar o sistema de

convicções dos membros da Coalizão de Mudança Moderada. Esse ponto era tão relevante para o governo municipal, que o Prefeito Célio de Castro, quando assumiu o primeiro mandato, buscou pessoalmente esclarecimentos em Brasília (em 14/04/1999) sobre o encaminhamento jurídico dado à questão e as reais restrições de tal indefinição, considerando esse aspecto fundamental para nortear a tomada de decisão (Estado de Minas de 15 de abril de 1999).

Outro evento que poderia intensificar choques externos no subsistema, para favorecer mudanças com deslocamento de poder para o município, refere-se à composição partidária da coligação de governo municipal, com a supremacia do PT no poder ao longo de todo o processo. O PT afirmava a relevância do espaço local, em seu discurso programático, como sendo o lócus privilegiado para efetivar o estado socialista-democrático (DANIEL, 2002; DIRCEU, 2002). Daniel (2002:213) postulava que a reforma do estado no nível local, no “modo petista de governar”, implica conceber um estado local forte em dois sentidos: por um lado, capaz de se impor sobre os grupos econômicos locais e combater as práticas fisiológicas e patrimoniais, sobretudo por meio da criação e do fortalecimento das esferas públicas democráticas em nível local; por outro lado, do ponto de vista financeiro, de maneira a manter um fundo público de magnitude compatível com a nova agenda democrática e popular local. Quanto ao processo político para formulação de um marco regulatório nacional para o saneamento, o PT, mediante suas representações setoriais, sustentava a defesa da titularidade municipal, condizente com suas premissas municipalistas. Ou seja, o governo petista no nível municipal trazia algumas questões já pautadas na agenda: a inversão de prioridades dos investimentos em direção à periferia das cidades e o fortalecimento do poder local.

O vencimento da concessão da prestação de serviços de saneamento em Belo Horizonte e o processo que se instaurou de mudança nessa política setorial não entraram na agenda do PT local. O Partido foi convidado pela Coalizão de Mudança Radical, que contava com muitos membros e sua coordenação filiados ao Partido, a se envolver no processo, na defesa da autarquia municipal como modelo de gestão que melhor convinha às ideologias programáticas do Partido. Na reunião realizada para discussão da proposta, evidenciou-se a divergência de preferências, e não foi possível construir um consenso mínimo para agregar o partido na defesa do modelo municipalista. Outros aspectos que denotavam a incongruência de um sistema de convicção para uma política setorial com a filiação partidária, foram as evidentes divergências divulgadas no processo de discussão do projeto de criação da autarquia

municipal na câmara legislativa. Alguns vereadores da base aliada do governo municipal entraram em defesa da política vigente e da empresa prestadora de serviços, sustentando convicções compatíveis com a Coalizão Conservadora.

Entre os entrevistados filiados ao PT, comprovou-se não haver uma conexão entre um posicionamento mais municipalista e a filiação partidária. Dos 12 entrevistados filiados ao PT, oito deles não compartilhavam da convicção da Coalizão de Mudança Radical e tinham argumentos para defender uma reforma mais moderada. Os quatro entrevistados que se posicionaram de forma mais claramente pró-municipalista eram técnicos do setor com convicções de núcleo profundo sustentadas nessa preferência, com práticas de militância técnica e política na defesa dessa crença no cenário nacional, anteriormente às motivações do processo instaurado em Belo Horizonte. Ou seja, já tinham suas convicções sustentadas mediante um longo processo de maturação para estruturação das preferências. Conclui-se, portanto, que as convicções de núcleo na política pública eram conformadas muito mais por percepções individuais acerca da severidade e causas do problema do que advindas de uma construção coletiva conformada no âmbito partidário. Nesse sentido, é interessante assinalar a observação de Arretche (2004) de que “pesquisas sobre as políticas implementadas pelos governos locais não concluíram que exista relação significativa entre as decisões de governo e o pertencimento às siglas partidárias nacionais” (RODRIGUES, 2003; MARQUES e ARRETCHÉ, 2003 *apud* ARRETCHÉ, 2004).

Acerca do papel do indivíduo em comparação com o coletivo no processo de implementação das políticas públicas, Nohrstedt (2009: 20) levantou um importante questionamento: se o predomínio das políticas partidárias seria ou não consistente com as premissas básicas da ACF. O autor argumenta: “em razão do papel relevante das convicções e da percepção da mudança política como o resultado de eventos e interações entre vários participantes no processo político, uma curta resposta seria não. Uma maior atenção sobre as políticas partidárias para explicar as mudanças na política pública implicaria um deslocamento da atenção da dinâmica dos subsistemas e da interação entre as coalizões para a elite política e a explicação sobre o fazer a política seria o resultado das preferências da elite em determinado estágio de tomada de decisão política.”

Ainda relacionando vínculos partidários com o sistema de convicções, algumas evidências empíricas levantadas permitiram identificar a ocorrência da supremacia dos interesses para

conformar as preferências de alguns atores envolvidos, em detrimento de um sistema de convicções no modelo sustentado por Lakatos. Sabatier e Weible (2007: 209) qualificam a importância relativa dos interesses próprios em comparação com as convicções com núcleo na política como uma área de pesquisa futura da ACF. A ACF considera que os interesses das elites políticas estão subordinados às convicções orientadas pela política pública e que nestas residem as motivações para as escolhas na política pública. Sabatier e Jenkins-Smith (1999: 130-131) classificam os interesses estratégicos como uma subcategoria especial dos sistemas de convicções e sustentam que a ACF “não assume que os atores sejam dirigidos primariamente por metas simples de auto interesses econômicos e políticos.” Esta declaração tem sido bastante questionada no contexto das políticas públicas e está em contraposição com a visão geral de que o objetivo principal das coalizões políticas é maximizar os ganhos e benefícios de seus membros (HANN, 1995; KIM E ROH, 2008; SCHLAGER, 1995; KONIG E BRÄUNINGER, 1998; RIKER, 1962 *apud* NOHRSTEDT, 2009: 12).

No presente caso, tornou-se difícil identificar as reais convicções de alguns atores componentes das coalizões. Alguns discursos, principalmente de atores do legislativo municipal, eram afinados com um conceito que tenderia a criar uma coerência partidário-ideológica ou do vínculo constituído pela coligação de governo. No entanto, claras incoerências dos discursos com as ações foram evidenciados. A prestação de serviços de água e esgotos representa um importante capital político para a empresa estadual e, extensivamente, também para aqueles que fazem uso dos atendimentos da empresa decorrentes do pleito de algumas demandas pessoais. Sendo assim, o contato direto com a população na provisão de um benefício desse tipo é inequivocamente um recurso político importante. A empresa prestadora de serviços atende muitas vezes às demandas solicitadas pelos vereadores, configurando, portanto, um elo entre eles. Os beneficiados por esse tipo de prática as têm como um capital com fins eleitorais. Em outro aspecto, partidos políticos, mesmo que orientados por um posicionamento mais municipalista, podem ter outros compromissos com seus aliados. O Partido Comunista do Brasil (PCdoB) de Belo Horizonte registrou, mediante uma cartilha editada à época, um posicionamento municipalista no que se refere às políticas urbanas e sociais. Alguns de seus membros da casa legislativa municipal contraditoriamente com o manifesto do Partido, posicionavam-se contrários à autarquia municipal, sob a justificativa de criação de uma empresa com custo anual significativo, sem problematizar outras questões que norteavam tal proposta. Além do mais, agregavam outros opositores ao processo de municipalização. Apesar de o PCdoB estar atrelado à base aliada do

governo municipal na Câmara, também tinha como parceiro e aliado político o SINDÁGUA, cuja participação no processo era baseada em motivações corporativistas. Este exemplo ilustra como a vinculação à coalizão ocorreu com base nas convicções ou interesses demonstrados pelas ações efetivas e não pelas convicções proclamadas em discursos.

Não se identificaram no processo perturbações externas significativas para favorecer mudanças na política de saneamento, no que se refere ao deslocamento do poder. As variáveis exógenas identificadas ajudam a explicar solidariamente as inércias observadas no novo formato de gestão que configura a política em análise.

5.3.5.3 Aprendizagem orientada pela política pública

O processo de aprendizagem orientada pela política instituído inicialmente em 1993 pela Coalizão de Mudança, e continuado a partir de 1998 pela Coalizão de Mudança Radical, fundamentava-se em uma concepção tecnocrática do aprendizado. O debate era baseado na comparação e troca de resultados objetivos, a partir de indicadores e de problemas identificados, buscando construir uma relação causal com o modelo de gestão para fomentar a convicção de necessidade de mudança na direção dos modelos idealizados como melhor alternativa para garantir maior efetividade dos serviços. A justificativa das alternativas também se sustentava em análises comparativas, levantamentos de aspectos positivos e negativos de cada modelo e na introdução de conceitos que deveriam ser orientadores da política, como: intersetorialidade, prestação de contas e participação democrática. Buscava-se evidenciar as distorções do modelo vigente com relação aos conceitos que o sustentava e, através do aprendizado de novos conceitos vinculados a uma concepção do que seria uma “boa governança” dos serviços.

A aprendizagem implementada no processo instaurado em Belo Horizonte tinha mecanismos condizentes com o sistema de aprendizagem previsto na ACF. O processo de aprendizagem interagiu na formação do consenso político necessário entre os diversos atores envolvidos para algumas mudanças ocorridas em Belo Horizonte, tais como: a melhoria dos indicadores da prestação de serviços, a instituição da Política Municipal de Saneamento, contemplando a participação colegiada e a visão mais integrada do saneamento em suas diversas componentes. Os atores envolvidos no processo de ambas as coalizões de mudança foram ao longo do processo convencendo-se sobre a importância de agregar outros conceitos de governabilidade na prestação de serviço, mediante a sensibilização promovida na aprendizagem orientada pela

política pública. No entanto, tais aprendizados não foram suficientes para possibilitar mudanças de convicção de núcleo mais profundo sustentado em um paradigma municipalista, como intencionava a Coalizão de Mudança Radical. E tal insuficiência encontra ressonâncias no mecanismo da aprendizagem da ACF, que estabelece que as mudanças mais imediatas ocorreriam preponderantemente nos componentes secundários da convicção, em razão das resistências inatas dos componentes mais nucleares.

Constatou-se que a abordagem técnica utilizada para fundamentar a aprendizagem orientada pela política pública foi limitada para possibilitar a obtenção de um consenso, especialmente em áreas complexas e multifacetadas, como na política de saneamento. Esta abordagem negligencia as dimensões políticas que influenciam aquilo que vem a ser entendido e aceito como aprendizado. Segundo Fischer (2003: 111), nenhuma quantidade de dados, independentemente do quão bem testados e verificados possam estar, irá convencer uma pessoa de que qualquer coisa importante ou útil foi apresentada a ela, se, em sua visão, os resultados levarem a julgamentos políticos que a conduzam na direção errônea. Para tais pessoas, os resultados objetivos não serão considerados uma aprendizagem em si mesma. Ou, alternativamente, se o forem, eles não serão vistos positivamente. No caso de Belo Horizonte, em algumas entrevistas ficou patentemente ressaltada a fragilidade do mecanismo de aprendizado para promover maiores mudanças. A percepção dos atores mais conservadores era de que o mecanismo consistia em uma manipulação política daqueles que o promoviam no intento de lograrem seus objetivos de municipalização. Aquelas pessoas cujas orientações do sistema de aprendizado iam em direção contrária às suas convicções mais profundas mantinham-se resistentes às mudanças propostas, assim como ao próprio mecanismo de aprendizado.

Os especialistas profissionais e os tomadores de decisão na política geralmente necessitam das influências sociais externas para encerrarem ou concluírem uma questão (FISCHER, 2003: 110). Nesse sentido, a introdução da componente política mais ampla foi negligenciada no mecanismo de aprendizagem estabelecido em Belo Horizonte, tendo se constituído então um fator limitante para proporcionar maiores mudanças na política.

Verbeeten (1998: 5-6) relaciona alguns fatores que podem promover ou inibir o aprendizagem orientada pela política: i) alguma quantidade de conflito é necessária para que a aprendizagem ocorra (LEE, 1993: 10, 87); o conflito é indispensável para detectar e corrigir erros; os

conflitos não podem ser ignorados; ii) a disponibilidade de novas informações (científicas) ajuda a promover a aprendizagem orientada pelo problema bem como a aprendizagem orientada pela solução (ARGYRIS E SCHÖN, 1978: 312-313); iii) o “feedback” é também um fator que promove a aprendizagem orientada pela política pública (DEUTSCH, 1966: 88; VAN DER KNAAP, 1997: 55), pois se trata de um mecanismo que faz com que a informação acerca dos efeitos da política sobre o alvo dessa política volte para os tomadores de decisão; iv) a comunicação e o diálogo também favorecem a aprendizagem orientada pela política, visto que diferentes atores precisam trocar novas informações engajando em um debate analítico (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993: 45); v) a abertura é um fator importante na promoção da aprendizagem orientada pela política; qualquer participante precisa estar aberto ou mesmo desejar que ocorram mudanças em sua própria visão da política (Van der KNAAP; 1997: 66); vi) o aprendizado pode ser inibido por ideias ou convicções pré-existentes, as quais distorcem as percepções, pelo conservadorismo dos atores em relação às próprias visões, pelo “pensamento de grupo” e por rotinas defensivas.

O modelo pedagógico implementado no sistema de aprendizagem conduzido no processo de Belo Horizonte foi o tradicional, no qual os técnicos eram os detentores da informação, apresentando uma lista previamente identificada de problemas e as propostas para suas soluções. Nessa perspectiva, negligenciaram-se os métodos de discutir, dialogar, permitir que se insturassem os conflitos e divergências para construção compartilhada de um conhecimento, que teria maior potencialidade de deslocar o sistema de convicções e proporcionar maiores mudanças. As entrevistas revelaram também que o sistema de aprendizado promovido era visto por alguns como um processo pedagógico de formação do conhecimento, possibilitando uma participação mais capacitada no processo. Por outro lado, alguns o viam com cautela e resistência, percebendo-o como excludente de outros saberes existentes no grupo.

Interpreta-se a aprendizagem promovida ao longo de todo o processo como uma das trajetórias que mais favoreceram as mudanças ocorridas, principalmente no que se refere a instrumentalização da política, mediante o estabelecimento do Conselho participativo, Fundo Municipal de Saneamento e Planejamento baseado em indicadores, para orientar investimentos. No entanto, conforme já mencionado, mostrou-se insuficiente para deslocar o sistema de convicções de núcleo na política pública de atores oponentes à mudanças mais contundentes no modelo de gestão.

6 CONCLUSÕES

O presente trabalho objetivou analisar como se articulou e evoluiu o sistema de formulação da política municipal de saneamento em Belo Horizonte, especificamente no que se refere aos componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de 1993 a 2004, iluminado pelo Modelo da Coalizão de Defesa (ACF) desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith. A partir da investigação do processo político instaurado, foi possível esclarecer como se deu a relação entre a prestadora de serviço estadual, a COPASA, e a Prefeitura de Belo Horizonte, e como se distribuiu o poder entre essas instituições para configurar o modelo de gestão adotado. A intenção foi examinar em que medida o poder local, motivado por um momento político favorável, alcançou êxito em alterar o modelo institucionalizado desde o PLANASA, de centralização e autonomia das companhias estaduais de saneamento na gestão e operação dos serviços, para o fortalecimento da esfera municipal de governo nesse subsistema. A aplicação empírica do arcabouço teórico permitiu identificar variáveis causais explicativas que sinergicamente contribuem para compreensão do modelo de gestão vigente. O objetivo foi satisfatoriamente alcançado, cabendo agora sintetizar as descobertas e sistematizar o modelo analítico de forma que ele contribua para estudos sobre a política pública a serem realizados.

Cabe ressaltar que foi dado destaque neste trabalho a uma revisão da literatura sobre o Modelo da Coalizão de Defesa em função da quase inexistência de estudos e publicações em língua portuguesa que utilize essa base teórica, podendo, portanto, ter utilidade para outros pesquisadores.

O ponto de partida da análise foi a constatação que o “novo” modelo de gestão implementado em Belo Horizonte, apesar de trazer inovações e de se sustentar em um formato que prevê compartilhamento de poder, mantém em seus pressupostos práticas consolidadas do formato PLANASA, como: desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas, baixo nível de prestação de contas, concentração pelo prestador de serviços da gestão financeira e econômica do sistema; baixa participação de atores sociais nessa política setorial.

A análise do processo possibilitou identificar a agregação de atores individuais em coalizões em torno do sistema de convicções, a partir de suas preferências quanto ao papel do poder local a ser assumido na gestão dos serviços de água e esgoto, diante da perspectiva de mudança ensejada pelo término do contrato de prestação de serviços entre a Prefeitura e a

COPASA. Se a investigação dos dados se detivesse nos discursos divulgados e até em ações construídas para um determinado fim, ter-se-ia concluído que se tratavam de duas coalizões: uma de mudança e outra conservadora. No entanto, o tratamento metodológico dado na investigação permitiu identificar facetas ocultas do processo mediante a abertura do que figurativamente pode-se chamar de “caixa preta”. Uma vez pautada na agenda municipal o final da vigência do contrato e a necessidade de formulação de uma nova política, as reais coalizões eram de fato três, sendo que as duas de mudança divergiam em suas convicções de núcleo na política pública quanto ao nível de descentralização idealizado para o novo formato em construção.

Ressaltam-se alguns pontos-chave que possibilitaram desvendar a real dinâmica do processo, que se entende como uma contribuição desta tese. As revelações obtidas nas entrevistas foram de suma importância para possibilitar a aproximação da realidade dos fatos e só foram possíveis por uma série de procedimentos que configuram o tratamento metodológico dado a esta etapa da pesquisa. A atenção dispensada à preparação para as entrevistas foi de extrema relevância. Primeiramente, foi feita uma análise do conteúdo de todas as reportagens veiculadas sobre o tema durante o processo e de toda a documentação disponibilizada, principalmente pela Prefeitura de Belo Horizonte, que continha diagnósticos, propostas e encaminhamentos realizados no processo. A mídia escrita foi significativamente utilizada pelos atores como estratégia para influenciar o processo. Foi possível, então, identificar previamente os discursos dos atores importantes, ações e contradições que ressaltaram ao longo dos anos. Assim, as entrevistas foram realizadas a partir de um nível de informação que permitia, em alguns momentos, confrontar o entrevistado, ganhar sua confiabilidade mediante a comprovação de um conhecimento prévio significativo do processo e triangular informações para locar na coalizão o ator em um posicionamento mais coerente com suas efetivas ações. Percebeu-se que as reais convicções são mais consistentemente identificáveis por meio das atitudes e posicionamentos do que mediante o discurso, que algumas vezes disfarça reais interesses.

Dois outros pontos foram percebidos como relevantes, favorecendo conquistar a confiabilidade do entrevistado, que seguramente não se encontrava em campo neutro na entrevista. A entrevista iniciava-se com a apresentação para assinatura de um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (Apêndice 3), cuja cópia era deixada com o entrevistado,

garantindo que a pesquisa tinha sido aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – COEP. A partir daí, abordava-se que não se tratava de entrevista para mídia mas de contribuição para ciência e asseguravam-se algumas proteções ao entrevistado. Inicialmente, havia um receio que tal protocolo exigido pelo COEP não seria condizente com o objeto de investigação, podendo trazer constrangimentos e engessar o procedimento de estruturação das informações obtidas nas entrevistas. Depois, percebeu-se que esse protocolo favoreceu a relação entre o entrevistado e o entrevistador. Outro ponto importante foi contar com uma rede social para viabilizar a agenda dos entrevistados. Muitos dos entrevistados são pessoas que ocupam ou ocuparam cargos relevantes, sendo normalmente “blindados”, principalmente quando a demanda é investigar posicionamentos do passado relacionados ao cargo que ocuparam. Para romper essa blindagem, em alguns casos tornou-se clara a necessidade de utilizar a rede social para favorecer o acesso ao entrevistado e sua agenda. Contou-se com a influência de amigos de assessores diretos, pessoas com vínculos profissionais com o entrevistado e até mesmo com o capital político e social do orientador dessa tese, que tem uma atuação de relevância no setor em âmbito nacional, e por este motivo conseguia abrir algumas portas difíceis. Todos estes elementos foram cruciais para a obtenção de informações que eram tidas como sigilosas, a respeito das estratégias dos governos e que se mostraram coerentes com outros dados levantados.

Diante das evidências empíricas, foi feita uma adaptação na aplicação da ACF. Ao invés de se estruturarem em torno de convicções pré-concebidas, as coalizões de defesa foram mantidas unidas pelas narrativas históricas que interpretam eventos e caminhos de ação dentro dos contextos sociais e políticos concretos. E isso não implicou negar a existência dos sistemas de convicções. Ao contrário, segundo Hajer (1995), não é o conhecimento do sistema de convicções por si só que mantém unidos os membros de tais coalizões, mas também suas narrativas históricas que simbolicamente condensam os fatos e os valores básicos para um sistema de convicções. Certamente, muitos profissionais especialistas dentro de uma coalizão política estão interessados na validade dos fatores de núcleo cognitivo, particularmente aqueles mais relevantes para a área em questão.

Outra questão que exigiu adaptação na aplicação empírica do modelo teórico no sentido de conformar as coalizões foi a identificação de interesses proporcionando vínculos entre atores em detrimento de convicções de núcleo na política pública. Uma disputa que envolve a

manipulação de recursos financeiros da ordem de grandeza explicitada no processo e que garante um superávit da ordem de 100% suscita motivações, além das ideológicas. Ademais, nitidamente foram identificados interesses eleitorais em atores que compuseram a Coalizão Conservadora e a Coalizão de Mudança Moderada, devido ao capital político disponibilizado pela prestadora de serviços com o potencial de atender demandas diretas da população ou por compromissos políticos com categorias específicas. Uma crítica recorrente à ACF é a de que essa subestima o papel dos interesses e do poder nos processos da política pública. Nohrstedt (2009: 17) estudou a política de energia nuclear da Suécia nas décadas de 1970 e 1980 e demonstrou empiricamente que os interesses e o poder político podem ser críticos na explicação das mudanças na política, particularmente nos subsistemas altamente politizados. O autor sugere que seria bastante elucidativo para o marco teórico da ACF manter a distinção entre convicções e interesses. Hoberg (1996: 143 *apud* NOHRSTEDT, 2009: 17) pondera que se as convicções e os interesses forem mantidos como inseparáveis, seria difícil rejeitar a hipótese nula de que as convicções não são relevantes para a mudança política. No processo político de Belo Horizonte, para conformação das coalizões, manteve-se um elo híbrido de interesses e convicções aglutinando os atores, buscando-se aferir o vínculo entre os atores e as ações concretas que caracterizavam objetivos comuns naquela política setorial.

Se fossem as convicções dos atores interpretadas exclusivamente pelo discurso divulgado na mídia e nos fóruns de discussão, chegar-se-ia à conclusão de que o governo municipal teria sido derrotado no processo, uma vez que não foi viabilizada a Autarquia Municipal de Águas e Esgotos como buscou durante quatro anos do processo. No entanto, ao abrir a “caixa preta”, foi comprovado que a municipalização dos serviços, com a gestão realizada por entidade autárquica municipal, sustentava-se apenas no sistema de convicções da Coalizão de Mudança Radical. A iniciativa de criação da dita empresa tratava-se apenas de estratégia da Coalizão de Mudança Moderada, que se utilizava dos conflitos gerados pela Coalizão Radical para conseguir seu intento de deslocar o poder da COPASA para o gestor municipal, sem contudo ter a pretensão de assumir de fato *in totum* esta gestão. Tais convicções e estratégias eram veladas, para serem efetivas, mas foram cuidadosamente verificadas e confirmadas nesta investigação. As informações levantadas nas entrevistas com aqueles membros que tinham maior capital político para influenciar o processo, e que o conduziam também na câmara legislativa municipal foram coerentes atestando a veracidade da ausência de convicção no governo municipal de implementar a empresa local. Os relatos obtidos nas entrevistas foram coerentes também com as ações efetivadas pela Coalizão de Mudança Moderada e com a

tomada de decisão que originou o desenho atual da política de saneamento em Belo Horizonte. Denota-se que a política, conforme formulada, trouxe inovações, mas manteve-se inerte em vários componentes, sendo isso resultante da atuação das forças impulsionadas pelas três coalizões: é difícil atribuir vitórias e derrotas, em uma estrutura institucional que demonstrou ser bastante resiliente. Por sua vez, as coalizões de mudança (radical e moderada), que mantinham uma interdependência no processo, conseguiram alterar o subsistema, com: melhoria em alguns indicadores; reversão da orientação de prioridade de investimentos no setor; implementação de mecanismos e instrumentos em direção a uma política mais democrática; garantia de parte dos recursos financeiros oriundos das tarifas para investimentos do governo municipal; e participação ainda que tímida da gestão do saneamento mediante elaboração de planejamento, coordenação da participação colegiada e realização das conferências públicas. Por outro lado, apesar de formulada uma “gestão compartilhada”, a COPASA ainda manteve a concentração de poder: na gestão autônoma da maior parte dos recursos financeiros da prestação de serviços (96% da receita); no baixo nível de controle social sobre sua atividade; na quase inexistente prestação de contas; na mínima regulação que se incide sobre a prestação de serviços.

Se os resultados forem avaliados somente com relação aos objetivos de cada coalizão seria atribuída maior derrota à Coalizão de Mudança Radical. No entanto, essa conclusão seria simplista, pois, diante do contexto geral e das restrições no processo para maiores mudanças, essa coalizão foi a grande responsável por articular e estruturar todas as mudanças engendradas, devidamente apoiada pela Coalizão de Mudança Moderada. O embate dava-se em um ambiente de correlação de forças desproporcionais: o poder concentrado na prestadora de serviços de certa forma garantiu a resiliência do subsistema quando submetido a tensões para mudança. Por isso, o alcance de mudanças substanciais na relação entre a prestadora de serviços estadual e o poder local demandaria um empenho enorme de recursos para alcançá-las ou a existência de crises significativas que promovessem turbulências no sistema vigente associada à pressão social.

Em toda a investigação de aplicações empíricas da ACF para compreender os processos de formulação e implantação de uma política pública, não foi identificada a utilização tão intensiva do mecanismo de “deslocamento diabólico” (“devil shift”), como no processo estabelecido pela Coalizão de Mudança Moderada. Entende-se que a estratégia utilizada pelo governo municipal na manipulação das coalizões de mudança foi condizente com sua

interpretação de que estava diante de um “gigante”, com a perspectiva de uma batalha difícil, como comprovadamente o foi, demandando, portanto, a intensificação desse recurso.

Ficou evidente a identificação de relação explicativa entre as características, recursos e estratégias das coalizões e o resultado do processo de mudança, mediante comprovação na avaliação da evolução das coalizões ao longo do tempo. A desarticulação da Coalizão de Mudança Radical, com a saída de membros importantes como os consultores especializados e a diminuição da equipe técnica no último período analisado, tem uma relação direta com as intenções do governo municipal, que dessa forma a neutralizava, para possibilitar um acordo mediante consenso com a Coalizão Conservadora. Ou seja, a Coalizão de Mudança Radical no final do processo não tinha recursos suficientes disponíveis para influenciar de fato a tomada de decisão, especificamente no que se refere aos termos do Convênio de Gestão Compartilhada. Em 2002, após firmado o Convênio e desarticuladas as coalizões, observa-se uma continuidade do processo, de forma pouco pública, restrito ao âmbito das cúpulas das instituições envolvidas sob a coordenação do prefeito e do governador, que naquele momento já articulavam uma parceria para a futura eleição municipal. Acordos foram definidos entre as partes envolvidas, detalhando aspectos do convênio e redefinindo algumas atribuições, o que resultou, em abril de 2004, na formalização do termo aditivo ao contrato. Nesse termo aditivo, o poder local retrocede em alguns aspectos, sucumbindo à resiliência do subsistema, após o estresse à mudança a que foi submetido, significando o resgate de atribuições e de maiores poderes à COPASA na gestão dos serviços. A partir das análises empíricas, infere-se que acordos são mais facilmente construídos quando é pequena a quantidade de atores que participam do processo e maior a desmobilização da sociedade. Isso justifica a resistência de muitos estratos burocráticos na inserção de participação na formulação da política pública

O sistema de convicções mostrou-se conformado também às trajetórias da política. Se pela lente teórica da ACF não se explicam mudanças e inércias pelo legado do passado, foi constatado que muitos atores importantes do processo tinham um modelo idealizado com forte base em constrangimentos institucionalizados na política vigente. O sistema de aprendizagem orientado na política pública implementado com a intenção de mudar a política vigente foi capaz de alterar convicções de alguns atores relativas a questões instrumentais da política, mas foi de limitada capacidade de alterar as convicções de núcleo mais profundo para uma proposta municipalista daqueles atores que inicialmente a rechaçavam. Apesar de identificada a influência do legado da política vigente para conformar as convicções,

percebeu-se que isso não explica exclusivamente toda a inércia verificada. As mudanças implementadas foram possíveis porque a história no processo não foi determinística. Outras questões ajudam a explicar as inércias identificadas, como as perturbações internas e externas ao subsistema insuficientes para favorecer mudanças mais substantivas. Não ocorreram crises que pudessem deslocar o sistemas de convicção dos atores. Os eventos que poderiam suscitar potenciais crises foram sendo neutralizados por mudanças instrumentais na política vigente de forma a não desestabilizar a Coalizão Conservadora.

Foi possível identificar que as mudanças no contexto político e institucional proporcionaram oportunidades para formatar novas agendas no subsistema, mas não foram suficientes para isoladamente promover mudanças mais substantivas.

A aprendizagem orientada pela política pública implementada pela Coalizão de Mudança Radical mostrou-se limitada para impulsionar mudanças de convicções de núcleo na política para uma preferência municipalista naqueles atores com convicções prévias mais consolidadas. Aferiu-se que o modelo de aprendizagem adotado, baseado em informações técnicas e em um método pedagógico vertical, no qual a coalizão promotora da aprendizagem se colocava como detentora de conhecimento do problema que a capacitava para encontrar a melhor solução, gerou resistências para agregar novos membros à coalizão. O modelo negligenciava aspectos políticos e sociais do processo, que deveriam ser considerados, e ignorava a necessidade de promover uma construção mais coletiva do conhecimento, até como forma de agregar efetivos parceiros à coalizão. Nesse aspecto, a Coalizão de Mudança Radical sustentava suas estratégias na elaboração de estudos técnicos, interpretando que seriam suficientes para dar confiabilidade às propostas por ela encaminhadas, tendo potencial capacidade de influenciar o tomador de decisão. Ademais, estruturava-se com a presunção de que, por manter vínculo com o partido do governo municipal, este funcionaria como capital da coalizão, sustentando a hipótese de que o PT comporia a coalizão de mudança naquele subsistema por afinidade ideológica. No entanto, ambas as presunções da coalizão foram hipóteses refutadas nesta aplicação empírica.

Sem pretensão de ser preditiva, essa tese aponta algumas lições aprendidas com base nos componentes analíticos da interpretação do processo de mudança da política de saneamento em Belo Horizonte, a seguir apresentadas, que podem orientar e possibilitar reflexões em outros processos similares desta modalidade de política pública. Identificou-se a significativa

influência de variáveis exógenas ao subsistema para explicar o desenho da política resultante do processo de formulação, principalmente as configuradas pelo fluxo político determinado por aspectos conjunturais e interesses. Vários eventos identificados ao longo do processo demonstram tal relação causal, no entanto, a efeito ilustrativo, destacam-se: i) no período compreendido entre 1993 e 1996, a mudança na política de outros subsistemas locais (transporte urbano, habitação e planejamento) estavam estabelecidos como prioritários na agenda do governo municipal; para o tomador de decisões ao se priorizar um subsistema significa muitas vezes condicionar outro a menores mudanças pela própria capacidade política e institucional de atuar mais efetivamente em diversas frentes, comprovando que não há uma independência relativa entre os subsistemas; ii) interesses eleitorais são aspectos conjunturais que ajudaram a conformar preferências e estratégias, conforme observado ao longo do processo, destacando-se o processo de reeleição do Prefeito Célio de Castro em 2000, cujos objetivos eleitorais, alteraram as estratégias e comportamento dos membros das coalizões. O subsistema saneamento mostrou-se muito suscetível a variável política, função também de sua própria natureza, que maneja recursos financeiros significativos em uma ágil dinâmica possibilitada pela arrecadação de tarifas e significativo capital político, relacionado ao atendimento direto de demandas da população, aspectos que suscitam interesses. Sendo assim, torna-se importante analisar e ponderar os condicionantes externos ao subsistema ao se sugerir alternativas aos tomadores de decisão.

A gestão do setor saneamento tem sido marcada pela atuação preponderante de técnicos em sua maioria engenheiros, quiçá pela própria complexidade do campo muito condicionado pela componente tecnológica. Essa característica do setor saneamento é confirmada no caso de Belo Horizonte, no qual a maioria dos atores, membros principalmente das coalizões de Mudança Radical e Conservadora, eram técnicos da área. Ademais, os dezesseis membros do Conselho Municipal de Saneamento também têm formação técnica na área ou atuam tecnicamente em área integrada ao setor, corroborando com a identificação da atuação preponderante da elite técnica no setor. Da análise das estratégias e recursos das coalizões, identificou-se que a Coalizão de Mudança Radical, cujos componentes eram em sua grande maioria técnicos atuantes no setor, foi a que prioritariamente focou na componente técnica, como estratégia para alcançar seus objetivos de maiores mudanças na política pública. Essa coalizão foi a que mais desconsiderou a componente política mais ampla em sua atuação, negligenciando incorporá-la em seus estudos de alternativas, submetidos ao tomador de decisão. A componente política seguramente era incorporada pelos tomadores de decisão na

análise de todas as alternativas, o que tornava as preferências baseadas somente na técnica mais vulneráveis a riscos políticos. Sendo assim, pondera-se que o setor saneamento não pode se furtar ao fato de que a arena não é só técnica e que a componente política demanda uma interdisciplinaridade que a incorpore para garantir efetividade na formulação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, G. *The iron triangle: the politics of defense contracting*. New York: Council on Economic Priorities, 1981.
- AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AICHER, C.; DIESEL, V. Políticas ambientais na Europa: leitura a partir da perspectiva do Advocacy Coalition Framework. *Revista Extensão Rural*, DEAER/CPGExR, 2004.
- ALMEIDA, F. D. M. *Competências na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- ANDRADE, L. A. G. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Ed.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.
- ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1978.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002b.
- ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade. Campinas*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.
- AVILA, Marta Marques. *O Município frente ao federalismo na Argentina e no Brasil*. 2005. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005 *apud* BRASIL, F. P. D. Governos locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas. Texto para Discussão N° 10. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2007.
- AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Santos, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2002.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. *American Science Review*, n. 56, p. 947-952, 1962.
- BANTING, K.; CORBETT, S. Federalismo y políticas de atención a la salud. In: Fórum das federações/institucional nacional para el federalismo y el desarrollo municipal. *Federalismo y*

políticas de salud. Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada. México, 2003.

BARBAN, V. Fórum mundial da água: questões fundamentais e muitas controvérsias. *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, v. 1, n. 2, 2009.

BARKER, L. M. *Learning and behavior: biological, psychological and sociocultural perspectives*. New Jersey: Prentice Hall, 1997.

BELO HORIZONTE. Resolução Nº 265, de 31 de janeiro de 1973: Aprova convênio que entre si celebram o Estado de Minas Gerais, o município de Belo Horizonte, a Companhia MINEIRA DE ÁGUAS E ESGOTOS (COMAG) e o Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DEMAE), com o objetivo de estabelecer condições para a realização do programa de saneamento do Estado, no município de Belo Horizonte, nos termos do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). 1973.

BELO HORIZONTE. Relatório Diagnóstico do Sistema de Abastecimento de Água – período de 1890 a 1973. 1998.

BELO HORIZONTE. Decreto 10.254 de 29 de maio de 2000. Regulamenta o art. 12 da Lei nº 7.907, de 13 de dezembro de 1999, que dispõe sobre prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 29 maio de 2000. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/239731/decreto-10254-00-belo-horizonte-mg>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

BELO HORIZONTE. Lei 8.260 de 03 de dezembro de 2001. Institui a Política Municipal de Saneamento e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano VII, n. 1.510, 4 dez. 2001. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=891633>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

BELO HORIZONTE. Decreto 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: 10 fev. 2008.

BELO HORIZONTE. Decreto 11.730 de 08 de junho de 2004. 2004a. 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: 10 fev. 2008.

BELO HORIZONTE. Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: 2004/2007. 2004b. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicaurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0&>. Acesso em: 09 abr. 2008.

BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. Policy change in nascent subsystem: mozambic higher education policy: 1993. *Policy Science*, n. 42, p. 357-377, 2008.

- BINGHAM, G. Resolving environmental disputes: a decade of experience. Washington, DC: The Conservation Foundation, 1986.
- BIRKLAND, T. A. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- BIRKLAND, T. A. Learning and policy improvement after disaster: the case of aviation security. *American Behavioral Scientist*, n. 48, p. 341-364, 2004.
- BIRKLAND, T. A. *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.
- BORJA, Patrícia Campos. *Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul*. 2004. 400 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
- BRAADBAART, O. Privatizing water: the Jakarta concession and the limits of contract. In: V JUBILEE WORKSHOP ON WATER AS A LIFE-GIVING AND A DEADLY FORCE. Leiden. Netherlands. 2001 *apud* LOBINA, E. Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics. *Water Resources Development*, v. 21, n. 1, p. 55-87, 2005.
- BRASIL. 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: 05 jan. 2008.
- BRASIL. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995: Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 05 jan. 2008.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação do impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. 116 p.
- BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005: Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 05 jan. 2008.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Apresentação sobre a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005: Consórcios públicos e gestão associada de serviços públicos. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.pmss.gov.br/Arquivos_PMSS/7_PUBLICACOES/7.6_Palestras/1pnsa/lei_consortorios_snsa_032006.pdf>. Acesso em: 05 set. 2007.

BRASIL. Lei 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: 05 jan. 2008.

BRASIL, F. P. D. Governos locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas. Texto para Discussão N° 10. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2007.

BRECHER, C.; BRAZILL, C.; WEITZMAN, B. C.; SILVER, D. Understanding the political context of “new” policy issues: the use of the Advocacy Coalition Framework in the case of expanded after-school programs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 335-355, 2009.

BRETON, E.; LEEUW, E. Theories of the policy process in health promotion research: a review. *Health Promotion International*, v. 4, n. 25, p. 1-9, 2010.

CARDOZO, Soraia Aparecida. *Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional*. 2004. 164 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2004.

CARPENTER, S. L.; KENNEDY, W. J. D. *Managing public disputes: a practical guide to handling conflict and reaching agreements*. San Francisco: Jossey-Bass Management Series, 1988, 293 p.

CASTRO, J. E. Final report. In: CASTRO, J. E. (Ed.) *PRINWASS Project (European Commission, Framework V – INCO-DEV Project Contract: PL ICA4-2001- 10041)*. Oxford: University of Oxford, 2004.

CASTRO, J. E. Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation. *Geoforum*, v. 38, p. 756-771, 2007.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizations choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, p. 1-25, 1972.

COPASA. Produção de Água para Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.copasa.com.br/Producao_de_agua/PAGINA/sistemas/default.htm>. Acesso em: 12 out. 2009.

COPASA. Produção de Água para Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.copasa.com.br/Producao_de_agua/PAGINA/sistemas/default.htm>. Acesso em: 20 dez. 2010a.

COPASA. Participação da COPASA no Estado de Minas Gerais: Posição em Março de 2010. Disponível em: <<http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=22>>. Acesso em: 20 dez. 2010b.

COSTA, André Monteiro. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. 1994. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.

COSTA, André Monteiro. *Avaliação da política nacional de saneamento, Brasil – 1996/2000*. 2003. 248 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Ed.). *Sistema político brasileiro*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2007. p. 211-224.

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. B. M. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. In: SIMPÓSIO FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL. ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS. ANPED/GT 5. Curitiba. 2010.

COUTINHO, Marcelo Libânio. *Comparação entre modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, segundo indicadores de saúde pública, operacionais e sociais, nos municípios de Minas Gerais (1989 e 1998)*. 2001. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

DANIEL, C. A. A gestão local no limiar do milênio. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Ed.) *Governo e cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 182-242.

deLeon, P. The stages approach to the policy process: what has it done? where is it going? In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 19-34 *apud* BRETON, E.; LEEUW, E. Theories of the policy process in health promotion research: a review. *Health Promotion International*, v. 4, n. 25, p. 1-9, 2010.

DEUTSCH, K. W. *The nerves of government: models of political communication and control*. New York & London: The Free Press, 1966.

DIRCEU, J. Governos locais e regionais e a luta política nacional. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Ed.) *Governo e cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 18-25.

DOMINGUEZ, J. Carlos. *Public policy and social movements: the cases of Bolivia and Mexico*. 2007. 200 f. Tese (Doutorado em Filosofia de Estudos Desenvolvidos) – International Development Centre, Queen Elizabeth House, Oxford University, Oxford, 2007.

DYE, T. D. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

EBERG, J. *Waste policy and learning: policy dynamics of waste management and waste incineration in the Netherlands and Bavaria*. Eburon: Delft, 1997 *apud* VERBEETEN, T. Common pool resources management and the relevance of policy-oriented learning. In: THE SEVENTH COMMON PROPERTY CONFERENCE IN VANCOUVER, 1998, Vancouver, 1998. Disponível em: <http://www.indiana.edu/~iascp/Drafts/verbeete.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2010.

FARIA, S. A. F.; FARIA, R. C. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 9, n. 3, p. 202-210, 2004.

FENGER, M.; KLOK, P. J. Interdependency, beliefs and coalition behavior: a contribution to the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, v. 2, n. 34, p. 157-170, 2001 *apud* BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. Policy change in nascent subsystem: mozambic higher education policy: 1993. *Policy Science*, n. 42, p. 357-377, 2008.

FISCHER, F. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: University Press, 2003.

FISCHER, T. *Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996 *apud* BRASIL, F. P. D. Governos locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas. Texto para Discussão N° 10. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2007.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Saneamento básico em Belo Horizonte: trajetória em 100 anos*. Volume 2: Os serviços de água e esgoto. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1996. 314 p.

GUTHRIE, E. R. Conditioning: a theory of learning in terms of stimulus, response, and association. In: HENRY, N. B. (Ed.). *The forty-first yearbook of the National Society for the study of education*. Part II: The psychology of learning. Chicago: The National Society of Education, University of Chicago Press, 1942. p. 58-59.

HAJER, M. Interpreting policy change: discourse coalitions versus advocacy coalitions. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. Chicago, 31 August. 1995.

HALL, D.; LOBINA, E. The relative efficiency of public and private sector water. In: *Public Services International Research Unit – PSIRU*, Business School, University of Greenwich, 2005. Disponível em: <http://www.psiru.org>. Acesso em: 12 nov. 2009.

HANN, A. Sharpening up Sabatier: belief systems and public policy. *Politics*, v. 15, p. 19–26, 1995 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

HANNEMAN, R. *Introduction to social network methods*. Riverside: University of California, 2001. Disponível em <<http://faculty.ucr.edu/hanneman/Soc157/TEXT/TextIndex.html>>. Acesso em: 20 maio 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. 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: 21 mar. 2008.

HELLER, L.; OLIVEIRA, A. P. B. V.; REZENDE, S. Políticas públicas de saneamento: por onde passam os conflitos? In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Ed.) *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2010.

HENRY, A. D.; LUBELL, M.; McCOY, M. Belief systems and social capital as drivers of policy network structure: the case of California regional planning. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance*, n. 20, p. 1-26, 2010.

HILGARD, E. R.; BOWER, G. H. *Theories of learning*. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.

HILL, M. *The public policy process*. 4th Edition. Harlow: Pearson Education, 2005.

HIRSCHI, C.; WIDMER, T. Policy change and policy stasis: comparing Swiss foreign policy toward South Africa (1968-94) and Iraq (1990-91). *The Policy Studies Journal*, v. 3, n. 38, p. 537-563, 2010.

HOBERG, G. Putting ideas in their place: a response to “learning and change in the British Columbia forest policy sector”. *Canadian Journal of Political Science*, v. 26, p. 135-44, 1996 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

HOCHMAN, G. *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1998. 261 p.

IORIS, A. A. R. Água, exclusão, mercado e cobrança: um debate necessário. In: I SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO SUL-SUDESTE. Curitiba. 2006.

JENKINS-SMITH, H. *Democratic politics and policy analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks & Cole, 1990.

JENKINS-SMITH, H. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time. *American Journal of Political Science*, n. 4, p. 851-872, 1991.

JOHN, P. *Analysing public policy*. London: Ed. Continuum, 1999/2002. 227 p.

KIM, Y.; ROH, C. Beyond the advocacy coalition framework in policy process. *International Journal of Public Administration*, v. 31, p. 668-89, 2008 *apud* NOHRSTEDT, D. Do

advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2nd ed. Michigan: Haper Collings College Publishers, 1995.

KNOTT, J. H.; MILLER, G. J.; *Reforming bureaucracy*. First ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.

KONIG, T.; BRÄUNINGER, T. The formation of policy networks: preferences, institutions and actors' choice of information and exchange relations. *Journal of Theoretical Politics*, v. 10, p. 445–71, 1998 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

KUBLER, D. Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, n. 8, p. 623-641, 2001.

KWON, H. Advocacy coalitions and the politics of welfare in Korea after the economic crisis. *Policy and Politics*, v. 31, p. 69–83, 2002 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

LAKATOS, I. History of science and its rational reconstruction. *Boston Studies in the Philosophy of Science*, n. 8, p. 91-136, 1971.

LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LEACH, W. D.; SABATIER, P. A. To trust an adversary: integrating rational and psychological models of collaborative policymaking. *American Political Science Review*, v. 99, n. 4, p. 491-503, 2005.

LEE, K. N. *Compass and gyroscope: integrating science and politics for the environment*. Washington, DC: Island Press, 1993.

LEWIN, K. Behavior and development as a function of the total situation. In: CARMICHAEL, L. (Ed.) *Manual of child psychology*. 2nd ed. New York: Wiley, 1954.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University, 1999 *apud* ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade. Campinas*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010.

LOBINA, E. Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics. *Water Resources Development*, v. 21, n. 1, p. 55-87, 2005.

LOUREIRO, Aline Linhares de. *Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia: análise de diferentes modelos*. 2009. 188 f.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

LUCENA, A. F. As políticas públicas de saneamento básico no Brasil: reformas institucionais e investimentos governamentais. *Revista Plurais*, v. 1, p. 117-130, 2006.

LUGG, C. A.; ROBINSON, M. N. Religion, advocacy coalitions, and the politics of U.S. public schooling. *Educational Policy*, v. 23, n. 1, p. 242-266, 2009.

LYNN, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MARIS, B. O apetite voraz das multinacionais. *Cadernos Diplô*, n. 3, 2003.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas públicas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Ed. Revan, 2000.

MARQUES, E.; ARRETCHE, M. Condicionantes locais da descentralização da política de saúde. *Caderno CRH*, n. 39, 2003 *apud* ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.

MARTORANO, D. *Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985.

MAY, P. J. Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, v. 4, n. 12, p. 331-354, 1992 *apud* VERBEETEN, T. Common pool resources management and the relevance of policy-oriented learning. In: THE SEVENTH COMMON PROPERTY CONFERENCE IN VANCOUVER, 1998, Vancouver, 1998. Disponível em: <http://www.indiana.edu/~iascp/Drafts/verbeete.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2010.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, p. 1-4, 1995.

MELLO, Flávia Caldeira. *Gestão Urbana como Processo Integrado: o alcance sanitário da urbanização de favelas em Belo Horizonte*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

MELLO, F. C.; COSTA, G. M. O alcance sanitário da urbanização de favelas em Belo Horizonte. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, Caxambu, 29/09-03/10, 2008.

MELLO, Maíra Crivellari Cardoso de. *O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: história, funcionamento e perspectivas*. 2010. 106 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MELO, M. A. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. *Revista de Administração Pública*, v. 1, n. 23, p. 84-102, 1989 *apud* REZENDE, S; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MELO, M. A. “Governance” e reforma do estado: o paradigma agente x principal. *Revista de Serviço Público*, a. 47, v. 120. n. 1, p. 67-82, 1996 *apud* BRASIL, F. P. D. Governos locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas. Texto para Discussão N° 10. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2007.

MELO, Glenda Barbosa de. *Avaliação da política municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas (BA): contornos da participação e do controle social*. 2009. 211 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. *Saúde e sociedade*, n. 15, p. 72-87, 2006.

MENICUCCI, T. M. G.; BRASIL, F. P. D. Construção de Agendas e Inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. Texto para Discussão N° 24. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2006. Disponível em: <http://eg.fjp.mg.gov.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao/138-textos-publicados-em-2006/994-construcao-de-agendas-e-inovacoes-institucionais-analise-comparativa-da-reforma-sanitaria-e-da-reforma-urbana>. Acesso em: 05 set. 2008.

MINAYO, M. C. S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2007.

MINTROM, M.; VERGARI, S. Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *The Policy Studies Journal*, n. 3, p. 420–434, 1996 *apud* SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-220.

MOURA, S. Inovações municipais no Brasil recente. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. (Eds.) *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Suline, 1998 *apud* BRASIL, F. P. D. Governos locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas. Texto para Discussão N° 10. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2007.

MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Eds) *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris: L’Harmattan, 1995 *apud* SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-220.

NAÇÕES UNIDAS. Key Commitments, targets and timetables from the Johannesburg plan of implementation. World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 2002. Disponível em: http://www.johannesburgsummit.org/.../summit.../2009_keyoutcomes_commitments.doc. Acesso em: 21 fev. 2010.

NICKSON, A. Urban water supply sector review. *Role of Government in Adjusting Economies*, v. 7, International Development Department, University of Birmingham, Economic and Social Research Council of the British Government, 1996 *apud* LOBINA, E.

Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics. *Water Resources Development*, v. 21, n. 1, p. 55-87, 2005.

NOHRSTEDT, D. External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy. *Journal of European Public Policy*, v. 12, p. 1041–1059, 2005 *apud* SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-220.

NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

O'LEARY, R.; BINGHAM, L. B. (Eds.) *The promise and performance of environmental conflict resolution*. Washington, DC: Resources for the Future Press, 2003.

OLIVEIRA, Carlos Thadeu Coucerio de. *Saneamento básico em São Paulo: uma política pública em movimento*. 2000. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes de. *Água e Saneamento Básico: a atuação do grupo Suez em Limeira e Manaus*. 2007. 233 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, A. P. B; HELLER, L.; NILO, N. E. LOBINA, E. Integrated urban water governance in Belo Horizonte, Brasil: changes and inertias. *International Journal of Water*, no prelo.

OLSSON, D. The power of the inside activist: understanding policy change by empowering the advocacy coalition framework (ACF). *Planning Theory and Practice*, v. 2, n. 10, p. 167-187, 2009.

PARSONS, W. *Public policy*. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 1995.

PEIXOTO, J. B. Elementos de Gestão Financeira e Política Tarifária. In: CURSO GESTÃO INTEGRADA DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS NAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, Unidade de Gerenciamento do Programa – UGP/PMSS, Ministério das Cidades, 2005, Brasília. *Projeto BRA-99/030*, 2005.

PETERS, B. G. *American public policy*. Chatam: Chatam House, 1986.

PETERS, G.; PIERRE, J.; KING, D. The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, v. 67, p. 1275–1300, 2005.

PETERSON, P. *The price of federalism*. New York: The Twentieth Century Fund, 1995.

PETRELLA, R. Uma necessidade vital se torna mercadoria. *Cadernos Diplô*, n. 3, 2003.

- PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, p. 595–628, 1993.
- PIERSON, P. The new politics of the welfare state. *World Politics*, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.
- PIZAIA, M. G.; ALVES, R. O esquema de tarifas em bloco praticado pelas companhias de água: um estudo dos consumidores residenciais de baixa renda. In: XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER). Rio Branco, Acre, 2008.
- PULITZER, R.; GRASTY, C. H. Forces at war in peace conclave. *The New York Times*, 18 de janeiro, 1919.
- REZENDE, U. S. Antropologia fundamental e teoria das organizações. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Ed.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2009.
- REZENDE, S; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- RIKER, W. H. *The theory of political coalitions*. New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1962 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.
- RODRIGUES, G. A ação político-partidária nas administrações municipais e seus reflexos sobre os gastos públicos em Santa Catarina. In: XXVII ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2003, Caxambu, 2003.
- ROURKE, F. E. *Bureaucracy, politics, and public policy*. 3rd Ed. Boston: Harpercollins, 1984.
- RUBINGER, Sabrina Dionísio. *Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo*. 2008. 197 p. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggest synthesis. *Journal of Public Policy*, n. 6, p. 21-48, 1986.
- SABATIER, P. A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, v. 8, p. 649–692, 1987.
- SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A. Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, n. 24, p. 144-156, 1991.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.) *Policy Change and learning - an advocacy coalition approach*. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press, 1993. p. 13-40.

SABATIER, P. A. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, n. 5, p. 98-130, 1998.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007 *apud* BRETON, E.; LEEUW, E. Theories of the policy process in health promotion research: a review. *Health Promotion International*, v. 4, n. 25, p. 1-9, 2010.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. An advocacy coalition model of policy change and the role of policy orientated learning therein. *Policy Sciences*, n. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: West Press, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999 *apud* BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. Policy change in nascent subsystem: mozambic higher education policy: 1993. *Policy Science*, n. 42, p. 357-377, 2008.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil. In: *Desigualdades regionais*. Salvador: Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia (SEI), 2004. p. 251-274.

SCHLAGER, E. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, v. 28, p. 243-70, 1995 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

SCHLAGER, E. A comparison of frameworks, models, and theories of policy processes. In: SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the policy process*. 2nd Ed., Boulder, CO: Westview. 2007.

SCHLAGER, E.; BLOMQUIST, W. A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quartely*, v. 49, p. 651-672, 1996.

SILVA, Sara Ramos da. *O papel do sujeito em relação à água de consumo humano: um estudo na cidade de Vitória - ES*. 2007. 285 p. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SIMON, H. A. *Models of man*. New York: John Wiley. 1957.

SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Eds.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998. 192 p *apud* BRASIL, F. P. D. Governos locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas. Texto para Discussão N° 10. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2007.

SOARES, S. R. A.; BERNARDES, R. S.; CORDEIRO NETTO, O. M. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. *Cad. Saúde Pública*, v. 18, n. 6, p. 1713-1724, 2002.

SOARES, S. R. A.; CORDEIRO NETTO, O. M.; BERNARDES, R. S. Avaliação de aspectos político-institucionais e econômico-financeiros do setor de saneamento no Brasil com vistas à definição de elementos para um modelo conceitual. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 8, n. 1, p. 84-94, 2003.

SOUZA, C. *Constitutional engineering in Brazil*. Hound Mills & New York: Macmillan Press & St. Martins's Press, 1997 *apud* ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Ed.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007. p. 65-86.

TEIXEIRA, E. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: Ed. UFBA, 2000. 415 p *apud* BRASIL, F. P. D. Governos locais: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas. Texto para Discussão N° 10. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. 2007.

THOMAS, G. B. External shocks, conflict and learning as interactive sources of change in U.S. security policy. *Journal of Public Policy*, v. 19, p. 209–231, 1999 *apud* NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 309-333, 2009.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1977, 53 p.

URY, W. L. *Getting past no: negotiating your way from confrontation to cooperation*. New York: Bantam, 1993.

VAN DE GRAAF, H.; VAN EST, Q.; EBERG, J. Beleidsverandering en beleidsgericht leren. In: VAN DE GRAAF, H.; VAN EST, Q.; EBERG, J. (Eds.), *Leren met beleid - beleidsverandering en beleidsgericht leren bij*, NIMBY: Milieu-en Technologiebeleid, 1996. p. 7-17.

VAN DER KNAAP, P. *Lerende overheid, intelligent beleid: de lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*. Den Haag: Uitgeverij Phaedrus, 1997.

VERBEETEN, T. Common pool resources management and the relevance of policy-oriented learning. In: THE SEVENTH COMMON PROPERTY CONFERENCE IN VANCOUVER, 1998, Vancouver, 1998. Disponível em: <http://www.indiana.edu/~iascp/Drafts/verbeete.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2010.

VIANNA, N. S. *Belo Horizonte: seu abastecimento de água e sistemas de esgotos: 1890-1973*. Belo Horizonte: Ed. não identificada, 1997.

WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institutions, 1993.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *The Policy Studies Journal*, v. 2, n. 37, p. 195-212, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *The Policy Studies Journal*, v. 1, n. 37, p. 121-140, 2009.

WEIR, M.; ORLOFF, A. S.; SKOCPOL, T. *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University, 1988.

WELTER, M. G. COSTA, H. S. M.; COSTA, G. M.; DIAS, J. B. 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 *apud* MELLO, Maíra Crivellari Cardoso de. *O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: história, funcionamento e perspectivas*. 2010. 106 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

WILLNER, J.; PARKER, D. The relative performance of public and private enterprise under conditions of active and passive ownership. Working Paper Series n. 22, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2002. Disponível em: <http://idpm.man.ac.uk/crc/>. Acesso em: 12 nov. 2009.

WILSON, K; BARAKAT, M.; VOHRA, S.; RITVO, P.; BOON H. Parental views on pediatric vaccination: the impact of competing advocacy coalitions. *Public Understanding of Science*, n. 17, p. 231-243, 2008.

WITTING, A. Social network analysis and the study of policy network change. *Applied Social Network Analysis Conference, Zurich*. p. 1-14, 2008.

ZARTMAN, I. W. Conflict and resolution: contest, cost and change. In: ZARTMAN, I. W. (Ed.) *Resolving regional conflicts: international perspectives: THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE*, 518 (November), p. 11–22, 1991 *apud* SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-220.

ZVEIBIL, Victor Zular. *Reforma do Estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta*. 2003. 237 f. Tese (Doutorado em Ciências – Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

APÊNDICE 1

ESTUDOS E DOCUMENTOS ELABORADOS PELO GGSAN – PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1998 A 2001

Abril de 1998

Estações de Tratamento dos Esgotos do Arruda e Onça: Avaliação dos Estudos para Sub-Concessão.

Reflexões sobre as cláusulas 11ª e 16ª do Convênio de Concessão.

Relatório analítico sobre a situação jurídica da concessão da COPASA.

Mai de 1998

Análise Institucional da Concessão – Diagnóstico Situacional.

Análises preliminares relativas ao Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira das ETE's do Arrudas e Onça, realizado pela COPASA-MG, através de consultoria por ela contratada, para o PROSAM-MG.

COPASA – SUBCONCESSÃO ETE'S - SUBCONCESSÃO ETE'S ARRUDAS E ONÇA – 30 ANOS – CENÁRIO 1: BH/Contagem: Análise Econômico-financeira – Sistema BOT – Obras e Exploração dos Serviços de Tratamento de Esgotos – Resultados após CS/IRPJ – Planilhas.

Junho de 1998

Análise dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em BH – Avaliação técnica e econômica da concessão à COPASA MG.

Análise Institucional da Concessão – Relatório Analítico.

Concessão da COPASA – Situação Atual (Dezembro de 1997) – Avaliação Econômico-financeira de Longo Prazo: Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Planilhas.

Agosto de 1998

AUTARQUIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BH – CENÁRIO 1 – Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Com Concessão das ETE's – Planilhas.

ESTUDOS DOS MODELOS DE GESTÃO: Análise dos Modelos e das Alternativas de Arranjo Institucional.

NOVA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DE BH – Cenário 1: VPL=15% - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Inclusive ETE's – Planilhas.

Setembro de 1998

AUTARQUIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BH – CENÁRIO 1 – Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Com Concessão das ETE's – Planilhas.

AUTARQUIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BH – CENÁRIO 1 – Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Com Concessão das ETE's – Planilhas.

Concessão ETE's Arrudas e Onça – 30 anos – Cenário 1: BH/Contagem: Análise Econômico-financeira – Sistema BOT – Obras e Exploração dos Serviços de Tratamento de Esgotos – Resultados após CS/IRPJ – Planilhas.

EMPRESA MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE BH – CENÁRIO 2 – VPL=12,00% - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Sem Subconcessão das ETE's – Planilhas.

EMPRESA Municipal de Saneamento de BH – Cenário 1 – VPL=12,00% - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Com Concessão das ETE's – Planilhas.

ESTUDOS DOS MODELOS DE GESTÃO: Análise dos Modelos de Gestão e Estudo de Viabilidade Econômico-financeira.

NOVA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DE BH - CENÁRIO 2: VPL=12% - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Com Concessão Distinta das ETE's – Planilhas.

RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO PARA A COPASA MG – CENÁRIO 2 – Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Com Subconcessão das ETE's – Planilhas.

RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO PARA A COPASA MG – CENÁRIO 1 – Com Taxa de Desconto do Fluxo de Caixa de 12% a.a. - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Planilhas.

RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO PARA A COPASA MG – CENÁRIO 2 – VPL=12% a.a. - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Planilhas.

RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO PARA A COPASA MG – CENÁRIO 2 – VPL=12% - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Concessão Plena das ETE's – Planilhas.

Outubro de 1998

Estudos e Subsídios para Avaliação dos Serviços – DIAGNÓSTICO SITUACIONAL.

Fevereiro de 1999

AUTARQUIA MUNICIPAL NOVO ARRANJO – CENÁRIO 1A – Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Com Concessão Plena das ETE's (com investimentos): Planilhas.

AUTARQUIA MUNICIPAL NOVO ARRANJO – CENÁRIO 2 – VPL=15% - Avaliação Econômico-financeira dos Serviços de Água e Esgotos de Belo Horizonte – Concessão Plena das ETE's (Sem investimentos): Planilhas.

Janeiro de 2000

SAE NOVO ARRANJO – CENÁRIO 1A – Avaliação Econômico-financeira de Longo Prazo: Concessão de Operação/Manutenção dos Serviços de Água e Esgoto – BH – Compra de Água no Atacado, Contrato de Tratamento de Esgotos (com investimentos parciais ETE's p/ SAE): Planilhas.

SAE NOVO ARRANJO – CENÁRIO 1A – Avaliação Econômico-financeira de Longo Prazo: Concessão de Operação/Manutenção dos Serviços de Água e Esgoto – BH – Com Concessão das ETE's (com investimentos parciais pela SAE): Planilhas.

Fevereiro de 2000

SAE NOVO ARRANJO – CENÁRIO 1A – Avaliação Econômico-financeira de Longo Prazo: Concessão de Operação/Manutenção dos Serviços de Água e Esgoto – BH – Com Concessão da Operação/Manutenção dos Serviços de Água e Esgotos – BH – Compra de Água no Atacado, Contrato de Tratamento de Esgotos (com investimentos parciais ETE's pela SAE): Planilhas.

Março de 2000

Providências Imediatas PBH versus COPASA: jurídicas, administrativas, comerciais, financeiras, operacionais.

Abril de 2000

Minuta do Decreto REGULAMENTO GERAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO – Versão 17/04/2000.

Mai de 2000

RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE A SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA COPASA.

Junho de 2000

Análise dos Modelos de Gestão: Estudo de viabilidade econômico-financeira para as várias formas de gestão.

ESTRATÉGIA DE TRANSIÇÃO SAE-BH E COPASA – Cenário 1: Destinação ao FMS: 60% - Cenário 2: Destinação ao FMS: 50%. Planilhas.

Quadro Comparativo de Resultados da ANÁLISE DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA AUTARQUIA (dois cenários: com e sem concessão ETE's).

Agosto de 2000

Minuta do CONTRATO DE CONCESSÃO – SUDECAP/COPASA MG – Versão 04/08/2000.

Setembro de 2000

Informe do Grupo Gerencial de Saneamento – PBH – SUDECAP: Uma Nova Gestão para o Saneamento de BH.

Minuta de CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO – GERAL – Versão 29/09/2000.

Minuta do CONTRATO DE COMPRA DE ÁGUA POR ATACADO – Versão 06/09/2000.

Minuta do PLANO DE GESTÃO – ANEXO II – Versão 29/09/2000.

Outubro de 2000

Convênio de Cooperação – PBH – SUDECAP / EMG – COPASA MG – Versão 04/10/2000.

Minuta do Decreto que ALTERA dispositivos do Decreto nº 10.254 de 29 de maio de 2000, que dispõem sobre prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de Belo Horizonte – Plano B: SAE ESGOTO – Versão 19/10/2000.

Minuta do DECRETO que regulamenta o SISTEMA TARIFÁRIO – SAE – Versão 27/10/2000.

Novembro de 2000

Minuta do DECRETO que regulamenta o SISTEMA TARIFÁRIO – SAE – Versão 23/11/2000.

Minuta do DECRETO REGULAMENTO GERAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO E ESGOTAMENTO SANITÁRIO – Versão 17/11/2000.

Dezembro de 2000

CÁLCULO DO CUSTO Unitário de Água e Esgoto em BH.

Minuta do PROTOCOLO DE INTENÇÕES MBH / EMG / COPASA MG – Versão Resumida 2.

Quadro de Pessoal SAE / ESGOTO – PLANO DE CONTRATAÇÃO.

Janeiro de 2001

Minuta de CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO – GERAL – Versão 12/01/2001.

Março de 2001

Minuta de Decreto que regulamenta o SISTEMA TARIFÁRIO Plano B – Versão 26/03/2001.

Providências Requeridas para Implementação do Plano Alternativo (B) – Serviços de Água e Esgotos de BH.

Reajuste das Tarifas da COPASA MG.

Junho de 2001

Minuta Decreto Plano B1 - PRORROGAÇÃO DA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA POR UM TEMPO MAIOR.

Minuta Decreto Plano B2 - Extingue de imediato a concessão dos esgotos, mantendo a COPASA na prestação dos serviços pelo prazo suficiente para a estruturação da SUDECAP.

MODELO MATEMÁTICO para simulação e avaliação econômico-financeira de empreendimentos de abastecimento de água e de esgoto sanitário.

Dezembro de 2001

Minuta de Edital de Concorrência N^o /01 da SUDECAP para Prestação de serviços de leitura de hidrômetros.

Sem data

Análise síntese comparativa dos modelos de gestão.

BREVE HISTÓRICO E AVALIAÇÃO DA RELAÇÃO CONTRATUAL: legislação, concessão, resolução n^o 265/73, quadro institucional e modelos de gestão.

COMPOSIÇÃO CUSTO/PREÇO Unitário Água SIAM/RMBH – Participação de BH em função do volume produzido de cada sistema destinado a BH – Cenário: Ampliação Rio Manso no Terceiro Ano – Planilhas: Custo de Produção de Água por Atacado; Valor dos Investimentos dos Sistemas de Produção da RMBH.

EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO COPASA versus SAE – Planilhas: Simulação dos Efeitos da Variação das Perdas de Água no Volume Fornecido e no Faturamento; Eficiência na Arrecadação.

Estrutura Funcional – Alternativa 1: Organização Operacional por Distrito, Operação Total das ETA's e Sem Concessão das ETE's; Alternativa 2: Organização Operacional por Atividade, Operação Parcial das ETA's e Concessão das ETE's.

Investimentos Existentes Até 1997: Bens Exclusivos de BH – Bens Não Exclusivos de BH; Financiamentos Vinculados – Exclusivos e Não Exclusivos de BH.

QUADRO COMPARATIVO de Desempenho SABESP/COPASA versus SÃO PAULO/BELO HORIZONTE.

Resumo da Minuta do CONTRATO DE SUBCONCESSÃO – SUDECAP/COPASA MG – ANEXO I e ANEXO II.

SIMULAÇÃO FINANCEIRA de uma Concessão Terminada – 10 Anos de Prazo (1990-1999) – Resultados Econômico-financeiros da Concessão COPASA/BH (1995-1999).

SÍNTESE DAS PROPOSTAS PARA A GESTÃO DOS SERVIÇOS de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Sistema de Abastecimento e de Esgotos Sanitários e Industriais, a RELAÇÃO ENTRE SAÚDE E SANEAMENTO, a Educação Sanitária e Mobilização Comunitária.

APÊNDICE 2

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

A seguir apresenta-se a relação de entrevistados e a posição que ocupava à época e a atual, que determinava alguma relação com o caso.

Fábio Lúcio Rodrigues Avelar – de 1999 ao presente, Deputado Estadual de Minas Gerais, ex-funcionário da COPASA. Construiu a carreira política dentro do setor de saneamento.

Izabel Cristina Chiodi de Freitas – de 1993 a 1996, Diretora do DDMA, Secretária Municipal Adjunta de Meio Ambiente e Secretária de Meio Ambiente de Belo Horizonte (cargo comissionado). Filiação partidária à época: PT. Engenheira civil especialista em saúde pública.

Jô Moraes (Maria do Socorro Moraes) – de 1993 a 2004, vereadora de Belo Horizonte, filiada ao PCdoB.

João Batista Peixoto – de março de 1998 a março de 2002, consultor da PBH lotado no GGSAN/SUDECAP, responsável pelo desenvolvimento de estudos alternativos de gestão do serviço de saneamento em Belo Horizonte. Economista com atuação em gestão de saneamento.

José Geraldo do Nascimento – de 1993 ao presente, funcionário da COPASA, em função no SINDÁGUA.

Leonardo Mattos – de 1996 a 2002, vereador de Belo Horizonte pelo partido do PV. Em 1999 foi líder do governo na câmara. De 2003 a 2006, foi deputado federal pelo PV. Atualmente, é vereador em Belo Horizonte.

Marcello Lignani Siqueira – Presidente da COPASA, de 1999 a 2001. Cargo comissionado. Engenheiro civil e sanitarista.

Marco Antônio Resende – de 1993 a 1996, advogado do departamento jurídico da SUDECAP. De 1997 ao presente, Procurador Geral do Município.

Marcos Helano Fernandes Montenegro – de março de 1999 a março de 2002, consultor da PBH, lotado no GGSAN/SUDECAP, responsável pelo desenvolvimento de estudos alternativos de gestão dos serviços de saneamento de Belo Horizonte. Engenheiro civil e sanitário.

Maurício Borges – de 1993 a agosto de 2001, Secretário Municipal de Planejamento de Belo Horizonte, filiado ao PT. De agosto de 2001 a dezembro de 2002, Secretário de Coordenação Social de Belo Horizonte.

Paulo Emílio Coelho Lott – Secretário de Meio Ambiente de Belo Horizonte, de 1997 a 1999. Secretário de Governo da Prefeitura de Belo Horizonte, de 1999 a 2004 (cargo comissionado). Filiação partidária à época: PMDB. Jornalista com atuação em instituições públicas, carreira política.

Paulo Maciel Júnior – de 1999 a 2003, Secretário Adjunto de Meio Ambiente e Secretário de Meio Ambiente de Belo Horizonte. Engenheiro eletricista com experiência profissional na área de gestão de recursos hídricos.

Ricardo de Miranda Aroeira – de 1993 a 1996, técnico e Diretor do DDAMA. De 1997 a 1998, técnico da SUDECAP. De 1998 ao presente, Coordenador do NUSAN/SMAMA, do GGSAN/SUDECAP e NEPEAN/SUDECAP (funcionário de carreira). Filiação partidária à época: PT. Engenheiro civil e sanitário.

Rômulo Thomaz Perilli – de 1997 a 2005, Diretor da Região Metropolitana da COPASA (funcionário de carreira em cargo). Sem filiação partidária. Engenheiro civil sanitário.

Rogério Matos de Araújo – de 1993 ao presente, funcionário da COPASA, em função no SINDÁGUA.

Sônia Knauer – de 1993 a 2008, lotada no NUSAN da Secretaria de Meio Ambiente, depois GGSAN da SUDECAP (técnica de carreira). Filiação partidária à época do processo: PT. De 2008 ao presente, Gerente de Recursos Hídricos da Secretaria de Meio Ambiente. Geóloga com experiência profissional na gestão de saneamento.

Weber Coutinho – de 1995 a 1998, técnico da PBH lotado no NUSAN da Secretaria de Meio Ambiente. De 1998 a 2003, Gerente do PROPAM da Secretaria de Meio Ambiente. Atualmente, Gerente de Planejamento Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente. Engenheiro civil e sanitarista.

APÊNDICE 3

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



PESQUISA PARA AVALIAR A RELAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS E
PRESTADORES DE SERVIÇO DE SANEAMENTO: CASO DE BELO HORIZONTE
Escola de Engenharia da UFMG

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

N.º Registro COEP: CAAE - 420/08

Eu, Ana Paula Barbosa Vítor de Oliveira, aluna do doutorado em Saneamento da Universidade Federal de Minas Gerais, estou desenvolvendo uma pesquisa com o título “A relação entre municípios e prestadores de serviço de saneamento: o caso do convênio de cooperação entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a COPASA”. O objetivo desta investigação é estudar o processo político que resultou na assinatura do convênio entre Belo Horizonte e a COPASA para prestação de serviços de saneamento na cidade, utilizando teoria da ciência política que possibilite melhor compreensão dos fenômenos. Você participará da pesquisa por meio de uma entrevista. 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, assim como será tratado sistematicamente o conteúdo por métodos analíticos. Todas as informações ficarão sob a responsabilidade do grupo de pesquisadores e serão utilizadas para fins científicos. Fica registrado, também, que sempre que julgar necessário, você terá o direito de esclarecer qualquer dúvida a respeito da pesquisa. Dessa maneira, solicito sua autorização para realizar esta entrevista.

Atenciosamente

Ana Paula Barbosa Vítor de Oliveira

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Diante dos esclarecimentos acima, eu,
concordo em participar do estudo “A relação entre municípios e prestadores de serviço de saneamento: o caso do convênio de cooperação entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a COPASA ”.

Assinatura do participante:

Assinatura do responsável:

Data:/...../2009.

Nome dos pesquisadores: Ana Paula Barbosa Vítor de Oliveira

Léo Heller

Endereço de contato com os pesquisadores: Av. do Contorno 842, 7º andar, sala 704 – Centro - Belo Horizonte/MG - CEP 30110-090 Telefone: (31) 3409-1958 ou 3409-1018

Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG: Av. Antonio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala 2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG. Telefone: 3409-4592, email: coep@prpq.ufmg.br.