

Artigo Técnico

O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: desafios e possibilidades

Municipal Council of Water Supply and Sanitation of Belo Horizonte: challenges and possibilities

Maíra Crivellari Cardoso Mello¹, Sonaly Rezende²

RESUMO

O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte (COMUSA) foi criado em abril de 2004. Por ser um conselho municipal de criação recente, principalmente quando comparado a outros conselhos existentes em Belo Horizonte (Conselhos Municipais de Saúde e Meio Ambiente, dentre outros), o COMUSA foi concebido com expectativas de bom funcionamento, já que poderia se pautar nos êxitos desses conselhos mais experientes. No entanto, o COMUSA ainda apresenta algumas fragilidades, principalmente estruturais, que precisam ser sanadas. O presente trabalho tem como objetivo avaliar o funcionamento do COMUSA e o papel exercido por este Conselho no controle social do setor e na definição de políticas públicas na área de saneamento no município de Belo Horizonte.

Palavras-chave: conselhos municipais saneamento; Belo Horizonte; controle social; participação social.

ABSTRACT

The Municipal Council of Sanitation (COMUSA) of Belo Horizonte (MG, Brazil) was created in April, 2004. Since it is recently founded, mainly when compared to other existent municipal councils in Belo Horizonte (environmental and health, among others), COMUSA was conceived with expectations of a good operation, since it could be guided by the previous experience of the oldest councils. However, the Council still has some fragility, mainly structural, which brings barriers to its operation. This study aims to evaluate COMUSA's performance and the role played by this Council in social control and definition of public policies in Belo Horizonte's sanitation area.

Keywords: municipal council of sanitation; belo horizonte; social control; social participation.

INTRODUÇÃO

Belo Horizonte (MG) foi, dentre as capitais brasileiras, uma das pioneiras na adoção de sua Política Municipal de Saneamento. Este instrumento foi instituído pela Lei N° 8.260 de 03 de dezembro de 2001 e já trazia como conteúdo muito dos pontos que seriam posteriormente previstos nas Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, estabelecidas na Lei N° 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Dentre as questões abordadas por ambas as leis está o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

De acordo com Pateman (1970), o controle social é o resultado da participação social ao longo dos processos de decisão, no qual deve-se

garantir que as discussões abordem temas relacionados ao bem público e não a interesses privados. A transparência e a publicidade atribuídas ao debate, ao processo de tomada de decisões e também durante a implementação das políticas públicas são características cruciais para a ocorrência do controle social. Já para o Ministério das Cidades (2008), o termo Controle Social designa processos de influência do público sobre o privado, podendo ocorrer sobre pessoas, empresas ou sobre o próprio Estado. Esses processos têm a capacidade de causar mudanças significativas, modificando e transformando as relações sociais.

Pode-se dizer que, no Brasil, os conselhos são a forma de participação e controle social mais arraigadas nas reivindicações dos

Trabalho realizado no Programa de Pós Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais - Belo Horizonte (MG), Brasil.

¹Mestre em Saneamento pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Engenheira Civil da Urbe Consultoria e Projetos Ltda. - Belo Horizonte (MG), Brasil.

²Doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG. Professora Adjunta do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG - Belo Horizonte (MG), Brasil.

Endereço para correspondência: Maíra Crivellari Cardoso Mello - Rua Rio Grande do Norte, 1.560/1.006 - 30130-131 - Belo Horizonte (MG), Brasil - E-mail: mairacri@gmail.com

Recebido: 12/07/12 - **Aceito:** 09/09/14 - **Reg. ABES:** 468

movimentos sociais. Dentre eles, destaque para os Conselhos relativos à saúde, criança e adolescente e à assistência social, que representam as formas de participação mais duradouras e resistentes às mudanças de governos (CARVALHO, 1998).

Os conselhos são sistemas que combinam conceitos das democracias direta e representativa e agregam mecanismos de representação política em que os indivíduos se comportam como cidadãos políticos ativos, aptos a atingirem consensos durante os processos de participação e de elaboração de políticas públicas (GOHN, 2004). Eles são instâncias de participação semi-diretas, cujas participantes são instituições sociais interessadas, não havendo, em geral, participação direta da população (SANTOS, 2004).

Segundo Brasil (2004), existem no país os chamados conselhos gestores de políticas públicas e os conselhos temáticos. Os conselhos gestores existem em decorrência de dispositivos da Constituição ou de legislação federal complementar a esta, que vinculam algumas ações de âmbito federal, como o repasse de verbas, ao funcionamento desses conselhos nos municípios. Já os conselhos temáticos podem contar com referências ou marcos legais, mas a existência dos mesmos não está atrelada aos pactos e arranjos entre diferentes esferas de governo. A obrigatoriedade legal da instituição de conselhos em diversas áreas de atuação do Governo Federal acabou por resultar em uma rápida proliferação desses mecanismos institucionais de participação da sociedade. Segundo os dados do Perfil dos Municípios (IBGE, 2002), em 2001 existiam cerca de 28,2 mil conselhos em 5.560 municípios brasileiros. Os conselhos da área de saúde são os mais frequentemente encontrados, já que estão presentes em 97,6% dos municípios brasileiros.

No entanto, os Conselhos Municipais de Saneamento não eram obrigatórios segundo as leis nacionais até o ano de 2014, quando o Decreto 8.211, de 21 de março de 2014 (BRASIL, 2014) foi regulamentado. Este Decreto altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), que tem como objetivo regulamentar a Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), e traz em seu artigo 1º, parágrafo 6º, a determinação de que “após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do *caput*”.

Assim sendo, até o ano de 2014, os Conselhos Municipais de Saneamento eram considerados conselhos temáticos e resultavam da iniciativa autônoma dos governos municipais, atraindo maior atenção pelo fato de sua criação não ter sido condicionada ao cumprimento de requisitos legais e fazendo com que incorporassem melhor ideia da participação social.

Era sob esta ótica que o Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte vinha sendo estudado. Afinal, foi instituído em 2004 e,

por muitos anos, foi considerado uma experiência inédita, uma vez que não existiam outros conselhos do tipo em funcionamento nas cidades brasileiras de grande porte. Até mesmo em cidades de menor porte, os conselhos municipais de saneamento ainda são raros e, em geral, estão em funcionamento a menos tempo do que o da capital de Minas Gerais.

Belo Horizonte é considerado um município com tradição em conselhos populares. Embora já existissem, na década de 1980, alguns conselhos na capital mineira, foi a partir de 1993 que a gestão democrática ganhou força. Nesta época, a aproximação do secretário de Meio-ambiente com a questão do saneamento fez com que fossem criadas equipes voltadas à discussão do saneamento no âmbito da Prefeitura. Essa discussão, que em grande parte esteve voltada para a questão do vencimento do contrato entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), no ano 2000, também gerou uma minuta de Projeto de Lei sobre a Política Municipal de Saneamento. Após alguns entraves políticos, em 03 de dezembro de 2001 foi promulgada a Lei Nº 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), que instituiu a Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte.

Em abril de 2004, após a resolução das pendências relativas ao contrato com a COPASA e a regulamentação do Fundo Municipal de Saneamento, instrumentalizado pelo Decreto Nº 11.289, ocorreu a primeira reunião do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, como um resultado direto da aplicação da Lei Nº 8.260. O COMUSA é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo e tem seu plenário composto por 16 membros titulares e seus respectivos suplentes. Dentre os conselheiros, 50% representam o Poder Público Municipal e são de designação direta do Prefeito. Os 50% restantes representam a chamada sociedade civil organizada, sendo estes conselheiros também escolhidos pelo Prefeito por meio de lista tripartite encaminhada pelas entidades que possuem assentos no Conselho. Segundo Heller (2007), este Conselho tem responsabilidade deliberativa e consultiva na Política Municipal de Saneamento, com um explícito mecanismo de participação social.

Por ser um conselho municipal de criação recente, principalmente quando comparado aos demais conselhos municipais de Belo Horizonte, o COMUSA já foi concebido com expectativas de bom funcionamento. Afinal, poderia se pautar nas experiências dos conselhos existentes, tais como os Conselhos Municipais de Meio-ambiente, Saúde e Habitação. No entanto, o COMUSA apresenta fragilidades, notadamente em sua organização estrutural, que necessitariam ser corrigidas para garantir seu melhor desempenho, principalmente no quesito participação social (WELTER *et al.*, 2008).

É importante salientar a dificuldade de se encontrar artigos e/ou livros que tratem do tema Conselhos Municipais de Saneamento na literatura especializada. Em alguns casos de conselhos já instituídos há algum tempo, como o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (CMSA), em funcionamento desde 2002, e,

possivelmente, o pioneiro no país, é relatada a dificuldade de funcionamento do conselho como instância de deliberação, sendo que, mesmo com incentivo do Poder Executivo em compartilhar o poder com os segmentos da Sociedade Civil, o conselho não foi capaz de cumprir esta função (MELO, 2009). O fato desses conselhos serem temáticos, aliado à pouca experiência dos conselhos de saneamento existentes, resulta em uma gama de fatores que contribuem para a ausência de estudos sobre o tema no país.

Ainda assim, é possível perceber que muitos dos problemas de funcionamento apontados pelo COMUSA são os mesmos presentes em conselhos de diferentes temáticas existentes por todo o Brasil. Essas instâncias de representação frequentemente encontram problemas relacionados à sua composição, paridade, representação e falta de capacitação dos participantes (WELTER, 2009; PITERMAN *et al.*, 2013; GURGEL & JUSTEN, 2013).

O objetivo principal do presente trabalho é o de avaliar o funcionamento do COMUSA e o papel exercido por este Conselho no controle social do setor e na definição de políticas públicas na área de saneamento no município de Belo Horizonte, bem como trazer luz à discussão sobre os conselhos municipais de saneamento, instrumentos de suma importância para o desenvolvimento do setor no Brasil.

METODOLOGIA

A natureza do trabalho, assim como seus objetivos e o tipo de informação disponível, foram decisivos para a adoção da metodologia qualitativa. A pesquisa que gerou o presente artigo foi submetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (COEP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tendo sido aprovado sob o parecer 49/09, em 16 de abril de 2009. As etapas metodológicas do trabalho foram desenvolvidas conforme descrito a seguir.

Pesquisa bibliográfica e documental

A etapa inicial consistiu na realização de pesquisa bibliográfica voltada para temas como participação e controle social, gênese, consolidação e atuação de conselhos, em âmbitos mais gerais, e com foco no contexto histórico do saneamento na cidade de Belo Horizonte. Para a melhor compreensão da dinâmica de funcionamento do COMUSA, foram analisados todos os documentos disponíveis relativos à Política Municipal de Saneamento e ao COMUSA, tais como leis, atas e transcrições de reuniões, desde a data de sua criação até junho de 2009.

A observação do Conselho

As reuniões do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte acontecem mensalmente e, por se tratar de um conselho aberto

ao público, a participação de pessoas externas ao Conselho é permitida. No âmbito deste trabalho, utilizou-se a técnica do observador completo que, segundo Flick (2004), prevê a manutenção da distância dos eventos observados, de forma a evitar influenciá-los. Deste modo, a pesquisadora acompanhou um total de 12 reuniões do Conselho ocorridas em meses não-consecutivos dos anos de 2008 e 2009, buscando entender melhor seu funcionamento e as forças de coalisão existentes, bem como identificar os atores-chave do processo.

As entrevistas

Através da pesquisa documental e das observações realizadas durante as reuniões do COMUSA foram identificados e definidos os atores-chave entrevistados. As entrevistas seguiram o modelo semiestruturado, nas quais o pesquisador segue um conjunto de questões previamente definidas feitas em um contexto semelhante ao de uma conversa informal (BONI & QUARESMA, 2005). Os roteiros utilizados apresentaram pequenas modificações entre si, com o intuito de adequar as perguntas ao perfil do segmento representado pelos entrevistados. Foram realizadas 11 entrevistas, cinco com representantes da Sociedade Civil, três com representantes do Poder Executivo, incluindo o Presidente do COMUSA, duas com membros (ou ex-membros) da Secretaria Executiva e uma com ex-funcionário da Prefeitura de Belo Horizonte. Procurou-se, com essas entrevistas, esgotar as nuances de representação dentro do Conselho e obter informações da época de criação da Política Municipal de Saneamento e do COMUSA.

Análise dos dados

O Conjunto de informações, composto por leis, convocações, atas e transcrições de entrevistas, foi analisado através do método da Análise de Conteúdo (AC). Segundo Bardin (2008), designa-se por Análise de Conteúdo um conjunto de técnicas de análise das comunicações que têm como objetivo a obtenção de indicadores que permitam inferir conhecimentos a respeito das condições de produção e/ou recepção dessas mensagens.

Segundo Campos (2004), produzir inferências sobre o texto objetivo é a razão de ser da Análise de Conteúdo, não significando somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores, visualizadas segundo o contexto histórico e social de sua produção e recepção.

Dentro da AC, a técnica utilizada foi a de análise categorial, que funciona através de operações de desmembramento dos textos em unidades, de acordo com categorias estabelecidas (BARDIN, 2008). As categorias utilizadas para a análise das informações obtidas são as

mesmas que dão nome às seções do item “Resultados e Discussão” do presente trabalho, apresentado a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A estrutura do Conselho

Conforme abordado anteriormente, o Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte é composto por oito representantes do Poder Executivo e oito representantes da chamada sociedade civil organizada. O Presidente do Conselho é, necessariamente, um representante do Poder Executivo e, em caso de empate em votações, é do Presidente o voto de minerva.

Essa forma de estruturação do Conselho abarca algumas críticas. A primeira delas é o fato de entidades pré-determinadas comporem o Conselho. A indicação de segmentos para a composição dos assentos, com eleição do conselheiro entre os próprios pares, seria uma opção que poderia trazer mais legitimidade e representatividade ao Conselho.

Em adição, a escolha de conselheiros através de lista triplíce e o poder de definição de posicionamento em casos de empate do conselho, por um membro do Poder Executivo, deixa claro o posicionamento da Prefeitura no que se refere à hegemonia nas decisões internas do Conselho. Segundo Swyngedouw (2006), a indicação de pessoas ou grupos específicos como representantes não pode ser considerada uma atitude neutra quando se discute o exercício de poder. Por isso, é necessário que o COMUSA reveja os aspectos envolvidos na escolha de seus representantes de forma a poder trazer para plenário discussões que atendam, de fato, os anseios da coletividade.

Participação no Conselho

O COMUSA nasceu dos anseios de um grupo técnico existente no interior da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e não de movimentos ou anseios populares. Durante a produção deste estudo, ficou clara a dificuldade existente, desde o início das discussões que impulsionaram a criação da Lei Nº 8.260 de 2001 até o presente momento, de trazer a população para o debate das questões de saneamento e para o próprio Conselho. Embora o Conselho seja aberto ao público, com possibilidade de fala em plenário e solicitação de inclusão de pauta de discussão por qualquer cidadão, não é comum a participação qualificada de pessoas externas ao Conselho.

Em grande medida, essa questão pode ser explicada pela visão alcançada por Rubinger (2008), que observou que a população, independente dos níveis de renda e escolaridade, vê o saneamento como meio de conseguir qualidade de vida, mas identifica equivocadamente os serviços de saneamento como iluminação pública e asfaltamento de rua, dentre outros serviços estranhos à concepção do termo. Também há uma pesquisa Ibope (2009) que permite a

compreensão deste distanciamento da população com o conceito de saneamento, uma vez que apura que um terço da população brasileira desconhece o que é o saneamento básico, não considera o saneamento como área de fundamental importância e não se mobiliza para reivindicar melhorias no setor. Às questões descritas anteriormente, soma-se o fato do conselho possuir forte aspecto técnico, com a Secretaria Executiva e o plenário sendo formados, em sua maioria, por pessoas com alto grau de instrução. Isto faz com que as discussões sejam de difícil compreensão para a população em geral e até mesmo para alguns dos conselheiros.

Embora seja salutar a pluralidade de representações dentro do conselho, foi verificada nas entrevistas, tanto a omissão de alguns representantes, que muitas vezes não comparecem às reuniões e, quando o fazem, se limitam a observar as discussões, quanto a dificuldade de algumas representações em acompanhar as discussões, uma vez que durante a realização de algumas das entrevistas percebeu-se a dificuldade de alguns conselheiros para discutir o tema votado, demonstrando não saber sequer a posição tomada pela entidade a qual representavam no dia da votação. A dificuldade de compreensão das discussões e das relações de conflitos e interesses foi discutida por Piterman, Heller e Rezende (2013), que avaliam que estas dificuldades levam à separação da sociedade entre agentes politicamente ativos e os agentes politicamente passivos, o que mina as relações de igualdade e liberdade para a defesa de opiniões nos espaços de discussão.

Deste modo, é importante destacar que a falta de uniformidade da participação é considerada natural quando resulta das características pessoais de cada um dos representantes. No entanto, ela não é salutar quando reforçada pela falta de interesse na participação, pela falta de liberdade para tomada de decisões ou até mesmo pela dificuldade de acompanhamento dos assuntos discutidos.

Representatividade

Em se tratando de conselhos municipais, uma questão de suma importância diz respeito à inserção dos conselheiros em suas bases e a ligação entre a parcela da população representada e o conselho no qual tem assento. No entanto, segundo Swyngedouw (2006), uma representação efetiva é difícil de ser verificada e questionada.

No caso específico do COMUSA, embora metade dos conselheiros seja representante da denominada “sociedade civil organizada”, poucas são as entidades que representam, de fato, a sociedade civil. A ausência de movimentos populares no Conselho e a dificuldade de se arregimentar a população para participação são temas recorrentes nas discussões sobre representação no conselho.

Os representantes do Poder Executivo revelaram, durante as entrevistas, que as discussões levadas ao plenário do COMUSA, em sua maioria, passam anteriormente por ampla discussão no âmbito da

Prefeitura. Também inferiram que sempre há o cuidado de se atentar para a posição oficial da Prefeitura ou da Secretaria representada.

No caso dos representantes da sociedade civil organizada, a análise das entrevistas revela que, a despeito de parte desses conselheiros levar as discussões do COMUSA para as entidades que representam, muitas vezes, essas discussões são consideradas de interesse secundário dentro das entidades. Foi também verificado um caso de representante que não possuía qualquer interlocução com a sua entidade e que acabava por representá-la de acordo com suas próprias decisões e opiniões.

Deste modo, faz-se necessário um maior engajamento das entidades que aceitam ter representação no COMUSA, de forma a se fazerem efetivamente representadas e terem controle das posições que estão sendo tomadas. Além disso, falta, por parte de algumas entidades, a valorização das discussões do saneamento no Município.

Principais funções do COMUSA

Durante a realização das entrevistas, os entrevistados foram questionados sobre quais seriam, em seus pontos de vista, as principais funções do COMUSA. A maior parte das respostas aborda essas funções de maneira técnica e de acordo com as funções previstas em decreto.

As funções mais citadas foram a interferência na Política Municipal de Saneamento e o gerenciamento do Fundo Municipal de Saneamento. Outra questão discutida em referência às funções do Conselho, diz respeito ao seu papel como interlocutor do diálogo entre a concessionária dos serviços de saneamento e a Prefeitura de Belo Horizonte. Sob este ponto de vista, o Conselho teria a função de garantir o cumprimento dos termos contratuais do convênio de gestão compartilhada. Também foi abordada a questão da importância do Conselho possibilitar uma maior participação social no setor de saneamento do Município.

Atuação do COMUSA

A partir da resposta sobre quais são as principais funções exercidas pelo COMUSA, sob o ponto de vista dos entrevistados, os mesmos foram indagados sobre como veem o cumprimento destas obrigações. As críticas passam por diferentes setores do Conselho e se somam negativamente.

Foram abordadas questões como baixa representatividade, ausência de movimentos populares e baixa capacidade de atuação que, combinados, resultam em pouca geração de propostas próprias, criando uma lacuna dentro do COMUSA. Essa lacuna é então preenchida pelo Poder Executivo, que define as pautas e os assuntos a serem discutidos no Conselho e leva propostas prontas apenas para serem discutidas e aprovadas em plenário.

O Conselho passa, portanto, a exercer um papel maior de aprovação das decisões já tomadas pela Prefeitura do que de geração dessas propostas. Esta realidade condiz com a discutida por Gurgel e Justen (2013), que vêem o funcionamento dos conselhos gestores brasileiros

como essencialmente burocrático, aparelhado pelo Estado e afastado das bases de organização políticas da sociedade.

Desta forma, se já há grande dificuldade de atuação em atividades consideradas mais simples e corriqueiras, a situação se complica ainda mais quando o assunto é a capacidade do Conselho de criar políticas públicas para o setor e de interferir na Política Municipal de Saneamento. Atualmente, o Conselho não é visto como capaz de criar ou interferir nessas políticas, sendo necessário um grande salto de qualidade em seu funcionamento para que essas atividades possam vir a ser desenvolvidas.

Deliberativo ou consultivo?

O COMUSA foi criado, segundo a Lei N° 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), como um conselho consultivo e deliberativo. No entanto, segundo entrevistas realizadas com técnicos da Prefeitura, quando da concepção inicial do funcionamento do Conselho, a ideia era de se criar um conselho totalmente deliberativo. Entretanto, com os trâmites burocráticos e políticos para a promulgação da referida lei, o governo decidiu aprová-lo como deliberativo apenas no que tange ao Fundo Municipal de Saneamento.

Segundo definição de Teixeira e Albuquerque (2008), os conselhos deliberativos são órgãos de decisão que possuem autoridade para analisar, intervir e propor ações para as políticas públicas de um setor. Quanto maior a feição deliberativa de um conselho, maior a liberdade de trabalho que o mesmo possui. Em contrapartida, para que um conselho possa trabalhar com um maior grau de liberdade, é necessário que o mesmo demonstre um funcionamento satisfatório e que tenha uma boa estrutura de capacitação, informação e acompanhamento de seus Conselheiros.

Embora alguns representantes lutem por uma ampliação da capacidade deliberativa do COMUSA, o Conselho ainda é visto como muito jovem e pouco consolidado, não havendo uma demanda da sociedade para que ele assuma essa postura mais deliberativa. Deste modo, falta um maior amadurecimento deste conselho, além das correções de suas falhas estruturais, para que ele possa atuar ativamente em todos os papéis que lhe cabem atualmente. Apenas a partir desse processo de amadurecimento, o COMUSA terá condições de requisitar mais poder de decisão para si próprio dentro das políticas públicas do setor de saneamento. Ainda assim, é importante ressaltar que diversos estudos apontam para a atual falta de aptidão da sociedade de reclamar seu direito à participação e reconhecer os conselhos como espaços próprios para exercer a participação cidadã (GURGEL & JUSTEN, 2013; MELO, 2009).

O Plano Municipal de Saneamento

O Plano Municipal de Saneamento (PMS) é, segundo a Lei N° 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), um dos pilares do Sistema Municipal

de Saneamento e se destina a articular integrar e coordenar recursos humanos, financeiros e tecnológicos com o propósito de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental. O Plano é reformulado a cada quatro anos e atualizado a cada dois. Vale ressaltar aqui a estreita relação do PMS com o Fundo Municipal de Saneamento, uma vez que a escolha das prioridades de investimento é realizada através da hierarquização de sub-bacias existente no Plano. Para essa hierarquização são utilizados quatro eixos de priorização:

- (a) a densidade populacional;
- (b) o percentual de população residente em vilas e favelas;
- (c) a taxa de internação por doenças diarreicas da população abaixo de cinco anos de idade; e
- (d) o Índice de Salubridade Ambiental (ISA), construído a partir do somatório ponderado de índices referentes ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores (BELO HORIZONTE, 2010).

Inicialmente, o ISA era o único critério utilizado na hierarquização das sub-bacias de Belo Horizonte. No entanto, segundo o Plano Municipal de Saneamento (BELO HORIZONTE, 2010), a restrição das análises aos aspectos ligados à presença de infraestrutura e de serviços de saneamento se mostrou insuficiente para uma definição coerente das prioridades de investimentos. Desse modo, foram agregados ao cálculo os outros critérios. Ainda assim, o índice e sua utilização dividem opiniões dos entrevistados. Em geral, a opinião é de que os indicadores são bons para mapear a situação sanitária existente no município, mas que não seriam os mais indicados para a definição de prioridades de investimento.

O Fundo Municipal de Saneamento

O Fundo Municipal de Saneamento (FMS) tem grande importância na Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, uma vez que ele é o financiador do setor de saneamento no município. Para melhor compreensão desta forte ligação, basta o fato de que o COMUSA só pôde começar a funcionar após a realização de todos os ajustes do contrato de gestão compartilhada dos serviços de saneamento em Belo Horizonte, que determinou o início dos depósitos da COPASA na conta do Fundo Municipal de Saneamento.

No entanto, existem algumas críticas baseadas na concepção do índice utilizado para elencar as prioridades de investimento e no pouco tempo disponível para as discussões orçamentárias. Além disso, há reclamações de alguns representantes da Sociedade Civil Organizada sobre a utilização de recursos do FMS em obras que fogem à concepção de saneamento utilizada na Lei 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001). Outra fonte negativa de comentários é a baixa correspondência entre as prioridades elencadas pelo índice e as bacias contempladas com o dinheiro proveniente do Fundo.

Em relação à utilização de recursos em obras em que não são realizadas unicamente intervenções que atendam à concepção de saneamento prevista nesta Lei, a Prefeitura alega que trabalha com a concepção de saneamento integrado. Para Cavalcanti *et al.* (2005), esse é um modelo de intervenção composto de ações intersetoriais, onde são realizadas intervenções viárias, urbanísticas, sociais e sanitárias, com o objetivo de garantir condições adequadas para uma vida saudável nos ambientes urbanos. As ações são trabalhadas em conjunto, uma vez que apenas uma intervenção completa garante o sucesso do modelo.

Para o fato das bacias contempladas com recursos do Fundo Municipal não serem necessariamente as primeiras bacias da priorização indicada pelo PMS, há a justificativa, por parte da Prefeitura, de que é necessário utilizar recursos do FMS como contrapartida para a aquisição de financiamentos com órgãos financiadores externos, de forma a se garantir um volume maior de recursos para o setor. No entanto, a Prefeitura afirma ainda que nem sempre as bacias prioritárias do Plano possuem as especificidades exigidas pelos financiamentos externos disponíveis e que, deste modo, é necessário que se tenha certa flexibilidade na referida priorização, sob pena de se ver os recursos destinados às intervenções da área de saneamento escassearem em Belo Horizonte.

Há, então, em relação ao Fundo e ao Plano Municipal de Saneamento, uma disparidade entre os pontos de vista utilizados pelo Poder Executivo e a Sociedade Civil Organizada. Para solucionar este impasse, caberia um posicionamento claro sobre a definição de saneamento a ser utilizada dentro do Conselho, bem como se a existência de financiamentos externos deve ser levada em conta na hora da definição das bacias a serem contempladas.

Seria importante também que a proposta e a definição da dotação orçamentária anual fosse, desde o seu princípio, acompanhada pelos representantes da Sociedade Civil. Desse jeito, poderia proporcionar um melhor entendimento dos processos internos da Prefeitura e oferecer maior confiança para o posicionamento dos conselheiros na hora das votações sobre o orçamento.

Apenas com o envolvimento maior entre as diferentes partes do Conselho haverá o entendimento das dificuldades encontradas em ambas as partes, possibilitando que se atinjam resultados que atendam aos dois segmentos. Ademais, as ferramentas de ranqueamento precisam ser constantemente melhoradas para permitir uma maior correspondência entre os resultados e os anseios dos dois grupos que integram o COMUSA.

A atuação da Secretaria Executiva

O Núcleo de Execução de Projetos Especiais Saneamento (NEPE-SAN) tem, dentre outros papéis, o de exercer as funções de Secretaria Executiva do COMUSA, realizar estudos referentes às atividades

de gestão dos serviços locais de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município, assessorar o COMUSA na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento, atualizar o Plano Municipal de Saneamento, elaborar o relatório denominado “Situação de Salubridade Ambiental do Município de Belo Horizonte” e acompanhar e fiscalizar as ações da Companhia de Saneamento de Minas Gerais no Município. Não é possível perceber claramente como as atividades do COMUSA estão ligadas às atividades da Secretaria Executiva. Há o entendimento de que a secretaria executiva do COMUSA é mais atuante e mais forte politicamente do que as secretarias executivas dos demais conselhos de Belo Horizonte.

O acesso à informação é de primordial importância para que os conselheiros sejam capazes de se preparar para discussões e construir propostas, além de poder levar temas para serem discutidos com suas bases (TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2008). Deste modo, como propostas para o melhoramento do funcionamento do COMUSA, sugere-se que a Secretaria Executiva tenha um cuidado no encaminhamento de documentos aos conselheiros, para que tenham tempo hábil de se preparar para as discussões realizadas nas reuniões.

A Secretaria também deve estar engajada na proposição de pautas de reuniões qualificadas, que procurem incentivar melhorias no funcionamento do Conselho. Cabe um cuidado especial na elaboração das atas, que atualmente são bastante concisas e pouco informativas. Esse formato dificulta o acompanhamento do Conselho por observadores externos, além de sua apresentação e devida aprovação em tempo hábil, qual seja aquele em que os assuntos debatidos ainda estejam em voga.

Conferências Municipais

Segundo a Lei Nº 8.260 (BELO HORIZONTE, 2001), as Conferências Municipais de Saneamento devem ser realizadas a cada dois anos para avaliar a situação do saneamento no Município e propor diretrizes para a formulação da Política Municipal de Saneamento. Segundo Melo (2009 *apud* MORAIS *et al.*, 2004), as conferências podem ser consideradas canais significativos de participação e controle social na formulação de políticas públicas, ajudando no planejamento e na avaliação da prestação de serviços públicos, sendo uma maneira de se avançar em uma gestão pública mais democrática e na construção da cidadania.

A Primeira Conferência Municipal de Saneamento ocorreu no dia 30 de junho de 2007 e contou com cerca de duzentos participantes. Algumas das propostas geradas foram discutidas no Conselho sem, contudo, gerar grandes modificações em sua dinâmica. Algumas discussões, inclusive, foram esquecidas com o passar do tempo, não tendo sido tomadas quaisquer decisões em relação a elas, nem contra a adoção das medidas discutidas, nem a seu favor.

A preparação para a II Conferência Municipal de Saneamento aconteceu através de pré-conferências ocorridas em setembro de 2009. A II Conferência aconteceu nos dias 2 e 3 de outubro de 2009. O maior cuidado na mobilização da população, juntamente com a realização das pré-conferências, garantiram uma grande participação da população, com geração de propostas de qualidade. Os conselheiros entrevistados se mostraram bastante satisfeitos com os resultados e com o grande salto de qualidade entre a I e a II Conferências, além de se mostrarem muito confiantes em relação aos novos rumos que o COMUSA poderá tomar se forem adotadas algumas das propostas geradas na Conferência.

A primeira modificação direta que a II Conferência imprimiu ao conselho foi a eleição de um grupo composto por 32 representantes populares que passaram a acompanhar as reuniões do Conselho sem ter, contudo, direito a voto. No entanto, o encerramento do período de observação do Conselho não permitiu que a participação deste grupo fosse avaliada.

A participação da COPASA

No ano de 2002, quando se optou pela assinatura do contrato de gestão compartilhada dos serviços de saneamento, em Belo Horizonte, e com a assinatura de um termo aditivo ao convênio, em 2004, selou-se a ligação entre o COMUSA e a COPASA, concessionária que presta serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belo Horizonte. No entanto, durante o período de estudos, a COPASA se mostrou constantemente ausente do Conselho.

A apresentação do Plano de Gestão e do Centro de Custos Contábeis Independentes (CCCI), que é a contabilidade específica dos serviços realizados no município de Belo Horizonte, que deveria ocorrer trinta dias após a assinatura do convênio original (ocorrida no mês de novembro de 2002), foi adiada diversas vezes até o momento em que a COPASA simplesmente resolveu se ausentar das reuniões do Conselho, sem qualquer justificativa. Em 2011, houve a apresentação do Centro de Custos Contábeis no COMUSA, mas a avaliação geral dos conselheiros é de que a apresentação foi muito simplificada, não tendo sido clara o suficiente para a apropriação das informações pelo Conselho.

A COPASA, tal como as demais Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), edificou-se no âmbito do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) (REZENDE & HELLER, 2008). Este Plano era parte da estratégia dos Governos Militares de centralização da gestão a fim de viabilizar o alcance de metas de curto prazo, fundamentalmente, o aumento expressivo do atendimento da população urbana por serviços de abastecimento de água. Tal esforço resultou na hegemonia da COPASA, no cenário do saneamento mineiro, reduzindo a força do poder local de fazer valer seus interesses e contrapô-los aos interesses da Companhia (REZENDE & OLIVEIRA, 2013).

Aspectos positivos e negativos do COMUSA

Durante a realização das entrevistas, os entrevistados foram questionados sobre os pontos positivos e negativos apresentados pelo COMUSA e as respostas foram tabuladas no Quadro 1.

Todos os conselheiros entrevistados apontaram a própria existência do Conselho como o ponto mais positivo do COMUSA, posição que reflete a inexistência de Conselhos Municipais de Saneamento em cidades do porte de Belo Horizonte no restante do país. Em relação aos aspectos negativos, houve maior diversidade nas respostas, com ênfase para a inexistência de movimentos sociais presentes no acompanhamento, a composição do Conselho e a inexistência de processo de capacitação de conselheiros. Vale aqui ressaltar a opinião de um conselheiro sobre a inexistência de pontos negativos no Conselho.

CONCLUSÕES

A adoção da Política Municipal de Saneamento e, conseqüentemente, a criação do Conselho Municipal de Saneamento, COMUSA, por Belo Horizonte, que se adiantou à promulgação da Lei Nº 11.445 e à maioria dos demais municípios brasileiros, ajudou-o a alcançar índices de cobertura de serviços de saneamento superiores às médias nacionais. Quando se discute o papel do COMUSA para Belo Horizonte, nenhum dos entrevistados tem dúvidas de que a existência do Conselho, mesmo com todas as suas fragilidades, trouxe modificações para o cenário do saneamento em Belo Horizonte e que mudanças importantes podem ser geradas por este Conselho no setor.

No entanto, muitos conselheiros se encontram desestimulados, com o sentimento de que o Conselho é pouco capaz de gerar propostas próprias e de modificar efetivamente os rumos das políticas públicas de saneamento em Belo Horizonte. Resta apenas a sensação de que as definições aprovadas no Conselho não passam de propostas prontas levadas ao Conselho pelo Poder Executivo Municipal, que seriam as decisões tomadas ainda que o COMUSA não existisse. Essa sensação de impotência torna, a cada dia, o Conselho mais enfraquecido. Deste modo, seria salutar o aumento do diálogo entre todas as entidades representadas no conselho, de forma a nivelar as expectativas e ações sobre o papel do COMUSA. Além disso, é importante que haja, da parte do Poder Executivo, um maior engajamento em aprimorar seu papel no Conselho, de forma a desenvolver estudos e propostas que visem promover melhorias de maior impacto no saneamento de Belo Horizonte, bem como mudanças nas políticas públicas do setor.

Embora o setor de saneamento em Belo Horizonte e o COMUSA apresentem méritos, o Conselho não tem sido capaz de garantir o controle social do saneamento do Município de Belo Horizonte. Para que se alcance uma mudança neste panorama, é necessário que se garanta maior qualidade na participação das representações da sociedade civil organizada. Para alcançar esta melhoria na participação, é importante que as propostas oriundas das Conferências Municipais sejam realmente consideradas e discutidas, e que sejam adotadas mudanças que possam garantir uma real representatividade aos conselheiros. Outra medida importante é que seja adotado um processo de capacitação dos mesmos, de forma a propiciar um arranjo de forças mais igualitário e possibilitar a legítima participação social, que deve ser objetivo principal desta instância.

Quadro 1 - Pontos positivos e negativos do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte (COMUSA).

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

COPASA: Companhia de Saneamento de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. (2008) *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70. 223 p.
- BELO HORIZONTE. (2001) Lei 8.260 de 03 de dezembro de 2001. *Institui a Política Municipal de Saneamento e dá outras providências*. Belo Horizonte, 4 dez. 2001. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=891633>>. Acesso em: 01 mai. 2012.
- BELO HORIZONTE. (2010) *Plano municipal de saneamento de Belo Horizonte: 2008/2011*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2010. v. 1. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0&>. Acesso em: 30 jun. 2012
- BONI, V. & QUARESMA, S.J. (2005) Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 24 jun. 2012.
- BRASIL. (2010) Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010. *Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 03 jun. 2014.
- BRASIL. (2014) Decreto 8.211, de 21 de março de 2014. *Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm>. Acesso em: 03 jun. 2014.
- BRASIL. (2007) Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. *Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978 e dá outras providências*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 01 maio 2012.
- BRASIL, F.P.D. (2004) Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 2, p. 35-52.
- CAMPOS, C.J.G. (2004) Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 57, n. 5, p. 611-614.
- CARVALHO, M.C.A.A. (1998) Participação social no Brasil hoje. *Pólis Paper*, n. 2. 27 p. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje/>>. Acesso em: 24 jun. 2012.
- CAVALCANTI, L.B.; FERRAZ, D.K.C.; MENEZES, M.T.B.; SARMENTO, V.B.A.S. (2005) Saneamento Integrado: Modelo de Intervenção Adotado na Cidade do Recife (Estado de Pernambuco-Brasil). In: *Encuentro Por Una Nueva Cultura Del Agua En América Latina*.
- FLICK, U. (2004) *Uma introdução à Pesquisa Qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman. 312 p.
- GOHN, M.G. (2004) Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O.A.; RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. (Eds.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan. p. 57-95.
- GURGEL, C. & JUSTEN, A. (2013) Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. *Revista de Administração Pública*. v. 47, n. 2, p. 357-378. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>>. Acesso em: 03 jun. 2014.
- HELLER, L.; REZENDE, S.C.; HELLER, P.G.B. (2007) Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JUNIOR, A.C. & XIMENES, M.F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos. p. 37-68.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2002) *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE., 245 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>. Acesso em: 24 jun. 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (IBOPE). (2009) *Percepções sobre saneamento básico*. Rio de Janeiro: IBOPE. 49 p. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/pesquisa-ineditado-ibope-e-do-instituto-trata-brasil-mostra-a-percepcao-da-populacao-sobre-saneamento-basico>>. Acesso em: 24 jun. 2012.
- TEIXEIRA, A.C. & ALBUQUERQUE, M.C. (2008) *Os conselhos gestores de políticas públicas*. Escola da Cidadania - Instituto Polis. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/conselhos-gestores-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 24 jun. 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2008) *Transversal: qualificação de gestores públicos em saneamento - guia do profissional em treinamento - nível 3*. Brasília: Ministério das Cidades. 172 p.
- MELO, G.B. (2009) *Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) - contornos da participação e do controle social*. 211 f. Dissertação (Mestrado em tecnologia ambiental e recursos hídricos) - Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- MORAES, L.R.S.; REIS, M.G.C.; ARAÚJO, C.T.; SANTOS F.M.A.; LIMA, D.R. (2009) Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas: metodologia e elaboração. In: *Exposição De Experiências Municipais Em Saneamento*, 6., Anais.. Brasília: ASSEMAE, 2004 apud MELO, G.B. (2009) *Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) - contornos da participação e do controle social*. 211 f. Dissertação (Mestrado em tecnologia ambiental e recursos hídricos) - Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília.
- PATEMAN, C. (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. 122 p.

PITERMAN, A.; HELLER, L.; REZENDE, S.C. (2013) (A falta de) Controle social das políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. *Saúde e Sociedade [online]*, v. 22, n. 4, p. 1180-1192. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n4/19.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

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

REZENDE, S. & OLIVEIRA, G.T. (2013) Empresa Pública e Lógica Privada: as mudanças nas Companhias Estaduais de Saneamento. In: *Seminário A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos*. Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoria Urbana. Rio de Janeiro.

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

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

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

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: <http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/site/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A095.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2012.

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