

INTRODUÇÃO

Muitas são as “cidades” no interior de uma grande cidade. Diversas são as realidades sobrepostas em meio à malha urbana, que compreende a cidade legal e também a cidade ilegal, crescendo exponencialmente, alheia às normas, buscando frestas para se instalar, tomando áreas de proteção ambiental. Na linha tênue que separa a realidade legal e a ilegal das cidades, o movimento de urbanização é intenso, fluido, contaminado de desigualdades e de contradições. *O urbano é hoje tão fluido quanto a própria modernidade contemporânea e todos seus elementos fugazes e contraditórios* (GUSTIN, 2006, p. 161).

A cidade para o geógrafo ocupa um espaço vasto e denso, onde os indivíduos vivem, produzem e ocupam o solo. A cidade é o elemento fundamental da organização do espaço, podendo ser dinâmica e próspera, ou degradada. O ambiente urbano é o próprio espaço produzido, resultado da interação entre o meio físico e as ações humanas. O capital é um dos elementos do ambiente urbano, ele se concentra nas cidades, pois nelas estão reunidas as atividades que possibilitam a circulação e a valorização do capital (GARNIER, 1997).

Situações de ilegalidade observadas nas cidades têm relação com a lógica capitalista e com as práticas excludentes continuadas, que se materializam também em políticas públicas de planejamento urbano. Assim, a cidade dita ilegal não deve ser compreendida apenas como aquela que se constrói às margens das leis urbanísticas e ambientais, mas como aquela que se constrói no contexto de um processo social excludente, às margens da função regulatória do poder público, pressionada pela cidade legal.

A questão é que o modelo de produção e gestão das cidades brasileiras adotado nos últimos anos foi resultado da combinação de processos de inserção seletiva de regiões e áreas competitivas e dinâmicas integradas aos circuitos internacionais de capitais, concentração territorial em áreas metropolitanas, segregação urbana e exclusão socioeconômica, produzindo uma nova ordem socioespacial, na qual a cidade aparece como a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, entre cidadãos e não cidadãos. (SANTOS Jr., 2008, p. 138)

Problemas urbanos, como a construção de moradias irregulares em áreas de proteção ambiental e em áreas de preservação permanente, são fruto também da expansão desordenada das cidades e da inexistência de normas urbanísticas mais coerentes com o dinamismo urbano. Muitos entendimentos jurídicos ainda são embasados em uma noção de

direito não completamente superada, conservadora e impregnada de ideologia liberal, da propriedade privada concentrada e absoluta. *De maneira geral, os estudos jurídicos e as decisões judiciais por eles inspiradas – olham para a cidade tão-somente a partir da perspectiva do lote privado e dos direitos individuais de proprietários* (FERNANDES, 2006, p.126).

O planejamento urbano excludente pode contribuir em grande monta com a ilegalidade, ao lado de fatores como os mercados especulativos e políticas públicas elitistas. Para solucionar problemas urbanos complexos, no entanto, de nada adianta a imposição de uma suposta legalidade ou um planejamento urbano apartado da realidade, que mascare a existência da cidade ilegal, uma vez que esta há muito deixou de ser exceção para tornar-se regra na produção do espaço urbano. E as situações de desigualdade percebidas na produção do espaço urbano devem ser confrontadas com a cidade legal (COSTA, 2006).

Dar visibilidade às condições de produção do espaço urbano/metropolitano desigual, segregado, em larga medida ilegal faz parte do processo de buscar desnaturalizar as relações de poder respaldadas na propriedade privada e na terra urbana enquanto reserva de valor, que cristalizaram a desigualdade e a segregação socioespacial. (COSTA, 2006, p. 152)

As áreas de proteção ambiental também compõem um importante elemento do ambiente urbano. Os espaços urbanos se misturam às águas e às áreas de proteção ambiental. A partir desse pensamento, o presente trabalho propõe-se a investigar o tratamento destinado às águas urbanas e a importância de manutenção do meio ambiente preservado para a qualidade de vida das pessoas que habitam as cidades.

Parte-se da constatação de que a proteção de algumas áreas de importância ambiental poderia ser garantida pelos Planos Diretores, por normas de uso e ocupação do solo e normas ambientais aplicáveis também às cidades, prevendo taxas de ocupação, coeficientes de permeabilização do solo, distanciamento de áreas de preservação permanente e de cursos d'água. No entanto, o desenvolvimento das cidades muitas vezes não leva em conta a necessidade de um planejamento ambiental efetivo e o crescimento desordenado das áreas urbanas, gerando a impermeabilização dos solos, a remoção de áreas verdes, o aumento de lançamento direto de lixo e esgoto em cursos d'água; pode acarretar a destruição de áreas que deveriam ser preservadas.

Além do capital e das áreas de proteção ambiental, a política também constitui um dos elementos do ambiente urbano. A política designa um conjunto de condições que influenciam a existência e o desenvolvimento das cidades. Isso porque a cidade é composta

por um conjunto de habitantes heterogêneos e suas relações dialéticas, suas forças múltiplas e contraditórias (GARNIER, 1997).

Refletindo sobre esses três elementos, o capital, as áreas de proteção ambiental e a política, integrantes da cidade legal e da cidade ilegal, esse trabalho toma como exemplo políticas públicas e esferas políticas que permitem a participação social e que estão presentes no município de Belo Horizonte, relacionando-se com a busca de solução para problemas que se referem ao saneamento ambiental, à poluição das águas urbanas e à ocupação irregular de áreas que demandam proteção ambiental.

O município de Belo Horizonte possui uma Política de Saneamento Ambiental evoluída, que se fundamenta nos princípios de universalização, integralidade, transparência, democratização, controle social e integração com outras políticas. A Política de Saneamento Ambiental do município se propõe a agregar os seguintes elementos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, manejo das águas pluviais, drenagem urbana e controle de vetores.

De modo a proporcionar a compreensão de cada um desses elementos cabe uma conceituação sucinta. O sistema abastecimento de água de um município corresponde ao conjunto de obras, equipamentos e serviços destinados ao abastecimento de água potável a uma comunidade, para consumo doméstico, serviços públicos, consumo industrial. O sistema de esgotamento sanitário abrange a coleta, transporte, afastamento, tratamento e disposição final das águas residuárias. A drenagem tem relação com a impermeabilização do solo e a dificuldade de infiltração das águas pluviais. Sistemas de drenagem são necessários para controlar o escoamento das águas de chuva e devem estar associados à preservação de fundos de vale e ao controle da remoção de cobertura vegetal do solo.

No município de Belo Horizonte existem áreas de proteção ambiental, como cursos d'água em leito natural e áreas de preservação permanente, em que pese toda a intensa ocupação do solo em locais que deveriam receber tratamento especial. Acredita-se que algumas melhorias ambientais para a cidade poderiam ser relacionadas com a efetividade na prestação de serviços de saneamento ambiental e com a execução de programas relacionados à revitalização e proteção das águas urbanas.

Nesse sentido, o programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural, denominado Drenurbs/Nascentes, foi proposto pela Prefeitura de Belo Horizonte, com o objetivo de promover a valorização do meio ambiente urbano, a partir do tratamento e revitalização das águas urbanas. Para tanto, foram selecionados cerca de 155 km. de cursos d'água localizados em 50 das 94 bacias hidrográficas elementares que compõem o Município, ao longo dos quais serão executadas

ações de revitalização ambiental, planejamento urbano e trabalhos de conscientização ambiental junto às comunidades do entorno.

Esse programa foi escolhido como exemplo para ilustrar esse trabalho, pois se propõe a revitalizar águas urbanas em Belo Horizonte. Além disso, essa dissertação se articula com outras pesquisas e com elas integra uma rede internacional de pesquisas denominada *SWITCH - Sustainable Water management Improves Tomorrow's Cities' Health*¹, cujo módulo relativo a governança contempla diversos estudos sobre as águas urbanas, em especial sobre os problemas ambientais urbanos que envolvem usuários de águas e problemas relacionados ao saneamento ambiental nas cidades.

O projeto SWITCH, ganhador de um edital lançado pela União Européia em 2004, na área de recursos hídricos, com foco em ambientes urbanos, sustenta-se em três principais justificativas: necessidade de aprimoramento da avaliação integrada dos riscos associados aos sistemas complexos de uso da água e de gestão de eventos críticos em contexto urbano (inundações, escassez, poluição crônica e acidental de corpos d'água); necessidade de desenvolvimento de estratégias e de práticas de gestão de águas urbanas para fazer face a pressões de mudança ambiental global, como o crescimento demográfico, a urbanização e as mudanças climáticas, e a seus impactos sobre os processos naturais e a disponibilidade de água, em quantidade e qualidade aos usos às necessidades do meio e o propósito de assegurar a qualidade, a eficiência e a efetividade da gestão de águas urbanas.

O projeto SWITCH propõe-se a discutir problemas ambientais urbanos que envolvem usuários de águas urbanas e estruturas locais e institucionais no contexto da administração pública em busca da implementação de alianças de aprendizagem, que são canais de participação e aprendizado social. Parte, dessa forma, da premissa de que tais alianças possam contribuir com a formulação de políticas públicas mais justas, com melhorias tecnológicas nos serviços de águas urbanas e finalmente, com a gestão integrada dos recursos advindos das políticas associadas às águas urbanas.

Por estar inserido em uma rede de pesquisas empreendidas no âmbito do SWITCH, o presente trabalho aborda a gestão das águas urbanas, partindo de uma análise histórica do saneamento ambiental no Brasil e em Belo Horizonte, buscando compreender, por exemplo, se as recorrentes canalizações de cursos d'água trouxeram solução para problemas urbanos e ambientais relacionados às águas e se resolveram problemas relativos ao saneamento, como o lançamento clandestino de esgotos e a ocorrência de enchentes.

Considerando que algumas intervenções urbanas, como as propostas no Drenurbs/Nascentes, com o intuito de revitalizar os recursos ambientais ainda existentes

¹ Gestão Sustentável das Águas para o Aprimoramento da Qualidade de Vida nas Cidades do Futuro

nas cidades, propõem-se a proporcionar mais qualidade de vida para a população, indaga-se nesse trabalho: políticas públicas municipais, direcionadas para a proteção de bens ambientais, como as águas urbanas, têm o potencial de auxiliar no desenvolvimento da percepção ambiental e de estimular a participação popular em nível local, reforçando o exercício da democracia participativa nas cidades?

No sentido de melhor compreensão da estrutura da dissertação cabe uma apresentação sucinta do conteúdo de cada um dos capítulos. O trabalho encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro capítulo discorre-se sobre os avanços em matéria de proteção ambiental e de regulação urbanística trazidos pela Constituição de 1988 e como esses avanços, conjugados com o aumento da importância dos movimentos socioambientais e pela reforma urbana, acabaram influenciando na formação de um aparato de normas infraconstitucionais federais, estaduais e municipais promulgadas para tutelar o meio ambiente e o planejamento urbano.

No primeiro capítulo ainda será abordado o tratamento das áreas de preservação permanente em áreas urbanas, as normas existentes para tutelar esses espaços e sua aplicabilidade em áreas urbanas. O capítulo também abrange um breve histórico do saneamento ambiental no Brasil e no município de Belo Horizonte, destacando as práticas de canalização adotadas recorrentemente e o surgimento de novas propostas para a gestão das águas urbanas.

No segundo capítulo o foco da análise é trazido para o exemplo do programa Drenurbs/Nascentes e as intervenções realizadas no entorno do córrego 1º de Maio. Será feita uma análise do estudo de impacto ambiental e do processo de licenciamento do programa e das intervenções no córrego 1º de Maio, na busca da compreensão de como a concepção e as diretrizes do programa podem proporcionar o exercício da governança e a participação da sociedade civil na gestão das águas urbanas.

No terceiro capítulo é abordada a relação da gestão das águas urbanas com alguns conselhos deliberativos e consultivos atuantes na estrutura da administração pública do município de Belo Horizonte. Serão analisados com mais detalhamento os conselhos de Meio Ambiente (COMAM) e de Saneamento (COMUSA), por apresentarem maior interface com a gestão das águas urbanas. Parte-se da premissa de que instâncias políticas, como os conselhos, podem contribuir com a formulação de políticas públicas concernentes a meio ambiente e ao planejamento urbano, proporcionando mais oportunidades para a intervenção direta da sociedade no rumo dessas políticas públicas.

Indaga-se se os conselhos municipais, tal como constituídos, podem significar uma forma diferenciada de governança, de participação política em nível local, onde o cidadão comum encontra espaço para discutir questões políticas e técnicas ao lado dos

representantes da administração pública e de especialistas, buscando, assim, melhorias reais para os problemas urbanos no nível local, especialmente aqueles relacionados às águas urbanas.

Os conteúdos teóricos dispostos nos capítulos apresentados são resultado da investigação de doutrinas de autores da Geografia, do Direito, das Ciências Sociais e das conclusões retiradas nas disciplinas cursadas no programa de Organização do Espaço no Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Às investigações teóricas foram agregadas minhas impressões sobre o conteúdo de normas constitucionais e infraconstitucionais, relacionadas à tutela ambiental, ao planejamento urbano, à proteção de áreas de preservação permanente e à regulação do saneamento ambiental.

Também foi de grande importância a investigação das diretrizes do Programa Drenurbs/Nascentes, a análise do seu Estudo de Impacto Ambiental, gentilmente cedido pela empresa Práxis Consultoria e do seu processo de licenciamento ambiental, consultado junto à Secretaria Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte. Além dessas análises, as intervenções ocorridas no entorno do córrego 1º de Maio puderam ser melhor compreendidas por meio de visitas ao local das intervenções e de conversas com os moradores do bairro, diretamente atingidos.

Ainda contribuíram para a formulação desse trabalho as entrevistas realizadas com atores que influem na gestão das águas urbanas no município de Belo Horizonte, seja ocupando cargos públicos, ou como representantes da sociedade civil, membros dos conselhos de Meio Ambiente, de Regulação Urbana, de Habitação ou de Saneamento. Essas entrevistas foram realizadas por uma equipe que integra a rede de pesquisas SWITCH, da qual participo, junto com outros pesquisadores do Instituto de Geociências e da Escola de Engenharia da UFMG.

Para realização das entrevistas foi formulado um relatório padrão, que se encontra no apêndice deste trabalho e escolhidos alguns atores políticos, que atuam na esfera local. E ainda, representantes da sociedade civil organizada, de movimentos sociais, de universidades e de órgãos de representação de classe, que atuam nos conselhos municipais de Belo Horizonte.

1 ÁGUAS URBANAS E SANEAMENTO AMBIENTAL

Ecossistemas artificiais, abertos, as cidades interagem fortemente com outros ecossistemas, importando e exportando recursos e impactos, e, dentro das características adotadas por nossa sociedade – particularmente aquelas ligadas ao desenvolvimento de suas atividades econômicas, a expansão populacional e a forma de dispor seus rejeitos - nossas cidades são predadoras de muitos e diversos ecossistemas.
(MONTE-MÓR, 1994, p.176)

1.1 Proteção constitucional de bens ambientais e Socioambientalismo

Inegáveis são os avanços trazidos pela Constituição de 1988 no que concerne ao alargamento das possibilidades de participação política do cidadão comum, além da introdução de novas temáticas, nunca antes elevadas ao status constitucional, como a temática ambiental e a temática urbana. Por mais que seja lenta e penosa a construção efetiva de um estado democrático de direito, ainda mais em um país acostumado às repressões políticas, pode-se afirmar que o Brasil contou com um marco histórico: a instituição de uma Assembléia Constituinte, composta por representantes de vários movimentos sociais, que veio a culminar na promulgação da Constituição da República em 1988.

Desde sua promulgação, a Constituição de 1988 proporciona ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, grau de importância correspondente aos direitos fundamentais à vida, à igualdade, à liberdade. A respeito desse espaço conquistado pelo meio ambiente na Constituição, Rubens Morato Leite (2007), considera que a política ambiental do país está consagrada nos preceitos constitucionais ligados à proteção ambiental.

A proteção constitucional do meio ambiente acaba por impor a todos os entes federados a obrigatoriedade de promulgação de normas infraconstitucionais que também disponham sobre a proteção ambiental, adequadas à realidade regional em cada Estado-membro e à realidade local em cada Município. Além disso, esse aparato normativo deve estar fundamentado nos princípios basilares do Direito ambiental, como o princípio do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, da precaução, entre outros.

Leite (2007) defende a existência, no conteúdo da Carta Magna de 1988, de um tratamento do meio ambiente de forma não economicista, uma vez que o texto constitucional não dispõe sobre os recursos naturais simplesmente como recursos colocados à disposição do homem ou como meros instrumentos para o proveito econômico, mas como bens que devem ser tutelados tanto pelo Estado, como por todos os cidadãos.

Somos favoráveis à opinião do autor, no sentido de que o tratamento constitucional reservado ao meio ambiente no Brasil não pode ser interpretado como meramente economicista; o que infelizmente não impede que a efetiva aplicação de normas infraconstitucionais de cunho ambiental tenha por vezes a tendência de flexibilizar as obrigações dos setores que desenvolvem atividades econômicas.

Além desse entendimento, sobre o qual não entraremos em detalhes, também entendemos que, pela leitura global do texto constitucional, é possível depreender uma proposta de tratamento transversal do meio ambiente, uma vez que a necessidade de proteção ambiental não está disposta apenas no capítulo que trata especificamente do meio ambiente, mas dispersa em vários outros capítulos do seu texto.

É certo que o meio ambiente ganhou capítulo específico na Constituição de 1988², mas mesmo em outros capítulos, a importância da sua proteção pode ser percebida, disposta em várias passagens esparsas do seu texto, o que sugere que as políticas públicas ambientais propostas após a abertura democrática do país devem ser também transversais, ou seja, cada política pública deveria conter algum conteúdo socioambiental.

Porém, nem sempre essa é a realidade percebida, pois para que a importância da proteção ambiental seja consagrada no ordenamento jurídico de um país, assim como nas agendas dos órgãos públicos em todas as esferas de governo, é imprescindível, primeiramente, que a valoração desse bem alcance o reconhecimento dos governos e das pessoas, que se torne uma temática recorrente em todas as políticas públicas nacionais; e que seja, também, um valor disseminado na sociedade.

A intenção, presente nas propostas da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, de promover uma proteção transversal do meio ambiente, pode ser observada em algumas passagens do texto constitucional, por exemplo, no art. 170³, que dita os princípios gerais da atividade econômica, prevendo a defesa do meio ambiente ao lado da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor e da redução das desigualdades regionais e sociais.

² BRASIL. Constituição (1988). Capítulo IV: Do Meio Ambiente. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

³ BRASIL. Constituição (1988). Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

O artigo 182⁴, que trata da política urbana, também estabelece a função socioambiental da cidade ao dispor que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Da mesma forma, o artigo 184⁵, que trata da política agrícola e fundiária, dispõe que a função social da propriedade é cumprida quando há utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

E ainda, o artigo 200⁶ estabelece, entre as atribuições do Sistema Único de Saúde – SUS, a colaboração na proteção do meio ambiente, participando da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. Essa observação da transversalidade da temática ambiental tem sido compartilhada por alguns autores, como Juliana Santilli, no sentido de compreender a importância da proteção constitucional do meio ambiente.

A questão ambiental permeia vários capítulos da Constituição, que revelam o reconhecimento de sua transversalidade e de que todas as políticas setoriais – pesqueira, florestal, mineral, industrial, econômica, agrícola, urbana, etc. – e serviços públicos – saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, etc. – devem incorporar o componente e as variáveis ambientais. (SANTILLI, 2005, p. 70).

A Constituição de 1988, sem dúvida, imprime à proteção ambiental uma importância ímpar, nunca antes prevista em outra Constituição brasileira, pincelando diretrizes ambientais em várias outras temáticas, como a urbana e a econômica. Ocorre que essa transversalidade, ou a efetivação da proteção ambiental em diversos setores, tal como se pretende, é uma proposta que leva tempo e conscientização da administração pública e da sociedade para que se torne uma realidade.

Ademais, a Carta Magna define um norte para o ordenamento jurídico brasileiro, mas nem todas as obrigações instituídas são auto-aplicáveis, de modo que seu conteúdo

⁴ BRASIL. Constituição (1988). Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

precisa de regulamentação através de normas ordinárias específicas, de ações governamentais e da apropriação da sociedade de modo geral.

Além de interessar para esse trabalho, o aspecto da transversalidade das normas e políticas ambientais, outro aspecto a ser destacado é relativo à titularidade ambiental difusa, o que significa que a responsabilidade de proteger os bens ambientais deve ser compartilhada entre o Estado e a coletividade. Nesse sentido, José Joaquim Gomes Canotilho (2007) cunhou a expressão *Estado Ambiental de Direito*, que serve para definir um novo paradigma ambiental⁷.

O bem ambiental, no contexto constitucional, não é mais compreendido como bem público, mas bem de interesse público, pois é pertencente à coletividade e não ao Estado. O bem ambiental é claramente conceituado pela Constituição como bem de interesse público, que deve ser gerido solidariamente por toda a comunidade.

Assim como a consolidação da transversalidade da proteção ambiental, a construção de um *Estado Ambiental de Direito* inicia-se com a percepção da existência de uma crise ambiental. Para Boaventura de Sousa Santos⁸, citado por Canotilho (2007), trata-se de uma conquista complexa, por demandar o exercício radical da cidadania e, ainda, mudanças jurídicas, sociais e políticas profundas em um país.

A importância de se refletir sobre a possibilidade de existência de um *Estado Ambiental de Direito* pode ser justificada por diversos aspectos, tais como: a necessidade dos Estados gerirem seus riscos ambientais; a necessidade de formulação de normas aplicáveis à preservação ambiental diante de riscos potenciais e iminentes, a valorização da importância do princípio da precaução; a necessidade de reforçar a compreensão do Direito Ambiental como direito integrado, dependente de tratamento multitemático e a necessidade de assimilação da consciência ambiental pela sociedade, para que seja legítima a participação popular como forma de gestão de riscos ambientais.

Além do que, a busca pela superação da crise ambiental faz emergir a necessidade do Estado compartilhar com a sociedade a responsabilidade pela proteção ambiental e, para isso, faz-se indispensável a construção de uma nova concepção de Estado e uma nova concepção de cidadania. Nesse contexto, o direito ambiental, como direito de terceira geração,⁹ fruto da evolução dos direitos de primeira geração (individuais) e

⁷ A obra de Thomas KUHN de 1962, *A estrutura das Revoluções Científicas*, trouxe para o mundo da ciência a utilização do conceito de paradigma. O autor defende que os grandes progressos da ciência resultam de mecanismos de ruptura. Paradigmas seriam as diversas formas de ver o mundo, a realidade. E os grandes progressos da ciência ocorrem quando alguns paradigmas são desafiados e substituídos por outros.

⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n. 48, p. 11-32, jun. 1997.

⁹ Segundo BONAVIDES (2001), os direitos de terceira geração não se destinam à proteção de um indivíduo ou de um grupo determinado de indivíduos. Os destinatários desses direitos são sujeitos

de segunda geração (coletivos)¹⁰, é um produto da construção social e base para o novo Estado Ambiental de Direito, que também precisa evoluir em relação ao Estado Liberal, ao Estado Social, ao Estado de Direito e ao Estado Democrático de Direito.

O *Estado Ambiental de Direito* pressupõe uma dimensão democrática ampliada, com a participação de diversos atores sociais educados, informados e conscientizados sobre os valores ambientais. O exercício dos direitos socioambientais não pode ser desagregado do contexto democrático, do acesso à informação e educação ambiental, pois a democracia ambiental está intimamente ligada à possibilidade de acesso às informações e à existência de instrumentos legais para o exercício da cidadania.

Para Boaventura Santos¹¹, citado por Leite (2007), a responsabilidade pela proteção ambiental compartilhada sugere uma democracia utópica inerente ao *Estado de Ambiental de Direito* e o caminho para uma sociedade verdadeiramente democrática, com responsabilidade ambiental, pressupõe *repolitização da realidade e o exercício radical da cidadania individual e coletiva* (LEITE, 2007 p. 149).

A responsabilidade compartilhada entre cidadãos e Estado na defesa do meio ambiente no Brasil, para Santilli (2005), foi consagrada originalmente na Constituição de 1988, pois na década de 80 os movimentos sociais de várias naturezas começaram a articular-se com movimentos ambientalistas, o que ocasionou o surgimento do que a autora designa de socioambientalismo.

A consagração do socioambientalismo, portanto, foi possível somente devido à abertura democrática no Brasil, com o fim do regime militar, consolidando-se com a promulgação da Constituição de 1988¹². A partir dessa época, tal como defendido por Santilli (2005), passou a ser propagada a idéia de que políticas públicas socioambientais devem ser transversais e formuladas sobre bases democráticas.

indeterminados que são titulares e ao mesmo tempo responsáveis pela defesa desses direitos difusos.

¹⁰ É importante destacar que, diferenciando-se de Bonavides (2001), na concepção de Bobbio (1992), os direitos humanos se afirmaram historicamente em quatro gerações: 1ª Geração: Direitos Individuais – direitos que pressupõem a igualdade formal perante a lei e consideram o sujeito abstratamente; 2ª Geração: Direitos Coletivos – os direitos sociais, nos quais o sujeito de direito é visto no contexto social, ou seja, analisado em uma situação concreta; 3ª Geração: Direitos dos Povos ou os Direitos de Solidariedade: os direitos transindividuais, também chamados direitos coletivos e difusos, e que basicamente compreendem os direitos do consumidor e os relacionados ao meio ambiente; 4ª Geração: Direitos de Manipulação Genética – relacionados à biotecnologia e bioengenharia, tratam de questões sobre a vida e a morte e requerem uma discussão ética prévia.

¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n. 48, p. 11-32, jun. 1997.

¹² Por outro lado pode-se pensar que o socioambientalismo também precede a Constituição de 88, constituindo parte do movimento social que a discutiu. Nesse sentido, o movimento socioambiental, em suas fases iniciais, acabou sendo co-responsável por muitos dos princípios de direito ambiental incorporados na Constituição de 88.

O socioambientalismo que permeia a Constituição brasileira privilegia e valoriza as dimensões materiais e imateriais (tangíveis e intangíveis) dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais, a função socioambiental da propriedade e consolidação de processos democráticos de participação social na gestão ambiental. (SANTILLI, 2005, p. 93).

No entanto, em um país como o Brasil, repleto de problemas sociais a serem superados, seria muito ingênuo acreditar que a consciência ambiental, como um dos aspectos da cidadania, nasceria espontaneamente, no momento de divulgação do novo texto constitucional. Pelo contrário, o reconhecimento das fragilidades ambientais e da importância de proteção do meio ambiente é uma evolução gradativa.

O *Estado Ambiental de Direito* pressupõe cidadania participativa, o que apenas é possível com a união de Estado e cidadãos. As esferas legislativa, executiva e judiciária, por sua vez, devem exercer a função de incentivadoras do exercício da cidadania em prol do meio ambiente, pois de nada adianta existirem normas voltadas para a proteção ambiental se não existem estruturas institucionais e políticas, em todos os níveis, voltadas para garantir a prática dessas previsões legais.

Para Canotilho, citado por Leite (2007), a democracia é pressuposto para a abertura ambiental do Estado, mas mesmo que a garantia dessa democracia esteja expressa em algumas passagens da Constituição de 1988, o autor acredita que a cidadania participativa, pressuposto do paradigma do *Estado Ambiental de Direito*, apenas é possível havendo ações conjuntas e legítimas em prol do meio ambiente, compartilhadas entre Estado e cidadãos.

Para que tal compartilhamento seja possível devem existir mecanismos de participação eficientes, que aliem a participação cidadã às prerrogativas estatais. E os mecanismos de participação popular na tutela do meio ambiente viabilizam-se das seguintes formas: pela criação de normas de direito ambiental, pela formulação e execução de políticas ambientais e pelo acesso dos indivíduos aos poderes judiciário, executivo e legislativo (Leme Machado, 2005).

Neste sentido, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 garante alguns mecanismos de participação popular. Em primeiro lugar, pode-se mencionar a iniciativa popular, segundo a qual um grupo de cidadãos pode solicitar a abertura de um processo legislativo para criação de normas de cunho ambiental. Ademais, a participação popular na formulação de políticas públicas pode ser garantida por meio da atuação em espaços reservados para a sociedade civil junto aos órgãos da administração pública e em audiências públicas. Por fim, há ainda a garantia do acesso ao Poder Judiciário para propor ações populares ou ações civis públicas que visam à proteção ambiental.

Ocorre que a existência de todos esses mecanismos não assegura o exercício da cidadania, que deve estar sustentado na estrutura do Estado, sendo imprescindível a participação efetiva dos sujeitos no rumo das políticas públicas. Assim, a atuação conjunta entre Estado e sociedade é o que garante uma política ambiental sólida, comprometida com a proteção dos bens ambientais, o que não é uma realidade fácil de ser alcançada.

Ao destacarmos a transversalidade no tratamento do meio ambiente e a titularidade ambiental difusa, esperamos poder concluir que a gestão ambiental, configurada por ações em prol do meio ambiente e compartilhada entre Estado e sociedade, pode ser aplicada também no contexto urbano, principalmente porque a crise urbana, percebida nas municipalidades, é constantemente materializada em reivindicações de acesso à moradia, saúde, educação, transporte, cultura e ao meio ambiente equilibrado. As cidades abrangem áreas ambientalmente protegidas que devem ser resguardadas, uma vez que sua proteção pode influenciar sobremaneira na qualidade de vida da população.

Desde os primórdios da formação dos espaços urbanos, embates sociais podiam ser percebidos, levando à constatação de que a densidade de pessoas com interesses divergentes acaba por levar a conflitos sociais e à dilapidação de bens ambientais. David Harvey (2006) analisa a história do desenvolvimento urbano, demonstrando como as desigualdades do processo de consolidação capitalista se apresentam e alteram o espaço. Para ele, pensar o urbano no contexto de um Estado capitalista implica pensar a importância do papel do Estado e sua relação com as sociedades desiguais que habitam as cidades, já que no espaço urbano se condensam as pessoas e se reproduzem as relações de trabalho, as lutas políticas espacializadas da vida cotidiana e o exercício do poder e da cidadania.

Nas cidades, a relação do capital com o meio ambiente deixa explícito que a apropriação privada da natureza pressupõe o aumento de riscos ambientais, pois a poluição e a depredação de bens ambientais acabam sendo justificadas pela transformação desses bens em mercadorias, em insumos para o desenvolvimento urbano.

O predomínio do privado sobre o coletivo, do artificial sobre o natural, do tempo sobre o espaço, do mundial sobre o local, induziu relocalizações e concentrações desigualmente integradas dos recursos, técnicas e diretrizes voltadas para a apropriação do espaço e do meio ambiente (COUTINHO; ROCCO, 2004, p. 25).

Nas cidades brasileiras, pode-se mencionar, por exemplo, que águas urbanas são bens ambientais tratados como bens destinados ao mercado. A apropriação desses bens ocorre de forma predatória e na maioria das vezes não se concebe a manutenção de

curtos d'água em meio aos espaços urbanos, o que será tratado com pormenores mais adiante.

Em cidades grandes e heterogêneas, nas quais as pessoas precisam comunicar-se, socializar-se de modo a conquistar frações de espaço para suas vivências, devem ser permitidas manifestações de idéias e a concretização de ações dos diversos grupos sociais. Para isso, deve haver planejamento do espaço urbano, que leve em conta a qualidade ambiental; o que ainda é um desafio, tendo em vista a complexidade das cidades, sua fragmentação, todas as desigualdades sociais e dificuldade de encontrar interfaces entre as políticas urbanas e as políticas ambientais.

A origem das desigualdades presenciadas nas cidades pode ser também explicada pelos processos de produção do espaço e pela urbanização comandada pelo mercado de terras. Belo Horizonte, por exemplo, teve um processo de expansão urbana fruto de um intenso êxodo rural e da atuação do mercado imobiliário popular, moldando a expansão periférica e promovendo a ocupação inadequada por populações de baixa renda. (COSTA, BONTEMPO, KNAUER, 2008).

Para Coutinho e Rocco (2004), já que a cidade é uma *mercadoria* consumida de acordo com as regras e a reprodução do capital e é um espaço mais apto à propagação do crescimento econômico, não há possibilidade de realizar o desenvolvimento sustentável nesses espaços sem que ocorra algum declínio no desenvolvimento econômico.

Por isso a necessidade de se questionar, ou pelo menos problematizar, o conceito disseminado de desenvolvimento sustentável, como proposta de alternativa econômica que seja compatível com a preservação do meio ambiente. Para Coutinho e Rocco (2004), esse dito desenvolvimento sustentável seria uma utopia, pois não há uma possibilidade concreta de humanização do capitalismo através da apropriação coletiva de uma suposta ética ambiental, mas não aprofundaremos nessa polêmica.

Precisamos apenas nos firmar na prerrogativa de que as cidades capitalistas são espaços que movem e são movidos pela economia. Concordamos com Coutinho e Rocco no sentido de que o alcance do desenvolvimento sustentável no planejamento das cidades pode ser uma utopia se não houver aplicação de políticas públicas que priorizem a proteção ambiental, a qualidade de vida e não apenas o desenvolvimento econômico desmedido. Mas temos uma expectativa mais otimista, de que a evolução das políticas públicas ambientais, também aplicadas em áreas urbanas, aponta para avanços na realização de um desenvolvimento mais sustentável nas cidades.

Inclusive, uma das grandes crises que o capitalismo precisa enfrentar nos tempos atuais é a crise ambiental, que tem efeitos desigualmente distribuídos pelo mundo e pode ser percebida principalmente nas cidades. A desordem das cidades, portanto, é uma

conseqüência da ordem determinada pela lógica capitalista e das desigualdades sociais que são construídas nessa lógica. Por isso mesmo, as desigualdades inerentes a essa desordem acabam sendo percebidas também em problemas ambientais, que afetam alguns grupos sociais com mais intensidade que outros; como os problemas de saneamento, que afetam drasticamente a qualidade de vida de alguns habitantes das cidades.

Problemas ambientais, percebidos em uma realidade urbana, precisam ser solucionados através de um planejamento urbano que leve em consideração as questões ambientais inerentes à formação e ao crescimento de uma cidade e que leve em conta também as desiguais relações de poder que se expressam no cotidiano das cidades.

Para que uma dita justiça ambiental se realize nas cidades é imprescindível a participação democrática da sociedade em discussões para formulação de políticas públicas. Essa possibilidade de discussão pode levar à configuração de conflitos sociais envolvendo questões ambientais, percebidos nas necessidades divergentes de grupos que lutam pela sua fração do espaço urbano.

Esses *conflitos socioambientais*, como denominados por Costa e Costa (2005), são necessários e positivos na medida em que expõem problemas e demandam melhorias na qualidade de vida das pessoas que vivem nas cidades. E ainda, para os mesmos autores, a convergência de questões sociais e ambientais, mediadas pelo planejamento urbano, tem marcado as práticas e intervenções urbanas contemporâneas.

Os conflitos sociais são a expressão legítima da pluralidade da democracia e os próprios agentes envolvidos nesses conflitos é que devem mensurar quais as melhores alternativas de planejamento e política urbanas, capazes de proporcionar a justiça ambiental.

As sociedades mais democráticas são mais livres porque desenvolvem um conjunto mais humanitário, solidário e generoso. Embora seja, antes de tudo, uma abstração e uma utopia, a democracia também deve ser compreendida como referência para a reconstrução ou manutenção da liberdade. Ambientes mais democráticos pressupõem o desenvolvimento de espaços mais livres, espaços de criação mais livres que promovem a circulação de idéias e de pensamentos livres.” (HISSA, 2006, p. 151).

A idéia de que o planejamento urbano deve assumir um olhar ambiental e de que os conflitos sociais devem ser legitimados, possibilitados, por meio de instrumentos de participação democrática, traz um novo desafio para a formulação de políticas públicas que conjugam a importância da organização do espaço urbano e do meio ambiente equilibrado, em busca de justiça ambiental nas cidades.

A busca por justiça ambiental¹³ nos espaços urbanos no Brasil reflete as disparidades na ocupação desses espaços e ao mesmo tempo possibilita a participação social ativa. Deve-se admitir que não vivemos em um país onde se presencia uma consciência social generalizada, mas não há como negar que algumas cidades brasileiras têm possibilitado o acesso a mecanismos de participação acessíveis a todos, existindo, hoje, mais focos de resistência, disseminados, formados por grupos sociais participantes.

O espaço urbano ambientalmente justo pode ser definido como aquele que possibilita a participação da sociedade, representada por diversos segmentos e interesses contrastantes, na formulação de políticas públicas, na tomada de decisões, na execução do planejamento urbano. E a questão ambiental nesses espaços deve ser tratada não apenas tendo em vista a preservação, mas também a distribuição justa de recursos e a revitalização dos espaços irregularmente apropriados, passíveis de proteção ambiental.

As cidades de hoje se expandem e o meio ambiente urbano sofre intervenções no mesmo ritmo em que as pessoas se transformam e se relacionam com os espaços. Diante dessa percepção é importante a compreensão de como se relacionam as normas de regulação urbanística com as normas de cunho ambiental, principalmente aquelas que dispõem especificamente sobre águas urbanas e sua influência na configuração das cidades brasileiras.

No entanto, antes de adentrar na temática de águas urbanas será feita uma breve incursão sobre os impasses existentes entre normas de cunho urbanístico e ambiental e como essas incompatibilidades podem prejudicar a efetiva proteção de áreas de preservação permanente (APPs) nas cidades. Tendo em vista que a qualidade dessas áreas tem vinculação direta com a qualidade das águas, torna-se de suma importância compreender porque as discussões em torno da proteção das águas urbanas ainda estão muito apartadas das discussões sobre a proteção das APPs urbanas.

1.2 As áreas de preservação permanente estão à margem do debate urbano?

Qual a função de áreas de preservação permanente (APPs) em áreas urbanas? E qual sua importância para a manutenção da qualidade das águas? Esses questionamentos rondam o universo daqueles que pensam em melhorias para o

¹³Ao tratar de justiça ambiental é importante destacar que existem conceitos formulados pela literatura especializada, por autores como Henry Acselrad, Andrea Zhoury, entre outros, que não foram trabalhados nesse texto, mas que devem ser consultados por aqueles que pretendem compreender melhor a temática.

planejamento das cidades. Mas os posicionamentos daqueles que refletem sobre as cidades, as águas e as APPS ainda são muito contraditórios: alguns no sentido de que, independente de serem encontradas em áreas amplamente consolidadas pela ocupação humana, essas áreas devem ser protegidas com os mesmos rigores previstos pelo Código Florestal; outros no sentido de que nas cidades, os planos diretores e leis de uso e ocupação do solo seriam competentes para dispor sobre proteção de APPs, com a adoção de parâmetros menos restritivos, em atendimento às particularidades de cada localidade.

Analisando a legislação brasileira aplicável à proteção de APPs é perceptível a dificuldade de conciliação de seus objetivos aos ambientes urbanos. Há uma diferença enorme, por exemplo, nas possibilidades de uso do solo permitidas pelo Código Florestal e pelos planos diretores e leis municipais de uso e ocupação do solo. Por isso é válido o questionamento quanto ao tratamento dessas áreas em áreas urbanas. Além do que, como esse trabalho adota as águas urbanas como principal elemento para a proposição de um planejamento ambiental das cidades, seria inevitável esbarrar na função das APPs.

Por isso, far-se-á uma breve exposição do conteúdo das normas aplicáveis à tutela de APPs, bem como de algumas opiniões de agentes que trabalham na execução de políticas públicas de natureza urbana e ambiental em âmbito municipal, lidando com a gestão das águas e das APPs.

Primeiramente cumpre destacar que a necessidade de proteção de áreas verdes encontrou respaldo legal específico na década de 30, com a publicação do primeiro Código Florestal, Decreto nº 23.793/34.¹⁴ Nessa época, algumas formações florestais, dependendo de sua localização, eram declaradas com função de proteger sítios de beleza natural, evitar processos erosivos do solo e conservar recursos hídricos. Desde essa época, quando a norma fazia referência à necessidade de proteção especial a algumas florestas, pode-se interpretar que o que se pretendia proteger, de fato, não eram espécimes vegetais, mas as áreas onde estavam dispostas essas espécies.

As florestas protetoras passaram a ser conceituadas como áreas de preservação permanente posteriormente, com o advento do novo código florestal, em 15 de setembro de 1965. A Lei nº 4.771¹⁵, que instituiu no território nacional o novo Código Florestal, aprimorou os conceitos e restrições previstos no código revogado. Mas foram as modificações trazidas pela medida provisória n. 2.166-67/2001 que realmente inseriram no ordenamento jurídico o conceito de área de preservação permanente (APP)¹⁶, bem como as restrições para o uso

¹⁴Brasil. Decreto 23.793, de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal que com este baixa. <http://www.planalto.gov.br>

¹⁵ Brasil. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. <http://www.planalto.gov.br>

¹⁶. Área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem,

das mesmas. O Código Florestal foi recepcionado pela Constituição de 1988, pois trata as florestas e outras formas de vegetação como bens de interesse comum a todos, tal como a definição constitucional de meio ambiente.

Como norma federal, que traça as regras gerais de proteção da flora, o Código Florestal prevê, no parágrafo único do seu artigo 2º, que para proteção das APPs incidentes em áreas urbanas e regiões metropolitanas, deverá ser observado o que dispõem os planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, respeitados os princípios e limites previstos em seu artigo segundo. No entanto, a primeira dificuldade de colocar em prática tal dispositivo legal é definir áreas urbanas, isso porque os municípios, sempre em crescimento, estão constantemente alterando a configuração de suas áreas rurais em áreas urbanas.

Outra dificuldade é a incompatibilidade da proteção ambiental com o parcelamento do solo urbano, que é regido, em nível federal, pela Lei 6.766/79¹⁷, a qual define que o parcelamento do solo será admitido, para fins urbanos, quando aprovado em plano diretor ou outra norma municipal, mas vedado em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Ocorre que muitos municípios, na aprovação de planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, não seguem à risca essas exigências e desrespeitam os parâmetros restritivos definidos pelas normas de cunho ambiental, como o Código Florestal, partindo da prerrogativa de que a aplicação de critérios como esses inviabilizaria o desenvolvimento das cidades.

Outra grande dificuldade está no fato de que muitas cidades cresceram em torno das águas, logo, muitas APPs, como aquelas localizadas nas margens de cursos d'água, foram sendo ocupadas ao longo dos anos, em meio ao processo de formação das cidades, em que pesem as restrições impostas pelo Código Florestal.

a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

¹⁷ Brasil. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/QUADRO/1960-1980.htm

Pode-se observar que o art. 2º¹⁸ do Código Florestal dispõe de uma listagem de áreas consideradas como de preservação permanente e o art. 3º define algumas das funções das APPs, como: atenuar a erosão das terras; fixar as dunas; formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas e assegurar condições de bem-estar público. "É fácil deduzir que o instituto das áreas de preservação permanente tem objetivos bem expressos em relação à integridade dos ecossistemas e à qualidade ambiental do meio." (MILARÉ, 2007, p. 692).

A proteção incidente sobre essas áreas tem a intenção de impedir a intervenção ou supressão de vegetação em determinados locais, salvo alguns casos em que poderá haver permissão por parte dos órgãos de tutela ambiental. Assim, existem possibilidades de supressão de vegetação nessas áreas, em alguns casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, mediante prévia autorização do Poder Executivo, possibilidades que serão detalhadas adiante.

A importância de proteção das APPs foi sendo reforçada no decorrer dos anos, com o amadurecimento da legislação ambiental no âmbito dos estados e municípios e com o aparecimento de normas específicas, que detalham as restrições apontadas no Código Florestal. *Com a superveniência das Resoluções Conama 302 e 303, ambas do ano de 2002, algumas metragens que estavam em aberto no Código Florestal Federal acabaram por ser supridas* (ZANCHET, 2007, p.198).

A Resolução Conama 303 de 2002 traz parâmetros, definições e limites de proteção de APPs, complementando lacunas encontradas no Código Florestal e definindo conceitos de extrema importância como o de área urbana consolidada. Já a Conama 302 de

¹⁸ Brasil. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Art. 2º : a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

2002 dispõe especificamente sobre os parâmetros, definições e limites de APPs de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Essas normas regulamentam as diretrizes do Código Florestal e tratam das APPs em um contexto também urbano.

Quando se trata de proteção de APPs o que se pretende não é a proteção de vegetações específicas, mas a proteção de áreas essenciais para garantir a estabilidade dos solos, a manutenção da qualidade dos recursos hídricos, o bem-estar humano. Por isso, não poderia ser menosprezada a importância de se tutelá-las também em áreas urbanas, devido à sua importância para a qualidade de vida das populações que vivem em seu entorno.

Como se vê, as APPs têm esse papel (maravilhoso, aliás!) de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso água em condições favoráveis de quantidade e qualidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E mais, tem muito a ver com o bem-estar humano das populações que estão em seu entorno. (MILARÉ, 2007, p. 693)

Cumprir refletir, dessa forma, em se tratando de APPs em áreas urbanas, quais seriam os parâmetros observáveis para proteção das margens de cursos d'água? Sem maiores especulações sobre a diferença de conteúdo das normas de aspecto ambiental ou urbanístico, tem-se observado hoje que são recorrentes as intervenções irregulares em áreas de preservação permanente, sejam elas incidentes em zonas rurais ou em zonas urbanas, negligenciando os preceitos do Código Florestal.

Para Milaré (2007), as APPs são espaços territoriais especialmente protegidos, podendo, no entanto, sofrer intervenções apenas em caráter excepcional. Essas exceções estão previstas no art. 4º do Código Florestal¹⁹, que prevê possibilidades bem restritas de intervenção em APPs, em casos de utilidade pública, interesse sócio-econômico e baixo impacto ambiental, quando não existir alternativa técnica locacional.

Os conceitos de utilidade pública e interesse social aparecem de forma um tanto quanto insegura no Código Florestal e também estão dispostos em outras normas posteriores, como o Decreto-Lei nº 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública e a Lei nº 4.132/62, que dispõe sobre desapropriações por interesse social.

Posteriormente, de modo a detalhar o conteúdo do Código Florestal, no que concerne à conceituação de utilidade pública e interesse social, foi promulgada a Resolução

¹⁹ Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

Conama nº 369 em 2006²⁰. Antes dessa norma havia uma grande flexibilidade, devido mesmo à lacuna legal existente, para definição de quais atividades poderiam ser consideradas como de utilidade pública e interesse social, o que conseqüentemente flexibilizava as autorizações para intervenção em APPs. Antes dessa norma, qualquer município poderia fornecer certidões atestando a utilidade pública ou o interesse social de determinado empreendimento ou obra, possibilitando assim, que o órgão ambiental competente autorizasse a intervenção em áreas de preservação permanente.

No entanto, com o advento da Resolução Conama 369/06, a lista de casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, nos quais poderá ser autorizada a intervenção em APP, passou a ser taxativa, o que conseqüentemente acarretou na diminuição da discricionariedade dos órgãos ambientais, quando da liberação de autorizações para intervenção nessas áreas protegidas.

Além disso, as autorizações para intervenção nessas áreas passaram a depender do preenchimento das seguintes exigências: a) inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos; b) atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água; c) averbação da Área de Reserva Legal; d) inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Em consonância com as normas federais mencionadas, o Estado de Minas Gerais e o município de Belo Horizonte também formularam normas específicas sobre proteção e possibilidades de intervenção em APPs. A Lei estadual 14.309 de 2002, que dispõe sobre a política florestal e de proteção à biodiversidade no Estado, dispõe sobre as áreas de preservação permanente, condicionando sua utilização à autorização ou anuência do órgão ambiental competente. A Deliberação Normativa nº 76 de 25 de outubro de 2004 dispõe sobre a interferência em APPs, traçando as mesmas limitações contidas na norma federal e salientando que, mesmo em áreas de preservação permanente com ocupação antrópica consolidada²¹, far-se-á necessária a regularização junto ao Instituto Estadual de Florestas - IEF.

²⁰ Brasil. Resolução Conama 369 de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml>

²¹ A norma define como ocupação antrópica consolidada "toda e qualquer intervenção em Área de Preservação Permanente, efetivamente consolidada, em data anterior à publicação da Lei Estadual n.º 14.309, de 19 de junho de 2002, devendo-se entender ainda, por efetivamente consolidado, o empreendimento totalmente concluído, ou seja, aquele que não venha necessitar de nova intervenção ou expansão na Área de Preservação Permanente."

No entanto, a manutenção de áreas de preservação permanente preservadas em grandes centros urbanos ainda é um grande desafio para os gestores públicos. Por isso a necessidade de que os municípios passem a se comprometer mais com a proteção de APPs, colocando esta matéria como prioritária, junto às políticas de proteção ambiental locais.

Em Belo Horizonte, a regulamentação do assunto aconteceu em outubro de 2007, com a promulgação da Deliberação Normativa do COMAM nº 57,²² que dispõe sobre casos excepcionais de baixo impacto ambiental em que é autorizada a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente urbana. Segundo a norma, somente poderão ser autorizadas intervenções que não comprometam as funções ambientais dos espaços urbanos. As autorizações dependerão de licenciamento ambiental prévio, instruído com os devidos estudos ambientais e serão possíveis em casos de utilidade pública e interesse social, mediante cumprimento de medidas de caráter compensatório.

A autorização para intervenção em APPs existentes em áreas urbanas, para implantação de área verde de domínio público, deverá ser fornecida pelo órgão municipal competente, desde que este conte com o apoio de um CODEMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente), estando vinculada ao atendimento das diretrizes do Plano Diretor e da Lei de uso e ocupação do solo municipais.

Diante da constatação de existência de inúmeras normas de proteção de APPs, questiona-se se a proteção dessas áreas é uma preocupação que se insere na política municipal de gestão de águas urbanas no município de Belo Horizonte, tendo em conta a importante vinculação entre as águas e as APPs. Esse questionamento foi exposto a três gestores públicos, do quadro de funcionários da Prefeitura de Belo Horizonte, entrevistados no curso desse trabalho – a advogada e Gerente de Normatização e Análise Técnico Processual da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a Gerente de Recursos Hídricos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e um Geógrafo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em 27 de agosto de 2008.

Para a Gerente de normatização, o que inaugurou a discussão sobre APPs em Belo Horizonte foi um processo ocorrido em junho de 2004, quando ainda havia um representante do Ministério Público no Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM. Nessa época discutia-se a aprovação do licenciamento ambiental de um *shopping* no bairro Burity, que pretendia instalar-se nas margens de um curso d'água. Nesse contexto ainda não havia uma preocupação, por parte da municipalidade, em atender as normas do Código

²² Belo Horizonte. Deliberação Normativa COMAM 57 de 10 de outubro de 2007. Dispõe sobre caso excepcional de baixo impacto ambiental que autoriza a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente urbana. www.pbh.gov.br

Florestal relativas à proteção de APPs, quando da aprovação de projetos urbanísticos. E nessa oportunidade, o representante do Ministério Público, atentando para essa falha, provocou o início de tais discussões.

Então foram iniciadas as tentativas de harmonizar as restrições do Código Florestal com as normas de uso e ocupação do solo da cidade. Para a entrevistada, aplicar o Código Florestal à risca “inviabiliza o município”, ainda mais em Belo Horizonte, que é uma cidade repleta de cursos d’água em leito natural, topos de morro, encostas e nascentes. Por isso, fará muita diferença a limitação do tamanho das áreas ambientalmente protegidas em cidades amplamente ocupadas como Belo Horizonte e ainda, o cuidado dedicado às áreas desocupadas, que estão mais suscetíveis à ocupação irregular.

A mesma entrevistada ainda expõe que os gestores públicos que executam as políticas ambientais nas cidades precisam encontrar meios para ultrapassar a barreira legalista, de modo que as normas sejam formuladas com conteúdo possível de ser aplicado. Para isso, quem executa as normas deve participar das discussões que antecedem a formulação e aprovação das mesmas junto aos órgãos legislativos.

Para a Gerente de Recursos Hídricos, o que explica o desrespeito atual às normas de proteção dessas áreas de proteção especial na cidade é principalmente o fato de os empreendedores conseguirem, através de diversas formas recursais durante o processo de licenciamento, brechas para intervenção em APPs. Além do que, existe uma diretriz interna na Prefeitura instituindo que córregos canalizados não precisam da mesma proteção aplicável aos córregos em leito natural, e portanto, não haveria necessidade de proteger as áreas de preservação permanente nas margens desses córregos. Assim, não existe uma política formal, transparente e com unicidade dispendo sobre o assunto, existem somente diretrizes internas, entendimentos dispersos e informalidade.

Para o geógrafo da Secretaria de Meio Ambiente, infelizmente as APPs existentes no município se configuram como áreas normais de ocupação nos processos de licenciamento de empreendimentos que ocasionam impacto ambiental, licenciados pelo município, ou seja, ainda não há uma política efetiva de proteção dessas áreas, não existe uma coerência por parte do próprio órgão municipal, no sentido de fornecer uma proteção eficaz a todas as áreas consideradas como de preservação permanente. Mas essa discussão está começando a ganhar espaço no município, com um atraso bem grande em relação à discussão nacional e estadual, que já vem ocorrendo há mais tempo.

O entrevistado ainda expõe que a idéia de propor uso de lazer em áreas de preservação permanente é defendida pela Prefeitura, pois acaba sendo mais positiva que a ocupação irregular representada pela construção de residências nas margens de córregos urbanos. A construção de parques urbanos nessas áreas permite não apenas a

contemplação desses espaços, mas também a constante limpeza e cuidado com a vegetação existente às margens dos córregos.

O fato é que, o reconhecimento da existência de áreas de preservação permanente remanescentes em ambientes urbanos amplamente consolidados traz à tona a necessidade de sua proteção, no sentido de proporcionar melhores condições de vida para os cidadãos.

No entanto, de acordo com a opinião daqueles gestores públicos que precisam executar intervenções urbanas nos municípios, ainda persistem conflitos socioeconômicos, ambientais e culturais, que acabam por relativizar o conceito de APP's. E a rigidez de normas, como o Código Florestal e as resoluções do CONAMA formuladas para regulamentar o assunto, dificulta e até impossibilita sua aplicação rigorosa ao meio urbano, uma vez que a dinâmica das cidades exige certa flexibilidade e busca de alternativas para a solução de problemas socioambientais.

Bartalini,²³ citado por Sanches (2007), afirma que mesmo existindo um aparato legal voltado para a proteção de margens de cursos d'água nas cidades, sua efetividade encontra barreira nos problemas sociais, como a freqüente ocupação das margens dos rios, córregos e mananciais, por assentamentos irregulares, além de impedimentos econômicos, como o alto custo de intervenção em áreas totalmente urbanizadas e consolidadas.

Mesmo ciente dessas dificuldades, Sanches (2007) afirma que as APPs são uma ferramenta importante de planejamento, uma vez que podem apontar áreas na cidade de maior vulnerabilidade ambiental, sendo que essas áreas ainda apresentam vegetação densa, em reconstituição, ou vegetação de importância paisagística, que possibilita contato entre os indivíduos e as águas.

Pode-se concluir, pelo teor das entrevistas, que a legislação que se presta a proteger as APPs²⁴. em âmbito local. ainda gera conflitos, devido à grande dificuldade de aplicá-la na realidade urbana. Por isso, tendo em vista a necessidade de estabelecer critérios e exigências mais claros quanto à proteção de APPs, deve existir vontade política por parte da administração municipal, uma agenda definida, metas e estratégias de como será tratada a questão habitacional, de quais serão as exigências ambientais, entre outras coisas.

O fato é que a preocupação com os aspectos que concernem à proteção de áreas de preservação permanente urbanas, aliada à proteção das águas, pode levar a

²³ BARTALINI, Vladimir. A trama capilar das águas na visão cotidiana da paisagem. *Revista USP*. São Paulo, n.70, p.88-97, jun./ago.2006.

²⁴ O artigo 2º do Código Florestal prevê as delimitações das áreas de preservação permanente em diferentes localidades e em seu parágrafo único expressa que, em áreas compreendidas em perímetros urbanos, tais limites devem ser respeitados, observando-se o disposto nos planos diretores e leis de uso do solo.

novas propostas de políticas públicas para gestão das águas nas cidades²⁵. A partir dessa conclusão passaremos a tratar de como as preocupações ambientais, principalmente aquelas relativas à qualidade das águas urbanas, podem influenciar na regulação da ordem urbanística.

1.3 Regulação da ordem urbanística, o meio ambiente das cidades e as águas urbanas

Algumas cidades brasileiras da atualidade são espaços super habitados, que agrupam um número difícil de mensurar, de tribos, etnias, raças, credos, religiões. Esses espaços urbanos são fragmentados, extensos e complexos, frutos da inserção do Brasil no contexto do capitalismo mundial e das formas de produção e apropriação do espaço em diferentes escalas espaciais.

Tomando o exemplo das cidades brasileiras, Edésio Fernandes (1998) afirma que as décadas de 60 e 70 marcaram o auge da urbanização no Brasil, tendo em vista as transformações trazidas pelo desenvolvimento industrial e pela massiva migração da população do campo para as cidades.

De fato, no período compreendido entre as décadas de 60 e 80, foram erigidos os pilares para a reforma urbana no Brasil, quando as reflexões sobre os instrumentos possibilitadores de mudanças socioambientais ainda eram muito superficiais. Marcelo Lopes de Souza (2006) considera que foi a partir da abertura democrática, pela Assembléia Nacional Constituinte, que esse ideário começou a tomar contornos mais concretos, culminando no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que agregou pessoas com dificuldades de acesso aos espaços urbanos, de acesso à moradia e de acesso à infraestrutura de saneamento, de transporte, de lazer, entre outras demandas.

Analisando seu significado histórico, a Reforma Urbana pode ser entendida como movimento surgido a partir de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra, com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país. Os objetivos comuns dessas

²⁵ Os resultados dos 4º encontro do grupo de trabalho no Seminário Restauração de APP, organizado pelo CONAMA em julho de 2006, em Brasília, reforçam esse entendimento, sendo que as propostas para ações públicas envolvendo as APPs urbanas podem ser expostas em linhas gerais como: mudança de lógica do licenciamento, para que passe a ser um ato único urbano e ambiental, necessidade de que os planos diretores dêem mais importância às APPs, revisão do conteúdo de normas municipais, para que possam abrigar a necessidade de proteção de APPs, nos moldes do que preleciona o Código Florestal e demais normas federais, no sentido de evitar divergências.

lutas eram a regularização de propriedades imobiliárias urbanas; a realização de programas públicos habitacionais; a otimização na oferta de transporte público e a instituição de espaços democráticos para gestão da cidade pelo povo, como conselhos, audiências públicas, plebiscitos, referendos populares ²⁶.

No contexto da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 foram colhidas milhares de assinaturas de representantes de movimentos sociais e de cidadãos comuns, para inclusão da emenda constitucional de reforma urbana na proposta do texto da Constituição de 1988. Os objetivos traçados na proposta de emenda abarcavam temas como a proteção urbanística, cultural e ambiental; regularização de áreas ocupadas; programas públicos habitacionais; melhoria na gestão dos serviços de transporte público; instituição de instrumentos de participação democrática, como orçamento participativo, conselhos deliberativos e consultivos, referendos populares.

(...) a demanda fundamental a ser considerada pelo Congresso Constituinte era tornar explícito o reconhecimento da noção de propriedade social. Esta reivindicação foi encaminhada de várias maneiras, porém a mais importante foi sem dúvida a “Emenda popular sobre reforma urbana”, formulada por diversas organizações da sociedade civil, assinada por centenas de milhares de pessoas e apresentada aos deputados constituintes. (FERNANDES, 1998. p. 218).

Para Fernandes (1998), dentre as demandas contidas na emenda popular da reforma urbana, foram três as principais conquistas aprovadas, que passaram a constar do capítulo constitucional: a) a delegação de competências para que os municípios possam promulgar leis que disciplinem o uso e ocupação do solo urbano, além da imposição de que municípios com mais de 20.000 habitantes aprovem seus Planos Diretores; b) limitação do direito à propriedade privada ao cumprimento de sua função social; c) aprovação do direito de usucapião em áreas urbanas de até 250 metros quadrados.

Apesar dos avanços, muitas das propostas foram rejeitadas ou aprovadas parcialmente e algumas das vitórias obtidas, mesmo que bastante significativas, acabaram por se tornar dependentes de regulação por outros instrumentos legais mais específicos. Marcelo Souza (2006), inclusive, faz uma crítica ao conteúdo constitucional dedicado à ordem urbana, denunciando que o mesmo acaba por transferir as responsabilidades da reforma urbana para os planos diretores municipais, como se a mudança na forma de

²⁶ Esses anseios centrais dos movimentos pela Reforma Urbana não são uma realidade plenamente conquistada nos dias de hoje, mas podem ser percebidos muitos avanços desde a Constituição de 88 e para que outros sejam concretizados é imprescindível a existência de mecanismos de participação popular no âmbito dos governos locais.

planejar o urbano em nível local fosse suficiente para uma mudança radical em nível nacional.

Em uma análise bastante interessante da sistematização dos conteúdos constitucionais, Milaré (2007) aponta que o capítulo que trata da ordem urbana está inserido no título da ordem econômica e financeira, apartado do capítulo que dispõe sobre meio ambiente, que por sua vez encontra-se no título da ordem social. Essa disposição dos capítulos pode sugerir que o legislador contextualizou a questão urbana mais sob o aspecto econômico do que sob o aspecto ambiental e social, o que soa estranho diante da tentativa de compreensão dos ambientes urbanos como espaços de integração com o meio ambiente, construídos pela dinâmica social.

As mudanças promovidas pela Constituição de 1988 certamente não foram suficientes para modificar estruturalmente a situação anterior, já que grande parte da ordem liberal de exercício e distribuição do poder político foi mantida. Na sua essência, a natureza classista e segregadora do Estado não foi alterada. Mudanças importantes da estrutura urbana somente ocorrerão quando reformas políticas mais profundas melhorarem as condições de cidadania jurídico-política e sócio-econômica do povo brasileiro. (FERNANDES, 1998 p. 280).

Concluimos que no capítulo da ordem urbana o legislador, à época, relacionou a política urbana mais à propriedade do solo urbano do que com o meio ambiente. Apesar da Constituição de 1988 haver introduzido a possibilidade de criação de novos modelos para o planejamento das cidades contemporâneas, baseados na manutenção do meio ambiente saudável e da função social da propriedade, a regulamentação de muitos dos princípios constitucionais ainda foi adiada por alguns anos e a instituição de algumas diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável não se materializaram. Posteriormente, um importante impulso foi dado para essas mudanças, com o advento da Lei nº 10.257/2001, que se tornou conhecida como o Estatuto da Cidade²⁷.

A Constituição de 88 atrela o direito de uso da terra à função social da propriedade, o que não se restringe às áreas rurais, sendo aplicado também à propriedade urbana, mas a prática efetiva da função social da propriedade foi regulamentada no Estatuto da Cidade, por meio do estabelecimento de instrumentos que podem ser praticados pelos

²⁷ O Estatuto da Cidade é uma *lei que pretende criar, expandir e consolidar o paradigma conceitual da CF/88*. (Fernandes, 2006 p.131), fortalecendo a autonomia do Direito Urbanístico, criando novos instrumentos urbanísticos, apontando processos políticos para a gestão democrática das cidades e propondo instrumentos jurídicos para a regularização fundiária de ocupações informais em áreas urbanas.

municípios, para melhor aproveitamento do solo urbano, tais como o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação.

Para José Afonso da Silva (2005), o Estatuto assume o contorno de uma lei geral do Direito Urbanístico, cumprindo sua função ao instituir princípios, disciplinar institutos e fornecer todos os instrumentos para auxiliar a função pública de ordenação dos espaços urbanos, sem esquecer da questão ambiental. Inclusive, o princípio da função social da propriedade contido nessa norma já contém implícita a necessidade de manutenção do meio ambiente equilibrado nas cidades.

Em que pese a regulamentação da função social pelo Estatuto da Cidade, esse instituto ainda tem muito o que evoluir, no sentido de sobrepor-se ao direito à propriedade, em casos, por exemplo, em que não há respeito ao aspecto ambiental, que seria indispensável ao preenchimento da função social da propriedade²⁸. A propriedade é arrolada como direito fundamental, cláusula pétrea na ordem constitucional, de modo que a relativização desse direito, a partir do conceito da função social, principalmente no que concerne à necessidade de proteção ambiental, significa uma realidade ainda em construção.

Como decorrência de nossa reflexão sobre o assunto, podemos dizer que a função social da propriedade urbana altera essencialmente o direito do proprietário de dispor livremente dela, condicionando seu uso e fruição ao interesse social. Trata-se de um interesse não apenas econômico, mas também ambiental, a justificar o apotegma de que toda propriedade privada é gravada por uma hipoteca social. (MILARÉ, 2006 p. 520).

Para Heloísa Costa (2008) foi o Estatuto da Cidade que estreitou as relações entre as preocupações urbanísticas e ambientais, ao introduzir o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, que adota a avaliação de aspectos e impactos ambientais utilizada nos Estudos de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.

Dessa forma, além do princípio da função social da propriedade, a formulação do Estatuto da Cidade trouxe outros avanços normativos no que concerne à regulação urbano-ambiental das cidades, sendo um instrumento importante de planejamento e regulação urbanística, de proteção ambiental em áreas urbanas, mas que definitivamente não traz automaticamente soluções para o tratamento de diversos problemas urbanos.

²⁸ O aspecto ambiental da função social, nesse caso, deve ser observado tanto nas propriedades rurais, tal como preconiza o art. 156 da CF/88, quanto nas propriedades urbanas, como previsto no art. 182 da CF/88.

Além do EIV, o Estatuto da Cidade contém outras referências à necessidade de proteção ambiental nas cidades. Em seu art. 2º o Estatuto revela dispositivos relacionados à garantia do direito a cidades sustentáveis, ao planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar efeitos negativos sobre o meio ambiente e contra a poluição e à degradação ambiental em áreas urbanizadas.

No entanto, na maioria das vezes, em cidades brasileiras, o poder público acaba por perder o controle do crescimento das cidades, não conseguindo colocar em prática os objetivos previstos no Estatuto das Cidades, não sendo satisfeitas muitas demandas sociais, como por exemplo, por saneamento, acesso à terra e proteção dos recursos ambientais.

A urbanização no Brasil, devido às forças de mercado, à especulação imobiliária e às ações elitistas e excludentes do Estado, acabou resultando em cidades fragmentadas, nas quais os grupos mais pobres são segregados em favelas, loteamentos irregulares; habitações inadequadas segundo o ponto de vista ambiental (FERNANDES, 2002).

O fato é que o crescimento urbano, resultado de intensos processos de migração, da dificuldade de realizar uma política efetiva de controle de natalidade, entre outras coisas, combinado com processos de exclusão social e segregação espacial, acaba sendo responsável pela persistência da pobreza e da desigualdade. A segregação socioespacial resultante da combinação, ao longo da história, de fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras, centralização e autoritarismo político, burocracia e corrupção na Administração Pública, sobrevivência da estrutura fundiária concentrada, elitista e privatista; além do planejamento urbano incipiente; são fatores que contribuíram e contribuem para a ocorrência de impactos socioambientais gravíssimos nas cidades.

De fato, existe toda uma cidade erguida e consolidada irregularmente em áreas que deveriam ser mantidas preservadas, fato este que não pode ser encarado como um malefício ocasionado pelas classes pobres, pois é consequência da falta inevitável de acesso dessas classes à cidade legal. Além do que, ocupações em áreas de proteção ambiental também ocorrem por edificações erigidas para classes altas, o que fica explícito nos condomínios de luxo que se multiplicam em áreas de proteção ambiental no entorno das grandes cidades.

O paradigma dominante que tem orientado a interpretação do fenômeno da urbanização rápida, da perspectiva jurídico-política, ainda é essencialmente conservador e impregnado pela ideologia do legalismo liberal: de maneira geral, os estudos jurídicos - e as decisões judiciais por eles inspiradas - olham para a cidade tão somente a partir da perspectiva do lote privado e dos direitos individuais dos proprietários. (FERNANDES, 2006, p. 126).

Além da ocupação habitacional irregular os problemas ambientais das cidades brasileiras também são consequência da poluição industrial, do sistema de transporte que privilegia automóveis individuais, da exterminação de áreas verdes. Por isso, para a produção de uma cidade formal acessível, segundo Da Mata (2004), com respeito às áreas ambientais, devem ser criadas normas urbanísticas que não imponham restrições excessivas ao uso do solo, que sejam acessíveis a diferentes classes sociais e que transmitam aos municípios a responsabilidade pela tutela das áreas ambientalmente relevantes.

E essas normas, que possibilitam a proteção ambiental da coletividade em cidades que crescem irregularmente têm sido criadas? E quando existentes são eficazes? Não existem respostas prontas para essas perguntas, talvez uma análise apurada da evolução das normas urbanísticas e ambientais criadas desde o advento da Constituição de 1988 poderia proporcionar uma visão otimista, de que o planejamento urbano foi sendo gradativamente influenciado pela preocupação ambiental, principalmente porque os movimentos sociais empenhados nessa causa ganharam muita força e espaço de atuação nas cidades. No entanto, esse trabalho não tem uma proposta tão abrangente. O que se pretende compreender é se houve uma evolução nas normas que dispõem sobre saneamento ambiental e que influem na gestão das águas urbanas.

As políticas de ordenamento territorial deveriam partir do pressuposto da existência de normas coerentes com a realidade das cidades, mas para Maricato (2000), a legislação urbanística apresenta graves inadequações em relação à informalidade das cidades e acaba por tratar de forma muito genérica e homogênea as formas variadas de ocupação urbana. E o espaço urbano não deveria ser tratado como um bloco homogêneo, pois representa espacialmente as relações sociais, que são dinâmicas, e ao mesmo tempo influencia e transforma essas relações, sendo um dos elementos do seu dinamismo.

“O espaço e a política do espaço 'exprimem' as relações sociais, mas reagem sobre elas” (Lefebvre 1999, p. 26). E na ocupação e utilização dos espaços nas cidades, alguns interesses podem significar alterações na forma de planejar e de possibilitar diversos usos do solo, como a proteção do meio ambiente urbano, cabendo aos governos municipais, segundo Fernandes (2006), formular políticas de ordenamento territorial, que levem em conta interesses culturais e ambientais de vários grupos presentes nas cidades.

Monte-Mór (1994) acredita que a legislação urbanística no Brasil, nos idos da década de 70, induziu ao adensamento e a verticalização das cidades, que vieram a se tornar metrópoles. Com isso os ecossistemas urbanos foram sendo substituídos pela estrutura urbana, aprofundando as distâncias entre as dinâmicas espaciais e ambientais, entre centro e periferia.

Por causa dos problemas ambientais presenciados, a prática do planejamento urbano, com o passar do tempo, foi incorporando muito do discurso da sustentabilidade urbana e da justiça socioambiental, sendo que a expressão atual de meio ambiente urbano pode sintetizar algumas dimensões físicas do espaço urbano e dimensões de ambiência, associadas com práticas que demonstram a busca por melhores condições de vida (COSTA, 2000).

Esse debate ambiental voltado para o ambiente urbano emergiu atrelado aos movimentos sociais nas cidades, atingindo as estruturas do planejamento urbano, sendo que a política de uso do solo, inclusive, passou a ser um instrumento acessível aos municípios para proceder à gestão de recursos ambientais, como as águas urbanas, por meio de políticas voltadas para o saneamento ambiental.

A idéia de que a análise urbana deve assumir um viés ambiental e de que os conflitos sociais devem ser legitimados, possibilitados, por meio de instrumentos de participação democrática, traz um novo desafio para a formulação de teorias sobre o planejamento do espaço. Isso porque o pensamento ambiental recorrente questiona a forma de organização das cidades, a urbanização contemporânea, representando um desafio para os formuladores de políticas públicas, que se vêem obrigados a discutir os limites ecológicos das áreas urbanas. O fato é que as discussões ambientais têm influenciado na configuração geopolítica mundial e nas decisões governamentais sobre o uso do território.

Na busca por um planejamento urbano que possibilite o respeito a restrições ambientais nas cidades, o Estado passa a ter um novo papel, o de implementar políticas socioambientais, tanto como formulador dessas políticas, quanto como mediador de instâncias de participação também envolvidas com esse processo. Assim, os mecanismos de regulação, como as instâncias colegiadas, as audiências públicas, entre outros, *são uma excelente fonte de reflexão sobre os limites e possibilidades de mediação e explicitação dos conflitos de interesses na esfera socioambiental* (Costa, 2008 p. 88).

Se o desenvolvimento sustentável representa um discurso de reprodução e manutenção do capitalismo em nível global, é também em torno dele que vários movimentos socioambientais vêm se articulando e (re)conquistando espaços e identidades, reescrevendo, assim, o discurso dominante. A dimensão política, no sentido de um conjunto de práticas adotadas por diferentes grupos sociais, constitui, portanto, um elemento central a ser considerado. (COSTA, 2008 p. 97).

Nesse sentido, Cássio Hissa (2008) entende que as cidades não deveriam ser abordadas apenas como concentradoras de problemas ambientais, como avessas à

possibilidade de convivência em um ambiente saudável, nem o meio ambiente deve ser tratado como distante da cultura e das práticas humanas. É importante que essas questões não estejam dissociadas e que também nas cidades a questão ambiental esteja no centro das discussões econômica, social e política.

Considerar as relações entre as cidades e o meio ambiente pode levar a amplas reflexões sobre diversos bens ambientais e esse trabalho dedica maior ênfase às águas urbanas; bens ambientais que funcionam como indicador das possibilidades de melhoria da qualidade de vida das pessoas nas cidades. A água pensada no contexto urbano tem relação direta com as ações de saneamento ambiental, que envolvem o fornecimento de água, a infra-estrutura de esgoto e drenagem, assim como o manejo das águas pluviais e a recuperação dos cursos d'água.

Durante a década de 70 no Brasil, os sanitaristas se valiam de um discurso de saneamento totalmente voltado para a proteção da população contra doenças causadas pela insalubridade presente tanto na cidade quanto no campo.

Já na segunda metade do séc. XX, quando a urbanização sem urbanismo era um fato no Brasil, quando as migrações internas agravaram o problema sanitário, quando a metropolização das capitais começava a afirmar-se, a premência das necessidades de saúde pública e dos serviços urbanos fundamentais detonou a campanha pela infra-estrutura do saneamento básico. (MILARÉ, 2007 p. 605).

Foi a partir da década de 80 que as políticas públicas de saneamento ampliaram o espectro de suas abordagens e ganharam lugar de destaque nas discussões políticas, quando as Nações Unidas decretaram a década internacional do abastecimento de água e do esgoto sanitário.

Com isso, a concepção de saneamento tornou-se mais abrangente que a noção simplista de saneamento básico, passando a abarcar, além do abastecimento de água e coleta de esgoto, também aspectos de manejo integrado de águas pluviais, coleta e disposição de resíduos sólidos e controle de vetores. Além disso, o saneamento deixa de ser compreendido unicamente como serviço, passando a ser reconhecido como direito social. (COSTA, BONTEMPO, KNAUER, 2008).

Com a ampliação do conceito de saneamento ambiental, tornou-se necessário o aperfeiçoamento da legislação urbanística e ambiental, para que fossem levados em conta aspectos mais amplos sobre o tratamento das águas urbanas em ambientes urbanizados, além da necessidade de uma melhor estruturação da Administração Pública municipal,

partindo do princípio de que o saneamento precisaria estar no centro da agenda ambiental dos municípios.

A consciência da necessidade de melhoria na prestação de serviços de saneamento em várias cidades foi o que impulsionou a formação de movimentos sociais pela reforma sanitária. Nomeados de Movimentos Sanitários, eles eram compostos por segmentos politizados da sociedade, dispostos a lutar por soluções para problemas urbanos recorrentes. O Movimento Sanitário originou-se ainda na época da ditadura militar, misturado a protestos contra as barreiras impostas à participação democrática. Nessa época, tratava-se de um movimento estritamente ligado à saúde, relacionando-se especialmente com a medicina preventiva (Ministério das Cidades, 2004).

O Movimento Sanitário propunha uma reforma sanitária para o Brasil, baseada na transformação das práticas sanitárias da época e na abordagem histórica dos processos sociais. Foi através da vinculação com o movimento pela Reforma Urbana e sua integração às demandas com representações populares na Assembléia Nacional Constituinte, que o Movimento Sanitário ganhou maior força para entregar ao Congresso emenda popular com grande número de assinaturas. Depois disso, houve um avanço no desenvolvimento de uma nova consciência sanitária e de uma nova ética profissional fundada na teoria social da doença. Mesmo assim, a transformação das práticas sanitárias ainda dependeria da inversão de um paradigma elitista e excludente dominante nas cidades e da contínua evolução da compreensão do conceito ampliado de saneamento ambiental.

O fim dos anos de ditadura militar conduziu as novas forças à subordinação a um novo governo, porém com características bastante conhecidas, sendo marcado pelo paternalismo e pela sujeição. Assim, os setores que ascendiam não tiveram impulso suficiente para promover uma remodelação profunda e completa da estrutura política brasileira. (HELLER et al, 2002, p. 231).

Em material divulgado pelo Ministério das Cidades (2004) são informadas as transformações sociais que podem ser proporcionadas a um município que investe em ações relacionadas ao saneamento ambiental, entre elas a garantia de salubridade ambiental, a redução de desigualdades sociais, o desenvolvimento urbano com garantia de qualidade de vida, o desenvolvimento econômico e a recuperação de áreas degradadas, com destaque para a revitalização das águas urbanas.

A proposta da política de saneamento ambiental se orienta por uma nova forma de conceituar a política urbana e sua intersectorialidade. A noção de salubridade ambiental que deve orientar o planejamento, a organização, os novos investimentos e a prestação dos serviços de saneamento básico traz implícita a promoção da saúde pública e a integridade do meio ambiente e estabelece a interface necessária com o desenvolvimento urbano, em particular, com a gestão do uso e da ocupação do solo. (Cadernos de Saneamento Ambiental, 2004, p. 22).

A evolução do conceito e das ações voltadas para o saneamento ambiental no Brasil poderá ser melhor compreendida pela exposição do histórico do saneamento no Brasil e especificamente no município de Belo Horizonte, que será abordado nos itens a seguir.

1.4 Tratamento de águas urbanas: breve histórico do saneamento ambiental no Brasil

Assim como as áreas de preservação permanente, tratadas anteriormente, os cursos d'água são recursos protegidos constitucionalmente, bens ambientais essenciais à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social. A relação dos homens com a água em áreas rurais é recorrentemente enfatizada quando se discute sua importância para a manutenção de todas as atividades relacionadas ao campo. Mas o que dizer das águas urbanas?

Em uma perspectiva mais ampliada, a proteção normativa das águas urbanas deve ser investigada a partir de normas genéricas formuladas para tutelar esse bem ambiental. No entanto, pensar em águas urbanas exige um foco mais concentrado na questão do saneamento ambiental. Daí a importância de se buscar a compreensão de como tem ocorrido a regulação normativa de questões relativas a águas urbanas e saneamento ambiental no Brasil.

Para Granziera (2003), políticas públicas relacionadas às águas urbanas são aquelas ações que envolvem a gestão de recursos hídricos, constituindo processos de alocação de valores, empreendidas pela administração pública, objetivando o atendimento de demandas sociais genéricas, originadas de vários segmentos da sociedade.

Essa alocação de valores consiste em uma verdadeira disputa, que constantemente envolve conflitos, alianças e negociações, pois, como já se

disse, a sociedade encontra-se sempre dividida em inúmeros grupos, que possuem interesses, expectativas de futuro e percepções bastante variados. Isso não se coloca de forma diferente quando se trata de recursos hídricos. (GRANZIERA, 2003, p. 112).

Os recursos hídricos no contexto de uma cidade são bens ambientais diretamente relacionados com as questões sanitárias, por isso a necessidade de se partir de um histórico do saneamento no Brasil para examinar sua evolução até a compreensão de como são geridas, na atualidade, as águas urbanas em grandes cidades como Belo Horizonte.

No século XIX, a partir da primeira lei sanitária inglesa, o *Public Health Act*, a concepção higienista, que buscava sanear as cidades através da imposição de ordem e estética, era preponderante e compreendia o saneamento e a salubridade como requisitos básicos de saúde pública. O urbanismo na Europa era caracterizado pela intenção de disciplinar e requalificar as cidades, que vinham crescendo sem regulação (pois esta ainda estava sendo criada) desde a revolução industrial. *Busca-se retomar o controle dos espaços centrais e requalificá-los, funcional e simbolicamente, como expressões da sociedade burguesa emergente* (Fundação João Pinheiro, 1997 p. 34).

Essa concepção também encontrou respaldo no Brasil. No entanto, algumas mudanças ocorridas ao longo dos anos na forma de se compreender o ambiente urbano e a busca por qualidade de vida nas cidades acabaram por dar outro significado ao conceito de saneamento ambiental, ampliando a concepção higienista. Gradativamente, foi-se compreendendo que o saneamento deveria significar não apenas um aspecto da saúde pública, mas um dos aspectos da cidadania.

O conceito de saneamento ambiental²⁹ abrange as ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, controle ambiental de vetores, controle do uso e ocupação do solo.. A saúde e a qualidade de vida das pessoas nas cidades dependem da superação de carências em saneamento, o que inclui o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, e também o manejo de resíduos sólidos e das águas pluviais urbanas.

As verdadeiras mudanças trazidas para as cidades brasileiras, em relação ao saneamento, começaram a ocorrer entre os anos de 1893 e 1929, com a entrada em cena

²⁹ Conjunto de ações técnicas e sócio-econômicas, com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos e os demais serviços de limpeza urbana; o manejo das águas pluviais urbanas; o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina da ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural (Ministério das Cidades, 2004, p.16).

do engenheiro sanitaria Saturnino de Brito, que foi *responsável pelo surgimento da consistência técnica voltada para a realidade nacional, tendo um papel preponderante na adoção do sistema separador absoluto de esgotamento sanitário* (HELLER *et al*, 2002, p. 110).

A partir de 1890, teve início o movimento pela reforma sanitária no Brasil, que segundo Heller (2002), pode ser dividida em dois momentos. O primeiro foi marcado por ações de combate a epidemias de febre amarela, peste bubônica e varíola. Em um segundo momento, o movimento esteve mais voltado para a solução de problemas nas áreas rurais, abandonadas na época.

A primeira fase foi denominada de fase higienista, protagonizada por Oswaldo Cruz e Pereira Passos. Nessa época as ações de saneamento eram entendidas como necessárias para solução de problemas de pessoas consideradas agentes de doenças. *As missões – como eram conhecidas as comissões realizadoras de ações sanitárias – concentravam esforços nas vacinações em massa e no extermínio de focos e vetores de doenças* (HELLER, 2002, p. 118).

Essas ações tiveram como consequência imediata a Revolta da Vacina, ocorrida em 1904 no Rio de Janeiro, um protesto contra o governo autoritário que impunha a destruição de favelas e a vacinação compulsória. E como consequência indireta a segregação espacial e processos que mais tarde passariam a ser denominados de espoliação urbana³⁰.

Após a era de Oswaldo Cruz, por volta de 1918, movimentos nacionalistas deram ensejo à Liga Pró-saneamento do Brasil, reunindo indivíduos, instituições e órgãos públicos em prol do saneamento das áreas rurais do país, que se encontravam desamparadas pelas políticas nacionais e entregues a doenças como a malária e a doença de Chagas. Muitos estudiosos e figuras públicas juntaram-se ao movimento, como Monteiro Lobato, que na época deu vida ao personagem Jeca Tatu, um representante do homem do campo doente e sem energia para o trabalho.

O grande marco da evolução do poder público no Estado brasileiro foi a atuação da liga Pró-saneamento do Brasil. O sucesso desse movimento estimulou o poder público a ultrapassar os limites do Distrito Federal e a implementar ações em todo o território nacional. Para isso, tornou-se necessário induzir os governos estaduais a assumirem responsabilidades sobre os problemas de ordem sanitária, buscando manter ou restabelecer a saúde de seus habitantes. (HELLER, 2002, p. 163).

³⁰ Conceito cunhado por Lúcio Kowarick (KOWARICK, 1983) para designar fenômenos urbanos negativos percebidos a partir das décadas de 70 e 80, como o não reconhecimento das demandas sociais por moradia e serviços coletivos, que são essenciais para a qualidade de vida urbana. Somatória das precariedades e expropriações impostas aos trabalhadores tanto na esfera do trabalho quanto na esfera do urbano/da habitação, transportes, entre outros.

Ao final do século XIX, o Estado começa a se encarregar dos serviços de saneamento, antes prestados por empresas privadas. Comissões de saneamento são criadas pela União, para elaborar projetos para as cidades, principalmente aquelas que se encontravam em situação de emergência. Já no século XX, a partir da década de 30, no governo Getúlio Vargas, passaram a ser nomeados interventores de saúde nos Estados, o que refletia a incapacidade dos governos lidarem com seus problemas sanitários.

A análise histórica dessa época costuma salientar que, com o início de uma nova era política no Brasil, com o fim da Primeira República e a entrada de novos atores no cenário político, começava a se delinear uma espécie de pacto social, caracterizado pela maior colaboração entre capital e trabalho. Além disso, com a implementação de uma política de industrialização, o Estado passa a intervir mais na economia e a implantação de serviços de infra-estrutura básica passa a ser um compromisso maior das cidades, uma vez que elas precisavam se adaptar para dar condições à expansão industrial.

O ano de 1937 é marcado pelo golpe de Estado que instaura o Estado Novo e acentua a política de controle e de instalação de indústrias de base no Brasil. Posteriormente, o governo de Juscelino Kubitschek dará continuidade à geração de condições propícias para o desenvolvimento industrial, o que compreende a aplicação de mais recursos em infra-estrutura viária. Enquanto se aumenta a ênfase no processo de industrialização, diminuem os investimentos em bens e serviços de consumo coletivo. Apenas a partir de 1945, começam a se acentuar as preocupações com as demandas das classes populares.

Entre essas demandas estava o saneamento, e na década de 50, quando foi criado o Ministério da Saúde no segundo governo Vargas, o setor de saneamento começou a mostrar-se mais autônomo com relação ao setor de saúde. Embaladas pela crescente industrialização e pelo aumento da expansão das áreas urbanizadas, as ações de saneamento foram ganhando uma nova configuração, voltando-se mais para a melhoria das condições sanitárias das habitações urbanas e para projetos de coleta e destinação do lixo.

A criação do Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água em 1953 significou a transferência da prioridade da União na formulação de políticas públicas de saneamento para organizações ligadas aos municípios, como autarquias e empresas de economia mista. Posteriormente, em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH) tornou-se o órgão responsável pela gestão político-financeira do setor de saneamento, o que para Heller (2002) representou um marco no estabelecimento de uma nova política para o setor.

A criação do BNH significou a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, mas sua atuação contribuiu para agravar problemas das grandes cidades, como a

supervalorização da terra urbana, a especulação imobiliária e a expansão periférica das alternativas habitacionais, às quais a população de baixa renda tinha acesso. Isso porque os recursos da poupança compulsória (FGTS) utilizados pelo BNH eram empregados na construção de conjuntos habitacionais periféricos e concomitantemente para construir habitações para as classes médias e altas nas áreas centrais (MONTE-MÓR, 2008).

Juntamente com o BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU passou a assumir uma função importante no planejamento das cidades, atuando como organismo central do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado. O SERFHAU tinha atuação voltada para municípios com população inferior a 50 mil habitantes, cuidando do planejamento interno de pequenas e médias cidades. Para Monte-Mór (2008) o SERFHAU não logrou êxito em sua estratégia, pois praticava uma política de planejamento urbano local, descentralizada, enquanto o sistema político-econômico do país ia por caminhos inversos, intensificando as políticas centralizadoras e privilegiando a utilização dos recursos financeiros nas metrópoles.

Talvez por esse motivo o SERFHAU acabou perdendo sua autonomia, sendo sobrepujado pela importância crescente do BNH e não conseguiu solucionar os problemas urbanos mais urgentes das cidades. O SERFHAU serviu basicamente para promover a elaboração de planos diretores locais, cuja implementação ficava a cargo dos governos locais, pouco preparados e sem acesso a recursos para implementá-los.

Posteriormente foram impostas estratégias para o alcance de crescimento econômico e, entre elas, o investimento em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que se mostraram eficientes formas de conquistar a aprovação da população. O processo de industrialização e urbanização se reforça no período militar e com o crescimento das cidades novos profissionais começam a influenciar no planejamento urbano, profissionais com a função de formatar uma cidade apta ao desenvolvimento do capitalismo.

Nesse período de aceleração do crescimento da economia brasileira foi formulado o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA³¹ e o BNH se mantinha como órgão financiador de sistemas de saneamento geridos por companhias estaduais³². Nessa época, as esferas estadual e federal se mantinham em destaque, centralizando as políticas urbanas, e o poder local era mantido em segundo plano.

³¹ Mantido com recursos do FGTS para aplicação prioritária na expansão do sistema de abastecimento de água.

³² Nessa época os municípios delegavam aos estados os serviços de saneamento

O ambiente político marcado pela ditadura militar determinou o perfil da gestão do setor (de saneamento): centralização decisória, prestação dos serviços subordinada à auto-sustentação tarifária, predominância das ações nas regiões mais desenvolvidas (sul e sudeste), aplicação dos subsídios cruzados e obrigatoriedade de concessão dos serviços locais às companhias criadas pelos Estados brasileiros como requisito para que os Municípios pudessem acessar os recursos da União (Cadernos de Saneamento, 2004, p. 35).

As finalidades básicas do PLANASA, de acordo com Almeida³³ citado por Heller (2002) eram: a) a eliminação do déficit de saneamento básico através de programação adequada que permitisse atingir o equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços no menor tempo, com um custo mínimo; b) manutenção, em caráter permanente, do equilíbrio atingido entre a demanda e a oferta de bens e serviços no campo do saneamento básico; c) atendimento de todas as cidades brasileiras, mesmo dos núcleos urbanos mais pobres; d) instituição de política tarifária de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços de forma a obter um equilíbrio permanente entre receitas e despesas; e) instituição de política de redução de custos operacionais em função de economia de escala com reflexos diretos no esquema tarifário; f) desenvolvimento de programas de pesquisas, treinamento e assistência técnica.

Para Edis Milaré (2007) o PLANASA foi instrumento para formulação de políticas para o setor, de forma bastante discricionária e autocrática, em uma época em que a economia brasileira vinha vivendo momentos de crescimento, mas essa situação se alterou com a crise mundial do petróleo na década de 70. A crise impossibilitou a sustentação dos compromissos de expansão brasileiros. A segunda crise do petróleo em 1979 teve efeitos ainda mais graves para o Brasil, que passou a firmar acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI, em troca de financiamentos. A escassez de recursos financeiros repercutiu nos financiamentos então repassados ao BNH, que passou a necessitar de empréstimos do Banco Mundial.

Essa instabilidade de recursos afeta o PLANASA, que além dos problemas financeiros, passava por problemas estruturais. A centralização imposta pelos governos militares impunha dificuldades para que as ações de saneamento pudessem ser executadas pelos municípios, que precisavam conceder os serviços locais às companhias criadas pelos Estados, como um pré-requisito para terem acesso à transferência de recursos pela União. Assim, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs recebiam os recursos do PLANASA, mas não conseguiam suprir todas as demandas por saneamento nos municípios.

³³ ALMEIDA, W.J.M. Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA. Rio de Janeiro: IPEA/INPS, 1977. (Coleção Relatórios de Pesquisa, 37)

Outro problema foi o baixo desempenho gerencial, econômico e financeiro das CESBs e a total falta de transparência dessas companhias em relação aos usuários e ao poder concedente. (Ministério das Cidades, 2004, p. 35).

O fato dos municípios serem excluídos do financiamento do PLANASA justificase pela auto-sustentação tarifária, critério que impunha que as tarifas pela prestação dos serviços de saneamento deveriam ser suficientes para cobrir os custos de manutenção dos empréstimos, como também pela necessidade de uniformização da política de saneamento.

A aplicação de recursos do PLANASA priorizou o abastecimento de água em detrimento das demais ações que compõem o saneamento básico, como a coleta e disposição adequada de esgotos sanitários e resíduos sólidos domiciliares, a drenagem urbana e o controle de vetores, tão importantes quanto o abastecimento de água para a melhoria da qualidade de vida. (HELLER, 2002, p. 244).

Com o fim da ditadura militar inicia-se o período de redemocratização e, nesse contexto, lutas pela reforma urbana e a reforma sanitária passaram a se destacar como uma nova forma de politização nas cidades. Essas lutas impulsionaram amplos processos democráticos nos setores de saúde e saneamento, permitindo a participação popular nas discussões políticas.

Com a abertura democrática e a formação da Assembléia Nacional Constituinte, os movimentos pela reforma urbana entregaram ao Congresso uma emenda popular, abordando aspectos da política urbana, que ao final acabou por ocupar apenas dois artigos no capítulo da ordem urbana, disposto na Constituição de 1988. Muitas das reivindicações não foram incorporadas, sendo que alguns avanços efetivaram-se após a promulgação da carta constitucional.

Após a extinção do BNH³⁴, com o amparo das diretrizes democráticas traçadas pela Constituição de 1988, passa a tramitar na Câmara Federal o Projeto de Lei denominado Projeto de Lei da Câmara 199 (PLC 199), dispendo sobre a política nacional de saneamento e figurando como uma busca de mudanças institucionais para o setor de saneamento. O projeto foi vetado na íntegra pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, sob justificativa de que iria contra os interesses públicos.

Em substituição a esse projeto de Lei, o governo FHC apresentou o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento a ser financiado pelo Banco Mundial e em 1995 e

³⁴ O BNH foi extinto em 1986 e suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal. Além disso, em 1992 houve uma grande dispersão dos organismos que financiavam o PLANASA.

promulgou a Lei de Concessões (Lei n. 8.987/95), permitindo a ampla prestação de serviços públicos pela iniciativa privada.

Desde que a Lei de Concessões foi aprovada, no início de 1995, cerca de 50 municípios, concentrados principalmente na região Sudeste, assinaram contratos de concessão (total ou parcial) de seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com empresas privadas, sendo algumas associadas ou controladas por grupos estrangeiros. (Ministério das Cidades, 2004, p. 38)

Com o advento dessa Lei, o setor de saneamento passa a receber menos recursos públicos, pois algumas resoluções do Conselho Monetário Nacional, órgão do Banco Central, eram formuladas no sentido de dificultar o acesso a esses recursos, principalmente para as Administrações Públicas municipais. Com isso, a impressão que se disseminava era de que não existiam recursos orçamentários para o saneamento, o que levou à busca dos investimentos da iniciativa privada.

O governo federal valeu-se de estratégias para viabilizar as concessões privadas, para a privatização das companhias estaduais e para a autorização da entrada do capital privado de bancos e de corporações internacionais no país. Os principais argumentos utilizados pelo governo Fernando Henrique na época, para justificar as privatizações, era a escassez dos recursos públicos e a maior eficiência da iniciativa privada na busca da qualidade dos serviços prestados.

Nesse período foram travados embates entre o governo federal e algumas entidades civis representativas do setor de saneamento, sendo criada a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. E em 2003, com a transição para o governo Lula, o setor de saneamento passa a receber outra orientação, com a proposta de resgate e fortalecimento da gestão pública.

Nessa nova fase, um grande avanço para as políticas de saneamento ocorreu em 2007, quando algumas diretrizes nacionais foram definidas na Lei federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, formulada a partir dos seguintes princípios basilares: universalidade, integralidade e equidade. A universalidade pode ser compreendida como a possibilidade de que os serviços de saneamento sejam ofertados para todos os cidadãos, respeitadas as particularidades de cada local. Por integralidade entende-se a garantia de que a prestação dos serviços de saneamento seja abrangente, abarcando o abastecimento de água, a coleta de esgoto, a drenagem de águas pluviais, a gestão dos resíduos sólidos e o controle de vetores, uma vez que a salubridade ambiental é alcançada através de políticas integradas.

Finalizando, a equidade é alcançada quando há tratamento igualitário de todos os cidadãos, sendo que os serviços ofertados e as tarifas cobradas não devem ser excludentes a determinadas classes sociais.

Políticas de saneamento ambiental precisam promover a noção de salubridade ambiental, o que implica integração entre saúde pública, desenvolvimento urbano, gestão do uso e ocupação do solo e integridade do meio ambiente. Mas a realidade nem sempre foi essa. Atualmente a Constituição Federal³⁵ prevê que os municípios também deve ser responsáveis por prestar e organizar os serviços de saneamento ambiental, podendo fazê-lo diretamente ou por meio de autarquias municipais, ou ainda, conceder a operação desses serviços para empresa estadual ou empresa da iniciativa privada.

No entanto, pela leitura de alguns autores que estudam a realidade do saneamento ambiental no Brasil, ainda existe um déficit democrático no que concerne à formulação de políticas públicas e gestão de serviços de saneamento. Esse déficit vem sendo superado em alguns setores, como o de meio ambiente, que congrega a participação de muitos representantes da sociedade civil, mas avança timidamente. (HELLER *et al*, 2007).

Depois de uma breve apresentação da trajetória da regulação do saneamento ambiental no Brasil e de como os municípios se inserem nessa gestão, passemos à análise do tratamento das águas urbanas no município de Belo Horizonte. Para tanto é importante salientar que, enquanto questões de abastecimento de água e saneamento sempre ficaram a cargo dos Estados, outras dimensões das águas urbanas, como a questão da drenagem, ficavam a cargo dos municípios.

1.5 Histórico do Saneamento ambiental em Belo Horizonte

As cidades são espaços construídos, integram a paisagem, se expandindo e abrangendo ecossistemas à malha urbana. A análise das águas, no interior dessas cidades, pode significar uma forma bastante peculiar de compreensão da realidade dos bens ambientais absorvidos pelo desenvolvimento urbano. Ao se refletir sobre aspectos de

³⁵ BRASIL, Constituição de 1988. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

esgotamento sanitário, de drenagem, de sobrevida de córregos em leito natural espalhados pelas cidades, de preservação da vegetação nas margens desses córregos, é possível inferir outros significados e formatos para a paisagem urbana, para os espaços de lazer nas cidades e para a fruição dos espaços públicos.

Buscando compreender a formação e a configuração da cidade de Belo Horizonte a partir de suas águas, primeiramente é importante compreender que sua ocupação seguiu a tradição portuguesa, como bem explicam Marques e Monte-Mór (1994), a partir dos topos e das linhas de encostas, sendo que os vales foram rejeitados, por representarem locais insalubres para a habitação humana. No entanto, posteriormente, com o adensamento da cidade e a dificuldade de acesso à habitação por algumas classes sociais, esses locais começam a ser ocupados por pessoas de baixa renda.

Segundo funcionário da COPASA, entrevistado em 10/11/2008, os problemas relacionados à gestão das águas em Belo Horizonte têm origem na criação da cidade. O modelo de construção da cidade desconsiderou os cursos d'água, portanto não houve preocupação em preservar suas margens e cabeceiras. Foi um planejamento mal elaborado, já que foi transportado de Washington (capital dos Estados Unidos) para Belo Horizonte, sendo que hoje o problema passou a ser principalmente social, ainda ocorrendo ocupação no fundo de vales e o crescimento desordenado da população urbana, mais acelerado do que as ações públicas que buscam saná-lo.

Os vales eram ocupados por avenidas, uma vez que eram percebidos como importantes eixos viários. Essa forma de ocupação dos vales deixa explícita a intenção do pensamento urbanístico da época de domar as águas, que eram vistas como entraves ao desenvolvimento. As soluções urbanísticas da época precisavam possibilitar o adensamento da cidade, que ia se configurando como uma metrópole. Para isso, diversos ecossistemas então existentes foram sacrificados gradativamente em um ritmo intenso, no mesmo ritmo do crescimento da cidade de Belo Horizonte.

Para Monte-Mór (1994), a metropolização de Belo Horizonte foi acarretando, ao longo dos anos, diversos impactos ao meio ambiente, e os mais graves em desfavor das bacias hidrográficas. E como em uma cidade a administração dos recursos hídricos está intrinsecamente relacionada às políticas de saneamento ambiental, pode-se destacar que as políticas sanitárias, de gestão de águas urbanas, adotadas em Belo Horizonte no passado, consistiam basicamente em canalizar córregos, o que - percebeu-se adiante - não se mostrou uma solução definitiva para a poluição das águas urbanas e para problemas de enchentes, como poderá ser percebido pelo histórico de saneamento desse município.

Quando se tornou a nova capital do Estado de Minas Gerais, em 13 de dezembro de 1893, a localização de Belo Horizonte foi escolhida, entre outros fatores,

devido à disponibilidade de água para abastecimento e esgotamento sanitário. Nessa época foi promulgada a Lei n. 3, adicional à Constituição do Estado, estabelecendo os parâmetros para implantação da nova capital. A lei que alterou a Constituição definia que as novas obras a serem edificadas na cidade deveriam seguir normas de arquitetura e higiene e, ainda, que o Congresso poderia conceder a particulares ou empresas a titularidade para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgoto.

Nessa época o engenheiro Caetano César de Campos foi designado para comandar as obras na nova capital. Francisco Saturnino Rodrigues de Brito ficou responsável pela modificação do regime dos cursos de água e pelo abastecimento e Eugênio Raja Gabáglia, responsável pela canalização de águas pluviais e drenagem do solo. Esses profissionais foram fortemente influenciados pela teoria positivista de Auguste Comte, que preconizava o progresso das nações através da priorização da ciência e da razão.

O engenheiro sanitarista Saturnino de Brito teve uma função significativa na execução do projeto urbanístico de Aarão Reis para Belo Horizonte, propondo a consideração dos cursos d'água da região para adequação dos traçados da cidade³⁶. No entanto, suas propostas foram ignoradas "*e a ausência do traçado sanitário dificultou a implantação dos sistemas de esgotamento e a ocupação do território, constituindo ainda um grande problema durante a estação chuvosa, quando as enchentes tornavam-se constantes.*" (HELLER, 2002, p. 111).

O plano urbanístico proposto por Aarão Reis, inspirado na concepção européia, previa uma estrutura mais higiênica e passível de ser saneada, e uma nova dinâmica demográfica e industrial. A cidade (Belo Horizonte), organizada e saudável, era a projeção do ideal de uma sociedade disciplinada. Entretanto, as questões sociais não foram priorizadas dentro da dinâmica da nova capital. (HELLER, 2002, p. 110)

Um das preocupações preponderantes era a definição de quais seriam os mananciais de água para abastecimento da cidade, além disso, várias ações também foram realizadas no sentido de domar os cursos d'água, como a construção de canais nas vias públicas. Em julho de 1896 foi realizado o rebaixamento geral do canal do Arrudas, que já recebia as águas dos esgotos da cidade de Belo Horizonte *in natura*, sem qualquer tratamento prévio.

³⁶ No apêndice desse trabalho estão disponíveis um mapa representando a hidrografia de Belo Horizonte em 1936 e a proposta de Saturnino de Brito para o traçado da cidade no contexto do projeto urbanístico de Aarão Reis.

Na administração de Flávio dos Santos (1922-1926), as obras que ganharam mais destaque foram a canalização do ribeirão Arrudas e do córrego do Leitão, entre as avenidas Olegário Maciel e Augusto de Lima. Além das canalizações, foram implantados coletores nas margens desses córregos, o que contribuiu para a ocupação dos bairros do entorno (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

Na administração seguinte, de Cristiano Machado (1926-1929), o modelo de intervenção em cursos d'água é mantido, com retificação do ribeirão Arrudas e do córrego Acaba-Mundo, além da reconstrução do canal do córrego do Leitão. Ainda foram concluídos os projetos de construção de uma avenida sanitária ao longo do córrego Lagoinha e autorizados os projetos das atuais avenidas Silviano Brandão e Pedro II, ao longo dos córregos da Mata e do Pastinho.

Já na década de 30, a situação do saneamento se mostra problemática, com menos da metade das moradias tendo acesso ao serviço de abastecimento de água e menos de um terço com rede de esgoto. “*Os moradores dos subúrbios têm, com freqüência, de cavar suas próprias cisternas e construir suas fossas, enquanto aguardam que os serviços públicos alcancem a extensão do crescimento da cidade*” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 102).

Nessa época não havia ainda estruturas ou redes de esgoto capazes de atender toda a área urbana, o que levava à multiplicação de fossas sépticas. O problema da infecção das águas, devido ao lançamento de esgotos, já era algo preocupante e na época de secas, com menor volume hídrico, os leitos dos córregos com montes de lixo misturavam-se aos espaços ocupados pelos habitantes da cidade.

Os problemas envolvendo saneamento ambiental se acentuam com o crescimento da cidade, que continuava se espalhando para áreas mais periféricas. E além da paisagem degradante causada pelo lançamento de esgoto *in natura*, outro grave e constante problema são as inundações e desabamentos provocados pelo crescimento descontrolado da cidade, com a ocupação de áreas que deveriam ser ambientalmente protegidas, como margens de córregos e encostas; e devido à pobreza crescente e à incapacidade da administração municipal de formular alternativas de política habitacional voltadas para todas as classes sociais.

Nesse contexto, começa a se destacar a atuação das associações de bairros e vilas, que levam as demandas da população à municipalidade, o que demonstra um período de maior abertura política, entre 1933 e 1936. *Entre os anos de 1933-1936, essa ação torna-se mais intensa, ocorrendo a criação de inúmeros comitês partidários junto às associações de bairros e vilas* (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 140).

O ano de 1937, quando Belo Horizonte era administrada por Otacílio Negrão de Lima, marca um período de intensas obras de saneamento da cidade oficial³⁷, que contemplavam a articulação de vias, a obtenção de novas áreas para edificações e principalmente as canalizações de córregos. Nesse governo foram canalizados trechos remanescentes do ribeirão Arrudas, do córrego dos Pintos e do córrego do Leitão, iniciada a canalização dos córregos Renascença, Lagoinha, Barroca e Serra, além de finalizada a canalização dos córregos da Mata e Pastinho.³⁸ Todas essas intervenções em córregos foram realizadas para dar espaço a novas estruturas viárias e a áreas edificáveis, estimulando-se assim uma maior ocupação da zona urbana.

De fato, essas obras também foram a solução encontrada à época para afastar as possibilidades dos córregos transbordarem, causando enchentes, que eram o maior problema de fundo ambiental vivenciado pela cidade de Belo Horizonte.

Para enfrentar essa situação, algumas obras são planejadas, notadamente: a barragem de retenção do Acaba-mundo, a canalização de seu curso, pelas ruas Alfenas e Rio Grande do Norte, e o aumento da seção do seu canal na Rua Professor Moraes; a vala de contorno na bacia do Serra e do Gentio, de modo a conduzir os excessos dessas bacias para o vale do Cardoso; e a construção de represa nas cabeceiras do córrego do Leitão (barragem Santa Lúcia), a canalização de seu curso na Avenida Prudente de Moraes e a urbanização dos terrenos marginais. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 154).

Assim, até o final da década de 30, algumas canalizações antigas são alargadas e novos trechos são canalizados, com a construção de galerias de águas pluviais. Devido à importância da gestão dos serviços de saneamento, em 1953 é criado o Departamento de Águas e Esgotos (DAE), pela Lei municipal n. 333, de 23 de maio de 53, dividido em 4 departamentos: de águas, de esgotos, de estudos e projetos, laboratórios de análises e pesquisas.

Nessa época a cidade vinha crescendo da periferia para o centro, não tanto através de ocupações efetivas, mas de especulações imobiliárias sobre áreas centrais, que permaneciam vazias. Segundo estudos da Fundação João Pinheiro (1997), artigos publicados na época denunciavam que os habitantes da capital estariam insatisfeitos com a

³⁷ Zona urbana e vilas operárias oficialmente reconhecidas.

³⁸ A canalização do córrego Leitão propicia a abertura das ruas Tomás Gonzaga, Antônio de Albuquerque, Fernandes Tourinho e Antônio Aleixo, além de parte da Avenida Contorno. O córrego Pastinho dá lugar à Avenida Pedro II e o córrego Lagoinha à Avenida Antônio Carlos. O córrego da Mata dá lugar à Avenida Silvano Brandão e o córrego da Serra à Avenida Carandaí. (Fundação João Pinheiro, 1997)

falta de infra-estrutura urbana, de transporte, sendo que os problemas mais alarmantes seriam relacionados à ausência de saneamento básico.

Como nessa época imperava no Brasil um pacto social, que possibilitava maior contato das classes populares com o Estado, isso também se refletiu em Belo Horizonte, já que a administração pública, ciente da ampla insatisfação popular, começa a se preocupar com a reformulação de algumas normas e o controle da expansão desordenada da cidade.

Com relação às águas urbanas e o saneamento, havia na época uma Subdiretoria de Águas e Esgotos, responsável pela filtragem e abastecimento de água para as moradias. Mas o tratamento dado às águas não era suficiente para evitar a veiculação de doenças. O problema do esgoto era ainda mais grave, pois com a expansão da cidade se tornava impossível controlar os lançamentos a céu aberto e a maioria das moradias, encontrando dificuldade de acesso à rede de esgoto, acabava optando pela construção de fossas sépticas.

Devido a todos os problemas narrados, segundo estudos da Fundação João Pinheiro (1997), durante toda a década de 30 foi intensa a agitação de associações de bairro em torno da questão da água. Essas demandas levaram à criação, pelo governo, de um Novo Plano Geral da Cidade, visando estimular a concentração na área central e impedir a especulação imobiliária com a aprovação desregulada de loteamentos.

A cidade também começava a assumir a importância de ser um pólo comercial e industrial e passa a se verticalizar. Um grande problema percebido era o fato de o centro encontrar-se munido de serviços de infra-estrutura, enquanto as periferias, crescendo paralelamente, careciam dessas estruturas.

Na década de 40 também eram graves as enchentes enfrentadas pela cidade, provocadas pela ocupação desenfreada de áreas de preservação permanente, como encostas, que deveriam funcionar como pontos de escoamento das águas de chuva. Algumas obras, como a construção de barragens e a canalização de córregos, são realizadas de modo a contornar esse tipo de ocorrência, mas são insuficientes. Mas várias políticas públicas começam a ser formuladas na década de 40 para sanar esse déficit de infra-estrutura e habitacional.

Segundo a Fundação João Pinheiro (1997), em 1953 é recriado o Departamento de Águas e Esgotos de Belo Horizonte, reforçando a necessidade de melhorar a gestão dos serviços de água e esgoto, mas os problemas envolvendo abastecimento de água e tratamento de esgotos continuavam se agravando.

A cidade de Belo Horizonte sentiu o impacto da modernidade com o início da industrialização, nos idos da década de 30, mas é a partir da década de 60 que começam a se acentuar problemas relacionados ao crescimento urbano desordenado. A problemática

habitacional vai sendo debatida por diversos movimentos sociais e em Belo Horizonte a demanda por terra passa a ocupar mais espaço entre as demandas direcionadas ao Estado. Para Costa (1994), a carência por habitações fica latente pela observação de processos de favelização.

A ocupação ilegal do espaço é uma alternativa para aqueles que não têm acesso aos espaços formais da cidade. A segregação nas formas de ocupação irá se aprofundar nas décadas de 70 e 80. E certamente, nos locais favelizados, onde o adensamento urbano é bem maior, são mais sérios também os problemas ambientais, de qualidade de vida, de acesso aos meios de consumo coletivo, entre outros.

Em 1965, em um período em que o Banco Interamericano de Desenvolvimento - (BID) começava a conceder empréstimos para as grandes cidades brasileiras aplicarem em serviços de água e esgoto, é proposta a criação em Belo Horizonte do Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DEMAE), através da Lei n. 1.204 de 13 de outubro de 65, como autarquia da qual o município seria o maior acionista. Os empréstimos solicitados pelo DEMAE ao BID seriam utilizados principalmente para sanar os problemas de insuficiência de água para abastecimento da população.

Ao longo de sua história, o DEMAE, em que pese as dificuldades em suprir a crescente demanda pelos serviços de saneamento, notadamente os de abastecimento de água, representou o empenho do Poder Público municipal em capacitar-se técnica e institucionalmente para fazer frente aos novos patamares de crescimento e problemas urbanos da cidade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 201)

Em entrevista concedida pela Diretora de Normas da Secretaria Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte, a primeira lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte, na década de 70, já destacava a necessidade de proteção dos cursos de água, mas nessa época a percepção higienista na cidade ainda tratava as águas como obstáculo para o crescimento urbano.

A premissa dominante nas décadas de 70 e 80 foi de que as águas urbanas deveriam ser saneadas, por meio de canalizações totalmente cobertas ou descobertas, para implantação de avenidas sanitárias. Essa concepção, ao mesmo tempo em que retirou as águas do campo de visão dos moradores das cidades, interviu também na grande maioria das áreas de preservação permanente.

Nova fase de gestão de águas em Belo Horizonte foi inaugurada com o envolvimento do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. O BNH passa a executar a política de saneamento básico a partir da promulgação do Decreto-lei n. 200/67 e firma sua importância a partir do momento em que passa a receber recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O

SERFHAU é criado para funcionar como um órgão de assessoria técnica ao Banco, mas acaba tendo uma atuação desvinculada, passando a cuidar da elaboração de planos diretores municipais.

Essa política de saneamento foi fortemente centralizada em suas decisões e não se mostrou muito compromissada com o bem-estar da população. Esse aspecto é reforçado com a instituição do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, que transferiu às companhias estaduais a competência para controlar os serviços de saneamento mediante contrato de concessão, sob o argumento de que os municípios não teriam capacidade de resolver seus próprios problemas concernentes a saneamento. Como imposição do PLANASA, os estados deveriam criar suas próprias empresas estaduais de saneamento, mudando o formato de órgãos já existentes e os municípios deveriam delegar aos estados os serviços de água e esgoto domiciliares e industriais.

Nesse contexto também foi definido prazo de um ano para que as Prefeituras Municipais com população de mais de 10.000 habitantes providenciassem o tratamento de esgotos sanitários provenientes dos centros urbanos. Cidades com menos de 10.000 habitantes teriam o prazo em dobro, ou seja, de dois anos. Futuramente a Constituição de 1988 iria reforçar essa obrigação, instituindo aos municípios, como previsto no art. 30, inciso V, a obrigação de prestar serviços públicos de interesse local, como a limpeza urbana, o que abrangeria ações de melhoria de saneamento ambiental em prol da manutenção da saúde pública

Ainda na década de 70, o processo de metropolização em Belo Horizonte era crescente, quando foi formalmente instituída a Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, pela lei complementar n. 14 de 1973. Nessa época foi organizado um grupo executivo na Fundação João Pinheiro, para elaboração do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL), financiado e orientado pelo SERFHAU. Assim, o planejamento passa a ser executado em uma escala metropolitana, o que se reflete também nos serviços de saneamento, que antes eram determinados pela autarquia de água e esgoto de Belo Horizonte - DEMAÉ, passando a ser determinados pela Companhia Mineira de Águas e Esgotos – COMAG, órgão estadual.

A COMAG, em 1974, passa a ser denominada Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e a mudança de denominação é seguida por uma mudança de ideologia na forma de gestão, que ganha contornos mais empresariais, tal como exigido pelo PLANASA, que se ocupava do abastecimento de água e coleta de esgotos, não se ocupando da canalização de córregos.

Em 1979 foi aprovado Convênio, formalizado na Resolução n. 427, celebrado entre o Departamento Nacional de Obras de Saneamento e a Prefeitura Municipal de Belo

Horizonte, para execução de obras de saneamento, prevendo retificações e canalizações do córrego Arrudas. Nessa época, ao consultarmos várias normas referentes a saneamento do município, percebemos que foram celebrados diversos convênios entre o município e órgão estaduais ou federais para execução das obras de saneamento urbano, através de dragagem e retificação dos cursos d'água.

Mesmo com essas alterações, permaneceram constantes os problemas de enchentes, envolvendo principalmente o Ribeirão Arrudas, córregos Leitão e Acaba-mundo.³⁹ A administração da cidade à época já havia comprovado que obras como as barragens do Acaba-mundo e do Leitão não eram eficientes para a solução das enchentes, representando falhas graves no gerenciamento ambiental e de dinheiro público (Fundação João Pinheiro, 1997). Depois de pouco tempo da conclusão das obras, as barragens já se encontravam assoreadas, tendo que ser aterradas e transformadas em parques.⁴⁰

Foi nesse período que o governo federal passou a atentar para a importância da preservação das margens dos cursos d'água, o que fica explícito na lei federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Segundo essa norma, ao longo de águas correntes, dormentes e faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, seria obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado.

O decreto n. 4.408 de 13 de janeiro de 1983⁴¹ significou um marco legal para Belo Horizonte, retratando a preocupação ambiental e a necessidade de aplicação da lei 6.766/79, para proteção de áreas *non aedificandi*. O decreto municipal regulamenta a definição dessas áreas como faixas de terreno que margeiam os cursos d'água existentes em Belo Horizonte, notadamente as que se situam de um e outro lado do Ribeirão Arrudas e seus afluentes. A norma traz expressa a preocupação de não aprovar qualquer edificação nessas áreas, como forma de promover a erradicação das construções clandestinas já existentes e como ponto de partida para providenciar a remoção dos moradores dessas áreas para locais adequados.

Importante destacar o ano de 1986, quando o BNH foi extinto e suas funções passaram a ser exercidas pela Caixa Econômica Federal. *Essa medida representa o início de um processo de desarticulação dos setores públicos ligados ao desenvolvimento urbano, como se pode notar pela constante mudança de ministérios e de suas atribuições* (Fundação João Pinheiro, 1997 p. 251). Outra importante mudança foi a extinção do

³⁹ Entre os anos de 1978-1979, a cidade conhece uma de suas maiores tragédias: as enchentes do ribeirão Arrudas, com diversas vítimas fatais, o que exige medidas urgentes.

⁴⁰ Em 1983, uma nova enchente atingindo principalmente o Ribeirão Arrudas ocorre na cidade.

⁴¹ Dispõe que as faixas de terreno que margeiam os cursos d'água existentes em Belo Horizonte, notadamente as que se situam de um e outro lado do Ribeirão do Arrudas e seus afluentes, são classificados "*non aedificandi*", na forma da Lei Federal nº 6.766/79.

PLANASA e sua substituição pelo Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB), em 1992.

Os anos 90 trazem mudanças substanciais no panorama de economia: globalização, novas tecnologias e novos métodos de gestão e produção. Diante desse quadro, as empresas de saneamento vão sendo, cada vez mais, levadas a atuar em um ambiente de competitividade, para o qual procuram capacitar-se técnica e administrativamente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997).

Essas mudanças, juntamente com a promulgação da Constituição de 1988, se refletiram na forma dos municípios gerirem seus cursos d'água e estabelecerem suas políticas de saneamento ambiental. Para exemplificar o início das preocupações com os bens ambientais em área urbana, pode ser destacado que em 1988 o município de Belo Horizonte, por meio da Resolução n. 1133/88, aprovou um convênio de cooperação técnica com a COPASA e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente para a proteção e revitalização dos mananciais da capital.

Em 1991 tramitava no Congresso Nacional Projeto de Lei n. 53/91, para instituição da política nacional de saneamento e criação de um conselho de saneamento, privilegiando a descentralização, para que os municípios passassem a conceber as políticas locais de saneamento⁴². Na mesma época eram negociados recursos advindos do Banco Mundial para realizar as obras do Programa de Saneamento Ambiental de Belo Horizonte (PROSAM), com a proposta de recuperar a qualidade das águas dos ribeirões e as condições ambientais das bacias. Para efetivação do programa, foram previstas as obras de canalização e urbanização dos ribeirões Arrudas, Onça, córregos Sarandi e Ferrugem; implantação de estações de tratamento de esgoto; expansão dos serviços de coleta de resíduos sólidos; programa de proteção ambiental da bacia da Vargem das Flores.

O PROSAM trouxe mudanças expressivas, como uma nova postura em relação ao saneamento, que passou a ser entendido como um sistema integrado, que abrange o abastecimento de água, o tratamento do esgoto, a correta disposição de resíduos sólidos, sistemas de drenagem e controle de enchentes, além do controle de poluição ambiental. Além desses aspectos, o setor passa a ser organizado dentro de um parâmetro de descentralização e integração, com o envolvimento de vários níveis de governo, das esferas federal, estadual e municipal, na busca de novas tecnologias e novas linhas de financiamento.

⁴² O projeto foi aprovado em 95, mas vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e substituído por outra proposta, como discutido anteriormente nesta dissertação.

Apesar de menor em termos financeiros, mas também importante, desde 1992 é desenvolvido pela COPASA, a partir de demandas da Prefeitura de Belo Horizonte, o Programa de Ação Comunitária e Saneamento em Áreas de Baixa Renda (PACS). O Programa pressupõe uma ação conjunta entre o Poder Público e as comunidades a serem atendidas, para detectar prioridades de atuação, caminhos alternativos, divisão de tarefas, em um regime de trabalho de mutirão, visando ao melhoramento das condições de saneamento. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 266)

A canalização do ribeirão Arrudas continuava a ser estendida em direção ao município de Sabará e ao Barreiro. A justificativa para essas obras era a melhoria das condições de drenagem urbana, além de justificar-se como fator de indução da ocupação e de expansão da área urbanizada. As canalizações continuavam a ser feitas em canais fechados, no sentido de esconder os córregos da visualização dos habitantes da cidade, o que na época era compreendido pelos planejadores como forma de enriquecimento paisagístico.

Nesse contexto era crescente o interesse pela discussão do modelo institucional e operacional para o setor de saneamento. O embate entre centralização ou a municipalização dos serviços se mistura a outras possibilidades, como os consórcios intermunicipais, já que o saneamento passa a ser compreendido como tema de maior complexidade, no qual são contrapostas questões sociais e ambientais.

No âmbito federal, em 2007, com a promulgação da Lei n. 11.445/2007, que dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Ambiental, foi instituída uma política nacional de saneamento, marco legal que estabelece regras para a universalização desses serviços.

A lei federal prevê, em seu art. 47, a necessidade do controle social sobre os serviços de saneamento, por exemplo por meio dos órgãos colegiados com representação de diversos setores da sociedade, incluindo: titulares dos serviços; órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; prestadores de serviços públicos de saneamento básico; usuários de serviços de saneamento; entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor. Com isso, o legislador demonstra sua tentativa de atender aos princípios de participação e controle social dos serviços públicos.

A lei tem o mérito de abordar, com maior ou menor nível de detalhes, outros pontos importantes, tais como: o controle social por meio de conselhos compostos por representantes da sociedade civil; proteção regionalizada de recursos públicos de saneamento, subsídio cruzado, gestão associada; e fontes de financiamento. Estados e municípios deverão adequar-se ao

mesmo estatuto para fazerem jus a recursos públicos. (MILARÉ, 2007 p. 607)

O comprometimento do Estado de Minas Gerais com a implantação de uma política estadual de saneamento ambiental, que vise assegurar a proteção da saúde da população e a salubridade ambiental urbana e rural, foi explicitada antes da norma federal, por meio da lei nº 11.720, de 29 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a política de saneamento estadual. Os princípios da política estadual são definidos como o direito de todos ao saneamento básico, autonomia dos municípios⁴³ na prestação desses serviços e o cumprimento da função social na execução dos serviços de saneamento, que devem subordinar-se ao interesse público.

O município de Belo Horizonte também promulgou sua própria norma de gestão de águas urbanas antes da norma federal, na Lei n. 8.260, de 3 de dezembro de 2001, que institui a Política Municipal de Saneamento. Esta política foi concebida de forma ampla, compreendendo diretrizes relativas a abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores.

Essas políticas de saneamento ambiental formuladas no nível federal e ainda no Estado de Minas Gerais e no município de Belo Horizonte, são a concretização daquilo que diversos movimentos sociais vinham buscando através de suas lutas por melhores condições de saneamento nas cidades e ainda pela ampliação dos instrumentos de participação social nessa área. Elas são uma tentativa de materializar os princípios relacionados ao saneamento, como a universalização e eficiência na prestação dos serviços, a democratização das decisões e sua subordinação aos interesses públicos.

As alterações trazidas com as políticas de saneamento são marcos normativos para a gestão das águas urbanas e retratam que sistemas de esgotamento sanitário e de drenagem devem apontar para a preservação dos cursos d'água e não para sua canalização. Outra norma que reflete essa interpretação é a Deliberação Normativa COPAM nº 95, de 12 de Abril de 2006, promulgada pelo Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre critérios para o licenciamento ambiental de intervenções em cursos d'água de sistemas de

⁴³ Art. 5º - O Estado realizará programas conjuntos com os municípios, mediante convênios de mútua cooperação, de assistência técnica e de apoio institucional, com vistas a: I assegurar a implantação, a ampliação e a administração eficiente dos serviços de saneamento básico de interesse local e de competência do município; II - implantar progressivamente um modelo gerencial descentralizado, capacitando as administrações municipais para a gestão de suas ações por meio, prioritariamente, do treinamento e da formação de recursos humanos; III - promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de saneamento básico de interesse comum nas regiões metropolitanas, nas aglomerações urbanas ou em outras regiões onde a ação comum se fizer necessária, resguardada a autonomia do município (lei nº 11.720, de 29 de dezembro de 1994).

drenagem urbana no Estado. Essa norma retrata um contexto mais atual, em que se admite a despoluição de cursos d'água, a manutenção das várzeas de inundação, uma vez que o revestimento das calhas dos rios provoca o aumento da velocidade de escoamento, com conseqüente transferência das inundações para jusante e eliminação de ecossistemas aquáticos.

A norma propõe uma metodologia para avaliar o grau de impacto geral sobre cursos d'água, o que abrange o impacto ocasionado pela ocupação de suas margens e conseqüentes processos erosivos. Depois de calculado o grau de impacto, as águas são classificadas em classes⁴⁴, sendo que apenas nas hipóteses de cursos d'água enquadrados como de classe D é permitida a canalização em canal fechado.

A interpretação dessa norma, juntamente com o conteúdo de algumas políticas de saneamento, comprova uma mudança de paradigma, no qual ganha maior relevo a gestão ambiental das águas urbanas e sua compreensão como bens ambientais passíveis de proteção especial também nas cidades. Assim, há uma defesa de que o crescimento das cidades não deve levar à degradação dos cursos d'água, com o lançamento de esgotos sanitários, resíduos sólidos e efluentes contaminados, advindos das mais diversas fontes.

A formulação de uma política de saneamento ambiental em Belo Horizonte, por exemplo, e a criação de instrumentos para a prática dessa política, foram grandes avanços para o município, em termos de gestão de águas urbanas, já que, como foi exposto, em seu desenvolvimento, durante décadas, a concepção preponderante de gestão de águas foi no sentido de retirar os rios e córregos da paisagem urbana, sob a justificativa de que os aspectos naturais deveriam ser manipulados de modo a possibilitar o avanço da população urbana. Mas essa concepção vem se transformando gradativamente, com a promulgação de normas de cunho ambiental e sua aplicação para tutelar, também, os bens ambientais existentes nas cidades.

Essas transformações foram também fruto de discussões que começaram a surgir em torno da necessidade de formulação de políticas públicas para a proteção das águas urbanas, partindo do pressuposto de que a prática recorrente de canalizações, aliada à inexistência de políticas eficazes de saneamento ambiental, havia criado outros problemas, como a diminuição da infiltração, a dificuldade de recarga dos lençóis, a

⁴⁴ Classe A: preservação do curso d'água, com a manutenção da seção natural de escoamento; Classe B: intervenção no curso d'água, com a manutenção da seção de escoamento, sem adoção de revestimentos impermeabilizantes e, se necessário, adoção de soluções que permitam o amortecimento da cheia; Classe C: intervenção no curso d'água, com adoção de canais em seção aberta, com revestimento das paredes laterais e manutenção do leito natural; Classe D: intervenção no curso d'água, com adoção de canais em seção aberta, com revestimento das paredes laterais e leito. (DN 95/2006).

manutenção de eventos como inundações, além da constatação de que o lixo urbano e o esgoto não haviam sido retirados dos canais canalizados.

Mas as transformações ocorridas ainda não foram suficientes para a disseminação da necessidade de exercício de um “olhar” mais ambiental para as cidades, como expresso nas palavras da Secretária Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte, que nos concedeu entrevista em novembro de 2008. Para ela existem exigências normativas que fornecem subsídio para o desenvolvimento urbano, levando em conta as restrições ambientais, mas é muito difícil aplicá-las a uma cidade construída. Além do que, existem muitas incompatibilidades no uso do solo com as restrições ambientais, porque a utilização do solo urbano foi permitida e vem se desenvolvendo bem antes do advento das primeiras normas ambientais. Em Belo Horizonte muitos lotes foram aprovados e vendidos sem que se levasse em conta a localização de recursos hídricos e de áreas de preservação permanente. Assim, o problema maior não está no fato das leis urbanísticas serem menos restritivas do que as normas ambientais, mas sim no fato da ocupação dos espaços urbanos ser muitas vezes irregular.

Em entrevista concedida sobre o mesmo tema, pela Gerente de Recursos Hídricos da Secretaria Adjunta de Meio Ambiente, em 27 de agosto de 2008, foi-nos colocado que ainda é um grande desafio modificar a concepção de intervenções nos cursos d’água por meio das canalizações, ou seja, o movimento de volta, de renaturalização das águas urbanas é muito mais difícil, pois depende da mudança do posicionamento das empresas de engenharia encarregadas das obras, dos órgãos públicos e mudanças radicais nas escolhas feitas pelos cidadãos.

Para ela, no primeiro orçamento participativo ocorrido em Belo Horizonte, apesar de já haver um conhecimento técnico sedimentado no interior da Prefeitura de Belo Horizonte, no sentido de que manter córregos em leito natural seria uma alternativa mais barata e mais saudável, esse mesmo posicionamento não poderia ser imposto à população, por meio do cerceamento das possibilidades de escolha no Orçamento Participativo, pois essa seria uma atitude limitadora da democracia. Cientes de que seria difícil convencer a população dos aspectos positivos dessa opção, setores técnicos da Prefeitura sentiram-se constrangidos em apresentar a alternativa de manutenção de córregos em canais abertos, pois a população, não tendo acesso aos mesmos conhecimentos técnicos, não entenderia tal opção como algo positivo para seus bairros.

A Secretária Adjunta de Meio Ambiente reforça essa constatação ao afirmar que o problema das águas urbanas não é um problema que as pessoas percebem com muita clareza. As pessoas, em sua grande maioria, não conseguem mensurar as conseqüências positivas que podem ser alcançadas com o investimento em recuperação de águas urbanas.

Para ela, falar em águas urbanas ainda soa com certa estranheza fora dos grupos de discussão que estão realmente envolvidos com a temática e é difícil para a população perceber a importância das águas urbanas porque as classes médias não têm contato com essas águas e as pessoas que moram em periferias têm uma visão dessas águas como recursos completamente degradados e indesejáveis. A visão predominante ainda é no sentido de que, para uma urbanização completa, há necessidade de retirar o córrego do campo de visão.

Pelo exposto nas entrevistas descritas, pode-se concluir que atualmente as pessoas seguem não optando pela recuperação de córregos no orçamento participativo. Elas optam pela canalização e abertura de avenidas, como se essas ações fossem as únicas capazes de possibilitar a valorização de um espaço urbano. Percebe-se que ainda não houve uma mudança cultural consistente, mesmo após a formulação da política municipal de saneamento e o advento de normas que proíbem a canalização de córregos de cursos d'água.

Segundo outra entrevistada, a Gerente de Saneamento do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, em 25 de agosto de 2008, Belo Horizonte perdeu muito de sua história quando passou a colocar avenidas e empreendimentos sobre seus rios. Vários rios e córregos que poderiam compor a paisagem urbana foram isolados da paisagem, por serem vistos como empecilhos para o fluxo viário, pelo crescimento desordenado da cidade ou pelo fato de estarem extremamente poluídos.

Para ela, a partir do momento em que as águas estão saudáveis, as pessoas não mais optarão por tampá-las. À medida que vão surgindo esses modelos e discussões exaustivas com a comunidade, esse novo ideal para a cidade pode ser disseminado e superadas as contradições entre o tratamento das águas no centro da cidade e nas periferias.

De fato, não precisamos ir muito longe para perceber que as pessoas que vivem nas cidades têm dificuldades de conceber a presença de cursos d'água preservados em meio ao tecido urbano. Isso porque há anos a gestão das águas urbanas em Belo Horizonte vem sendo concebida a partir das técnicas de canalização. Por isso a importância de se pensar sobre a evolução desse modelo, a partir de exemplos de programas que vêm sendo implementados no município. Os questionamentos a seguir nortearão os temas tratados no próximo capítulo.

Como tem ocorrido atualmente a gestão de águas urbanas no bojo da estrutura institucional da Prefeitura de Belo Horizonte? Quais projetos têm sido executados nesse sentido? Em busca de respostas para essas perguntas o capítulo seguinte será desenvolvido a partir de uma leitura institucional sobre quais órgãos da Prefeitura Municipal

de Belo Horizonte executam as políticas de saneamento ambiental do município, para a gestão das águas urbanas e quais são as estruturas, os programas e intervenções que podem refletir uma mudança de paradigma para a gestão das águas urbanas.

2. GESTÃO DE ÁGUAS URBANAS EM BELO HORIZONTE: PROGRAMA DRENURBS/NASCENTES

A cidade pode ser vista como feita de um delicado e intrincado tecido, que parece se expandir para o alto, ou em direção às bordas tateantes, encontrando, ainda, por vezes, limites que cumprem o papel de molduras: tessitura aberta. Produção social, obra do homem, a cidade é, também, o homem que se transforma na sua criação: o homem é a cidade. (HISSA, 2008, p. 266)

2.1 Estrutura para a gestão de águas urbanas e a concepção do Programa Drenurbs (Nascentes) em Belo Horizonte

No capítulo anterior foi feito um resgate histórico dos modelos de saneamento ambiental adotados no Brasil e especificamente em Belo Horizonte, com foco na evolução do olhar ambiental para as águas urbanas. Ao final indagávamos quais seriam as estruturas administrativas e os programas em curso no município, capazes de possibilitar avanços na forma de gerir as águas urbanas. Nessa etapa trataremos de um programa executado pela administração pública municipal, que se volta especificamente para esse propósito.

O município de Belo Horizonte está inserido na bacia do Rio das Velhas, que compreende uma área de 29.173 (vinte e nove mil, cento e setenta e três) quilômetros quadrados, onde estão localizados 51 municípios que abrigam uma população de aproximadamente 4,8 milhões de habitantes. Na área da bacia hidrográfica onde se localiza Belo Horizonte, estão presentes os maiores focos de poluição de toda a bacia, sendo os principais agentes poluidores os esgotos domésticos e industriais não tratados e os efluentes gerados por atividades minerárias (CAMARGOS, 2005).

Segundo a Diretora de Monitoramento e Fiscalização Ambiental do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, entrevistada em 07/11/08, a concepção do Estado de Minas Gerais para a gestão dos recursos hídricos é mais voltada para as áreas rurais. Por isso a importância de programas municipais, que se propõem a aguçar o interesse sobre gestão de recursos hídricos em áreas urbanas. No meio rural há mais conflitos por falta de água para irrigação e abastecimento doméstico, já nas regiões urbanas são mais

recorrentes as demandas por drenagem e saneamento, o que nos leva a pensar as águas urbanas em uma interface com as políticas de saneamento e de planejamento das cidades.

Os problemas urbanos afetos às águas estão intrinsecamente relacionados à questão do saneamento ambiental e em Belo Horizonte a norma municipal que hoje define os mecanismos de gestão para o saneamento ambiental é a Política Municipal de Saneamento, disposta na Lei nº. 8.260, de 3 de dezembro de 2001, mencionada no capítulo anterior, segundo a qual é possível depreender que a gestão de águas urbanas no município é composta pelos seguintes aspectos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, manejo de resíduos sólidos e revitalização dos cursos d'água.

Em que pese a existência dessa Política Municipal de Saneamento em Belo Horizonte, dispondo sobre os instrumentos para a gestão das águas urbanas, na opinião de um professor da Universidade Federal de Minas Gerais, conselheiro do Conselho Municipal de Regulação Urbana (COMPUR) e do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), entrevistado em 20/11/2008, o grande desafio, para a gestão das águas é superar o conflito das legislações ambiental, de recursos hídricos, de saneamento ambiental e planejamento urbano, no âmbito federal, estadual e municipal; além de encontrar meios para garantir a permanência dos processos de mobilização social e o comprometimento da participação popular.

A colocação do conselheiro é muito interessante, pois de fato não há como garantir que a gestão de águas urbanas ocorrerá de forma satisfatória se não houver o entrosamento de políticas públicas de cunho urbanístico e ambiental com as ações de saneamento e de tutela dos recursos hídricos. As políticas de gestão de águas urbanas devem integrar propostas de planejamento urbano e devem ser coerentes com as demandas sociais percebidas e manifestadas nas cidades.

Para a realização do planejamento, da organização do espaço urbano, os municípios dispõem de instrumentos como os Planos Diretores e as Leis de parcelamento e uso e ocupação do solo. Essas normas prevêm diretrizes para a expansão urbana, determinam que o parcelamento do solo deve ser adequado aos interesses locais e que as propriedades privadas também devem ser utilizadas em função do interesse comum. São normas de cunho urbanístico, mas que também abordam aspectos ambientais e de saneamento.

Os municípios devem se ocupar do saneamento e da drenagem, primeiramente porque a Constituição Federal prevê em seu artigo 30 que é competência dos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local. E mesmo os municípios que concedem tal competência às companhias estaduais devem exercer o papel de poder concedente.

Pensando na estrutura institucional existente para a gestão das águas urbanas em Belo Horizonte, devemos partir do órgão executor de políticas públicas urbanísticas, que é a Secretaria de Políticas Urbanas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que abrange as Secretarias Adjuntas de Regulação Urbana, de Meio Ambiente e de Habitação. Abrange também a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), responsável por implementar o Plano de Obras do Município, planejar e executar serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, em colaboração com a Administração Direta do Poder Executivo, além de coordenar o grupo de trabalho composto para elaborar o Plano Municipal de Saneamento.⁴⁵

No interior da SUDECAP encontram-se o Grupo Gerencial de Saneamento – GGSAN e o Grupo Gerencial do Plano Diretor de Drenagem – GGPD, com a função de realizar estudos referentes às atividades de gestão dos serviços locais de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem do Município. A SUDECAP ainda exerce o papel de Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA (sobre o qual falaremos com mais detalhes no próximo capítulo); fornece subsídios à Secretaria Adjunta de Meio Ambiente para análise dos estudos de impacto ambiental; acompanha e fiscaliza as ações da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA no município e apóia a implementação e o monitoramento do Plano de Gestão Ambiental e Social - PGAS - do Programa Drenurbs/Nascentes, sobre o qual falaremos ao longo desse capítulo.

Por meio do seu Núcleo de Projetos Especiais de Saneamento, a SUDECAP tem como acompanhar e fiscalizar permanentemente a prestação dos serviços executados pela COPASA - no município e planejar, em conjunto com essa companhia, as obras de expansão do sistema municipal de esgotos e de complementação de interceptação nas áreas já atendidas relativas às bacias e sub-bacias situadas no município.

Enquanto a SUDECAP tem o foco de sua atuação na drenagem, a COPASA é uma empresa pública, concessionária de serviços públicos, que, por meio de um convênio de cooperação com o estado de Minas Gerais e a SUDECAP, presta serviços de abastecimento de água e saneamento básico em Belo Horizonte. Juntamente com a SUDECAP, a Copasa deve executar o planejamento das obras e investimentos nos sistemas de água e de esgotamento sanitário de interesse do município, além de elaborar o Plano de Gestão da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

⁴⁵ Compete à SUDECAP elaborar projetos e executar obras em colaboração com a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas e demais órgãos da Administração Municipal; executar os serviços e obras de manutenção dos bens imóveis e logradouros públicos; prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Saneamento -COMUSA-; gerenciar, por delegação específica, os contratos de obras e serviços de engenharia firmados pelo Município, empenhados pela Secretaria Municipal de Política Urbana.

A SUDECAP e a COPASA compõem a estrutura institucional para gestão de águas urbanas do município de Belo Horizonte, nos aspectos de abastecimento, saneamento e drenagem. Para que esses órgãos alcancem os objetivos previstos no exercício de suas funções devem trabalhar em conjunto com órgãos como a Superintendência de Limpeza Urbana – SLU; a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL; as Secretarias Adjuntas de Regulação Urbana, Meio Ambiente, Habitação e a Secretaria Municipal de Saúde. Além disso, devem valer-se de alguns instrumentos definidos na Política Municipal de Saneamento, como o Fundo Municipal de Saneamento (FMS), a Conferência Municipal de Saneamento (COMUS), o Plano Municipal de Saneamento (PMS)⁴⁶; e das tarifas pela prestação dos serviços, os convênios e o aparato normativo específico.

Analisando o conteúdo da Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, podem ser compreendidos alguns princípios que conjugam a organização do espaço e a tutela ambiental ao saneamento, como a integração das políticas e ações governamentais de saneamento, saúde, meio ambiente, habitação, ocupação e uso do solo urbano; a valorização de programas de educação ambiental e sanitária; a fiscalização dos serviços de saneamento, para que sejam executados de acordo com as normas relativas à proteção ao meio ambiente e à saúde; além da adoção da bacia ou sub-bacia hidrográfica como unidade de planejamento das ações e dos serviços de saneamento.

Essas diretrizes indicam que a norma tem por objetivo integrar as políticas de saneamento à proteção ambiental das águas urbanas, propondo um planejamento das áreas urbanas que se preocupa com a permanência e a preservação dos cursos d'água, recursos ambientais passíveis de proteção, por serem essenciais à qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social. Por esses motivos se trata de uma norma que consegue ampliar a noção da relação dos homens com a água, uma vez que os recursos hídricos nas cidades estão muito próximos dos espaços habitados e são perpassados por eles (GRANZIERA, 2003).

O crescimento das grandes cidades brasileiras, acompanhado pelas políticas de uso do solo vigentes desde os primórdios da urbanização, se deu com a ocupação de áreas periféricas, o que ocasionou diversas conseqüências ambientais negativas, afetando inclusive as águas que fluem pelo tecido urbano. Como exposto no histórico de saneamento ambiental do primeiro capítulo, a utilização inadequada das águas urbanas levou, durante

⁴⁶ O PMS é quadrienal e deve ser atualizado a cada 2 anos. Sua primeira versão vigeu entre 2004 e 2007, contando com uma base metodológica denominada ISA – Índice de Salubridade Ambiental e o levantamento e cadastro de 99 bacias elementares que fazem parte do município. É um instrumento para a definição da aplicação de recursos em saneamento ambiental na cidade.

décadas, à idéia de que as técnicas de canalização seriam ideais para solucionar problemas ambientais complexos envolvendo as águas urbanas.

Desde o início do desenvolvimento das cidades brasileiras não era comum a defesa do uso sustentável das águas, sendo que sua utilização pelos habitantes das áreas urbanas foi, ao longo dos anos, extremamente predatória, sendo as águas utilizadas como depósitos para a destinação de esgotos sanitários, resíduos sólidos e efluentes industriais.

Como descrito por Sanches (2007), desde o período colonial ao século XX, não há constatação de um planejamento urbano voltado para a manutenção da qualidade das águas dos rios, uma vez que em muitas cidades as edificações eram dispostas de costas para os rios, onde seriam lançados os dejetos gerados pelos habitantes. Dificilmente um curso d'água era encarado como um elemento da composição da paisagem urbana, de um parque ou de uma área de lazer, ou como um bem ambiental a ser usufruído, como um local de convivência e integração social (SANCHES, 2007).

Mesmo que a constatação da autora pareça um tanto generalista, já que algumas cidades souberam se desenvolver incorporando os rios à sua paisagem, é fato que a maioria das grandes cidades têm ou tiveram problemas para manter a qualidade ambiental dos seus cursos d'água e para Sanches (2007), a degradação das águas, causada pelo crescimento das cidades e dos centros industriais, deve-se principalmente à ausência de uma política de planejamento voltada para a preservação dos ecossistemas locais, para a importância e fragilidade das áreas de preservação permanente nas margens dos cursos d'água e para a suscetibilidade de todo o entorno.

Nas cidades brasileiras é possível perceber que, além dos fatores citados pela autora, a ausência de uma política habitacional, contendo alternativas viáveis de moradia para a população carente, também contribui em grande monta para a poluição e uso predatório das águas, já que as margens de muitos cursos d'água passaram a abrigar moradias inadequadas.

A degradação dos cursos d'água contribui para aguçar problemas urbanos como a ocorrência de enchentes, transmissão de doenças e escassez de água potável para o abastecimento humano, o que gera uma "*imagem negativa e equivocada dos rios urbanos, que são lembrados apenas em épocas de chuvas, como causadores de enchentes, portanto ameaça ao cidadão urbano*". (SANCHES, 2007, p. 3). O problema na verdade é o círculo vicioso iniciado pela pressão das atividades urbanas sobre os recursos hídricos, que acaba por deflagrar um processo de retorno negativo contra os próprios habitantes das cidades.

O histórico de gestão de águas urbanas em Belo Horizonte demonstra como um dos resultados da expansão acelerada e inadequada da cidade foi a degradação dos cursos d'água em leito natural, incorporados ao longo dos anos pelas áreas urbanas. O

planejamento - ou a falta de planejamento - da cidade, não levou em conta a proteção dos recursos naturais, o que somado à escassez de investimentos públicos em habitação popular e infra-estrutura de saneamento e drenagem, acabou por transformar a maioria dos fundos de vale em áreas ocupadas por favelas e os cursos d'água em focos de poluição pelo lançamento contínuo de esgotos e resíduos sólidos.

A percepção desses córregos imersos em detritos urbanos leva a população a almejar sua exclusão da paisagem da cidade com a construção de canais de concreto que aparentemente resolvem o problema da insalubridade, do mau cheiro e das enchentes. Mas a partir do momento em que se constata que essas reações ambientais negativas não podem ser resolvidas com ações pontuais, passam a surgir propostas de novos modelos de gestão.

Em outros tempos a construção de canais de concreto era percebida como a alternativa de gestão ideal de águas urbanas, no entanto as canalizações amplamente realizadas em Belo Horizonte demonstraram algumas falhas no cumprimento de suas funções. A conjugação de problemas relacionados ao processo de urbanização, com a falta de políticas públicas ambientais adequadas pode levar à degradação continuada das águas, que são afetadas pelo aumento da produção de resíduos urbanos, intervenções negativas nas áreas de preservação permanente, ausência de implantação de infra-estrutura de drenagem adequada. Pode-se dizer que as canalizações não significaram alternativas ambientalmente sustentáveis ou soluções definitivas para esses problemas urbanos relacionados ao saneamento ambiental.

Diante da constatação de que os problemas urbanos relacionados à gestão das águas urbanas persistem, passam a surgir propostas alternativas de planejamento, como a manutenção das águas em leito natural concomitantemente com a revitalização dos cursos d'água. Essas novas propostas, no entanto, demandam um cuidado continuado com a manutenção da qualidade das águas, com a situação de suas margens e com o uso do solo no seu entorno.

Em Belo Horizonte ainda há espaço para a aplicação desse tipo de proposta, uma vez que nem todos os cursos d'água existentes foram canalizados. De acordo com funcionário da COPASA, em palestra proferida em dezembro de 2008 no 3º Encontro Científico do Projeto SWITCH, Belo Horizonte possui hoje cerca de 673 quilômetros de cursos d'água dos quais 26% encontram-se revestidos (6% abertos e 20% fechados). Restam 500 km de córregos e ribeirões em leito natural e, destes, pouco mais de 200 km encontram-se situados na mancha urbana, enquanto os demais se situam em regiões inadequadas ao parcelamento urbano ou em áreas de preservação permanente.

Assim, como forma de gerir esses recursos hídricos, faz-se necessária a adoção de tratamentos que se iniciam com a identificação e desvio de pontos de lançamento de esgoto e com a recuperação das APPs. E para que esses tratamentos sejam colocados em prática deve haver vontade política, que se expresse por meio de políticas públicas formuladas para tal propósito e que sejam também preventivas, no sentido de evitar que o uso do solo desordenado nas cidades provoque problemas e conseqüências negativas às águas urbanas.

Para o professor do Departamento de Engenharia Hidráulica da UFMG, Márcio Baptista, em opinião expressa na Revista Manuelzão (Agosto, 2008, p. 8), “*a revitalização é a recuperação das funções ambientais, hidrológicas, sociais, paisagísticas de um curso d’água de uma forma global.*” No entanto, o retorno fiel às condições originais de um curso d’água pode ser inviável, ainda mais quando o recurso hídrico em questão se encontra em áreas urbanas.

Ações de saneamento. Recuperar as matas ciliares. Planejar o uso do solo. Desassorear o curso d’água. Definir as tecnologias. Mobilizar a população. Articular políticas. Obter recursos. Reunir esses e tantos outros elementos necessários a uma revitalização pode parecer até utópico. Fato é que esse processo demora, supera mandatos políticos, mudanças socioeconômicas e científicas. (Revista Manuelzão, Agosto 2008, p. 9)

No sentido de revitalizar as funções ambientais de alguns cursos d’água ainda em leito natural, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte lançou em 2001 o Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte Drenurbs, atualmente denominado Nascentes, fruto do Plano Diretor de Drenagem (PDD)⁴⁷, elaborado com a finalidade de trazer melhorias ambientais para a hidrologia e a população do município, prevendo a realização, nos próximos anos, de ações de recuperação das condições sanitárias e ambientais de diversas bacias e sub-bacias hidrográficas que perpassam a cidade, objetivando o bem-estar da população.

Dividido em cinco etapas, o Drenurbs/Nascentes envolve fases sucessivas de implantação. O Decreto municipal nº. 11.742, de 24 de junho de 2004 dispõe sobre a criação da Unidade Executora do Drenurbs/Nascentes, no âmbito da Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental – SCOMURBE (posteriormente transformada em Secretaria Municipal de Políticas Urbanas – SMURBE). Essa norma

⁴⁷ O Plano Diretor de Drenagem faz uma abordagem diferenciada do manejo das águas pluviais e do trato dos recursos hídricos em meio urbano, defendendo a reintegração dos cursos d’água à paisagem urbana e descartando a canalização como melhor opção de drenagem.

designa alguns especialistas dos órgãos da administração pública municipal para execução do programa.⁴⁸

Quando da criação do programa, setores institucionais da Prefeitura de Belo Horizonte vinham constatando que os problemas ambientais urbanos trazem à tona a urgência de novas formas de planejamento, tal como retratado na Reunião do Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), realizada em 21/03/2002⁴⁹ para debater sobre o “*Planejamento da Cidade, definição e prática em Belo Horizonte*”. Nessa oportunidade, os conselheiros, membros do Compur, fizeram considerações relevantes sobre o assunto.

Segundo conselheiro do COMPUR à época, as cidades não possuem planejamento físico para suportar o crescimento populacional que vem ocorrendo, e um planejamento eficaz será possível apenas quando houver participação das pessoas atingidas pelas alterações urbanas. Para ele, o planejamento possui três fatores fundamentais: comunidade, território e governo local, e “*como vivemos em uma cultura enraizada, o mais importante seria considerar a extensão territorial, entretanto não há mais as divisas entre os municípios, tamanha é sua ligação*”.

Para a então Secretária Adjunta de Meio Ambiente, o planejamento abrange três aspectos: *planejamento enquanto produção de idéias, planejamento enquanto decisão e planejamento enquanto implantação do próprio plano* e um dos grandes obstáculos para uma melhor gestão da cidade seria a falta de consenso entre técnicos da Prefeitura, Conselhos e população.

Outro conselheiro, da Secretaria de Regulação Urbana, argumenta que um dos maiores desafios da administração pública é planejar as cidades de modo que tenham um crescimento harmônico com o meio ambiente. Segundo o presidente do Compur, o início do programa Drenurbs/Nascentes abre caminho para esse tipo de planejamento, tratando-se de um programa que propõe a integração da natureza à cidade e um planejamento urbano sempre em contato com os cidadãos.

O programa Drenurbs/Nascentes, mencionado na reunião como um exemplo da busca de melhorias no planejamento da cidade e de tentativas de conjugação de qualidade

⁴⁸ 1 (um) especialista em drenagem, oriundo da Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP; 1 (um) especialista em desapropriação e realocação de famílias e negócios, oriundo da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL; 1 (um) especialista em educação ambiental, oriundo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Urbano – SMMAS; 1 (um) especialista em comunicação e mobilização social, oriundo da Gerência de Comunicação e Mobilização Social da SCOMURBE; 1 (um) especialista em supervisão e fiscalização de obras, oriundo da Secretaria Municipal de Estrutura Urbana – SMEU; 1 (um) especialista em assuntos financeiros, oriundo da Secretaria Municipal do Tesouro - SMTES; 1 (um) especialista em esgotamento sanitário, a ser indicado pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA..

⁴⁹ Conforme Ata da 58ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana, realizada nos dias vinte e um de março de dois mil e dois, consultada no Diário Oficial do Município, ano VIII, nº. 1.642, de 21/05/2002.

ambiental com a regulação do uso do solo, tem como aspecto chave as águas urbanas. No seu processo de licenciamento, o programa foi enquadrado como de interesse social relevante, pelo fato de valorizar o meio ambiente urbano, se comprometendo a promover melhorias para a população de baixa renda e a implementar programas de educação ambiental.

Até a sua criação, os modelos de parcelamento do solo do município priorizavam a implantação de avenidas sanitárias nos fundos de vale e a canalização dos cursos d'água em galerias de concreto armado fechadas. Essa concepção arrastou-se por anos, o que pode ser percebido em muitos projetos executados pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP e pelo histórico de saneamento de Belo Horizonte.

De acordo com o Parecer Técnico nº. 142/03⁵⁰, que avaliou o requerimento de licença prévia do programa Drenurbs/Nascentes, todos os córregos de Belo Horizonte estavam assestados de esgotos, lixo e em processo avançado de assoreamento, resultado da supressão da vegetação e da erosão das suas margens (APPs). O aspecto degradante causado às águas levava a população diretamente afetada a solicitar intervenções como dragagem e canalização.

Em busca da reversão dessa situação, a Prefeitura de Belo Horizonte, por meio do programa Drenurbs/Nascentes, propõe uma alternativa, defendendo que a canalização de córregos e ribeirões não tem trazido solução para os problemas das águas urbanas, uma vez que persistem as crises no sistema de drenagem, além do que as canalizações são um incentivo para a ocupação de várzeas e planícies, apenas transferindo a possibilidade de ocorrência de inundações de um local para outro.

Dessa forma, em oposição às canalizações de cursos d'água naturais, iniciou-se um movimento de reversão dessa tendência histórica em Belo Horizonte, com a adoção de uma nova concepção de gestão das águas urbanas, por meio de princípios se propõem a proporcionar alternativas capazes de preservar a condição natural dos leitos dos cursos d'água.

Entendemos que o programa proposto indica uma mudança de postura da administração pública municipal, que é conseqüência do avanço de concepções ambientalistas voltadas para a preservação dos espaços naturais em áreas urbanas, avanço esse que já vinha sido percebido em outras cidades brasileiras e que passou a ser incorporado pelo município de Belo Horizonte.

Foi na gestão do prefeito Célio de Castro, iniciada em 2001, que esse novo paradigma para gestão de águas urbanas tornou-se mais concreto, como conseqüência das

⁵⁰ Consultado no processo administrativo nº. 01-015199-03-50, de licenciamento ambiental do programa Drenurbs, disponibilizado para essa pesquisa pela Secretaria Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte.

diretrizes do Plano Diretor de Drenagem, que levou à instauração do Drenurbs/Nascentes. O programa propõe a reversão da tendência de canalizar canais naturais, concomitantemente com um planejamento integrado de sistemas de infra-estrutura urbana e de drenagem, melhoria dos serviços de coleta de lixo, de esgotamento sanitário, controle das erosões, da ocupação e do uso do solo; sempre levando em conta a interface com a realização do ciclo hidrológico na cidade.

O programa defende a realização de ações de recuperação das condições sanitárias e ambientais das bacias hidrográficas, com o objetivo de melhorar as condições de vida da população, por meio do tratamento interdisciplinar dos problemas e da compatibilização de políticas públicas e participação social. Propõe um novo modelo de desenvolvimento urbano, por meio da negociação política e participação social, com a população influenciando na concepção de todas as intervenções.

O processo de despoluição inicial dos córregos é possível com o controle dos pontos de lançamento de esgoto. Assim, a população residente nas proximidades dos córregos recuperados pelo programa deverá ser integralmente atendida por sistemas de captação de esgotos, razão pela qual a Copasa deverá intensificar as soluções de coleta, interceptação e tratamento⁵¹. A área de abrangência do programa é de 177 Km² (51% da área total do município) e a população contemplada é de aproximadamente 1.011.000 habitantes, cerca de 45% da população da cidade (COSTA, BONTEMPO, KNAUER, 2008).

Além da instalação de redes coletoras de esgoto, medidas de controle de erosão e produção de sedimentos devem ser mantidas regularmente. As áreas de preservação permanente ocupadas por populações ribeirinhas precisam ser desocupadas e revegetadas, em vista da necessidade de estabilização das margens e aumento da área verde.

Para realização de todas essas ações o custo total do programa Drenurbs/Nascentes foi avaliado em cerca de 230 milhões de dólares, sendo que a primeira fase foi orçada em US\$77,5 milhões, com financiamento de 60% dos custos totais através do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com o qual o município firmou o contrato de empréstimo nº. 1563/OC-BR em 2007⁵². Os 40% restantes ficaram a cargo do Município, por meio do órgão executor, que é a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas – SMURBE. A primeira etapa contempla oito bacias com intervenções nos córregos 1º de Maio, Engenho Nogueira, Terra Vermelha, Piteiras, Bonsucesso, avenida Maria Carmem Valadares, avenida Nossa Senhora da Piedade e avenida Baleares.

⁵¹ Conforme descrito na p. 770 do Parecer Técnico nº. 142/03, integrante do processo de licenciamento do Drenurbs.

⁵² Esse é um aspecto bastante relevante se observarmos que os processos de globalização iniciados na década de 90 aproximaram esses organismos financiadores de países em desenvolvimento, como o Brasil.

As propostas do Drenurbs/Nascentes anunciaram uma nova concepção de gestão de águas urbanas para Belo Horizonte, com o desenvolvimento de experimentos no campo da governança e a gestão integrada das águas urbanas (COSTA, BONTEMPO, KNAUER, 2008). No entanto, ainda é cedo para afirmar que essa nova concepção virá a ser uma política disseminada em todos os projetos que envolvam gestão de águas e intervenções urbanas voltadas para o saneamento ambiental no município.

As propostas que sustentam essa nova concepção levam em conta a associação da qualidade de vida não apenas com a criação de espaços de lazer e cultura em torno das águas urbanas, mas com o incentivo à compreensão da importância das águas pelos moradores da cidade e também à percepção política, na articulação de cidadania com saneamento ambiental.

Além do que, essa nova concepção de gestão de águas permite que junto à administração pública, novos atores auxiliem na tomada de decisões, nas decisões concernentes a obras públicas que afetam a vida dos habitantes da cidade. *“Como dito, uma das tendências internacionais de gestão da água é a participação dos atores locais na definição das premissas que orientam a gestão da água.”* (MAGALHÃES JR, 2007, p. 93)

Depois de expostos os princípios basilares do Drenurbs/Nascentes, que prenunciam um novo modelo de gestão de águas urbanas, passaremos a analisar o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental formulado em função do licenciamento ambiental do programa, o qual demonstra alguns aspectos práticos da abordagem ambiental dada ao Drenurbs/Nascentes.

2.2 Análise do Estudo de Impacto Ambiental e do licenciamento ambiental do programa Drenurbs (Nascentes)

Antes de analisar o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental do Drenurbs/Nascentes, é válida a observação do esquema abaixo, que ilustra resumidamente quais são os setores envolvidos com a execução do programa, incluindo seu gerenciamento, execução e operação.

A estrutura retrata o envolvimento, de vários órgãos vinculados à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, com a execução do programa Drenurbs, todos eles possuindo alguma interface com os problemas ambientais mais típicos de áreas urbanas, como os problemas de habitação, saneamento, limpeza e mobilidades, todos capazes de influenciar de alguma forma na gestão das águas urbanas.

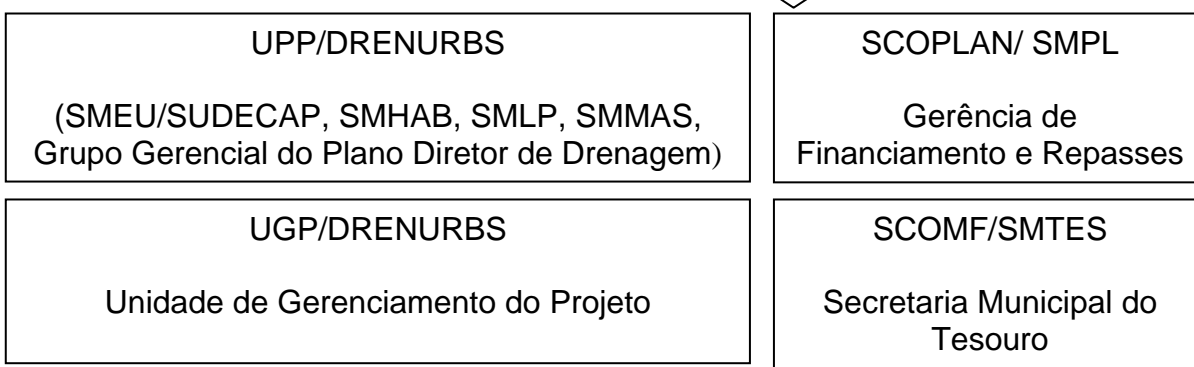
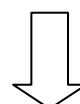
ABRANGÊNCIA: Mutuário / Executores / Operadores

Mutuário

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Arranjo para Gerenciamento do Programa

Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental –
SCOMURB (atualmente SMURBE)



Organismos Executores

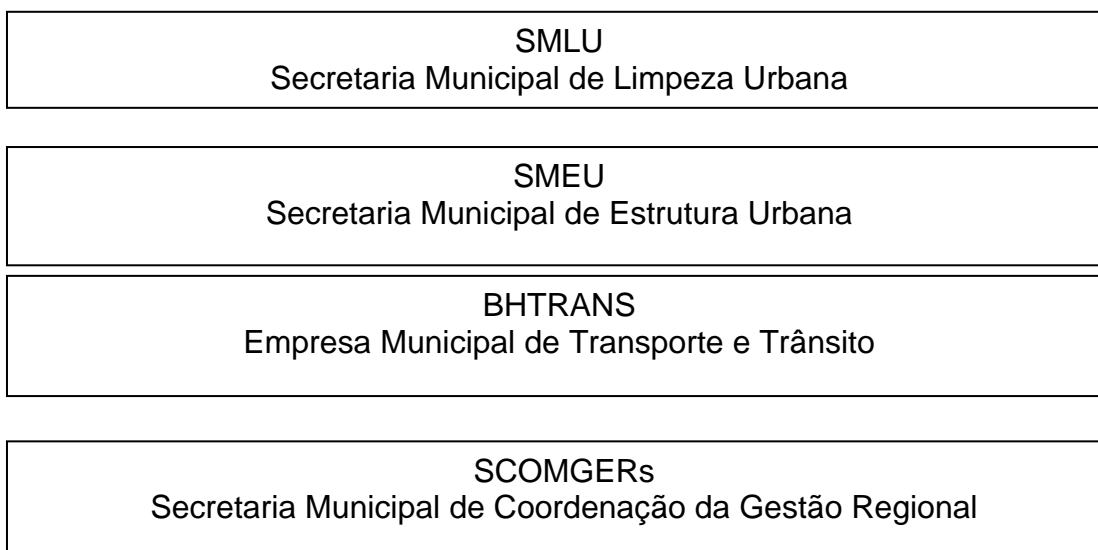
SMEU/SUDECAP
Secretaria Municipal de Estrutura Urbana /
Superintendência de Desenvolvimento da Capital

SMMAS
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Urbano

SMHAB / URBEL
Secretaria Municipal de Habitação
Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

Organismos Operadores / Mantenedores

COPASA
Companhia de Saneamento de Minas Gerais



Fonte: Processo de licenciamento ambiental n. 01-015199-03-50, p. 719

Além de estar amparado por uma estrutura executora interdisciplinar, como a demonstrada acima, o Programa foi precedido do licenciamento ambiental, iniciado com a formulação de um Estudo de Impacto Ambiental⁵³, na fase de licenciamento prévio. Tal estudo é importante para demonstrar a viabilidade ambiental de determinado projeto, como pré-requisito para a aprovação do licenciamento ambiental, tal como definido pela Deliberação Normativa Comam nº 26/99.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo que se inicia com um estudo detalhado de impacto ambiental, submetido à análise de pessoal técnico vinculado à estrutura institucional do órgão licenciador. E os conselhos deliberativos formados por representantes do governo e da sociedade civil organizada deliberam sobre o deferimento ou indeferimento das licenças.

Considerando que o programa Drenurbs/Nascentes abrange intervenções em 50 bacias e sub-bacias elementares localizadas em Belo Horizonte e que suas intervenções trarão impactos em nível local, seu licenciamento ocorreu junto à Secretaria Adjunta de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Em linhas gerais, pelo conteúdo exposto no Estudo de Impacto Ambiental as diretrizes do programa podem ser assim definidas: a) limitação à ampliação da impermeabilização do solo por meio de proposições de tipo naturalísticas; b) opção pela estocagem de águas no lugar da evacuação rápida; c) implantação do monitoramento

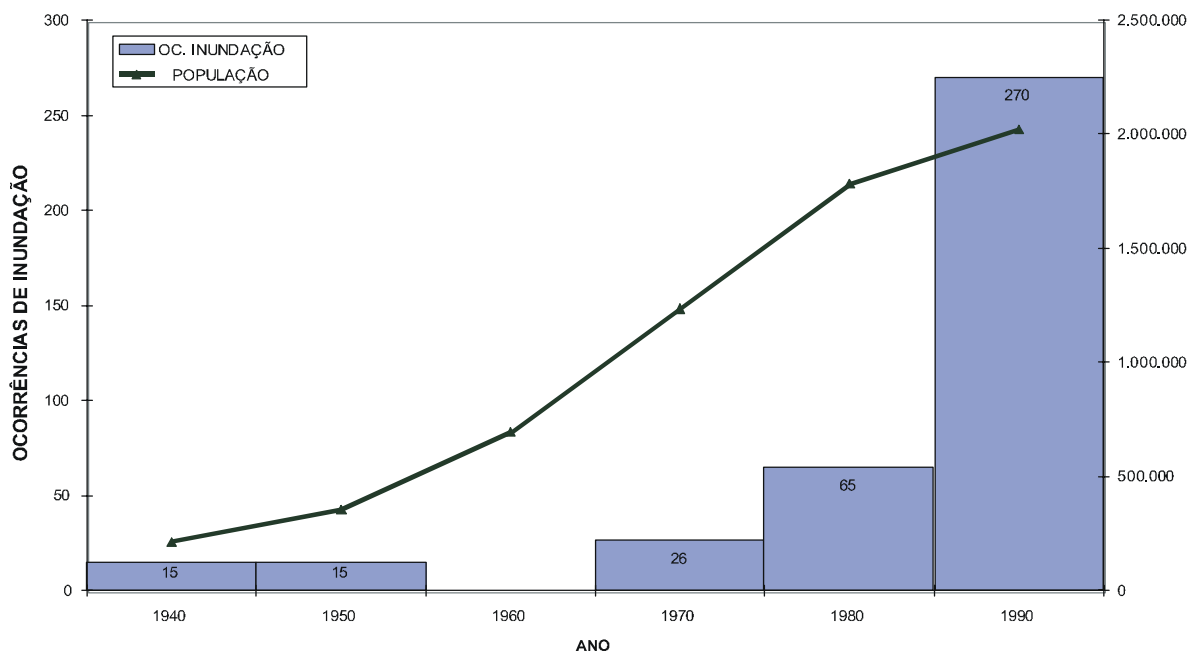
⁵³ A Resolução Conama nº. 1 de 1986, com fundamento na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81) torna obrigatório o estudo de impacto ambiental para atividades modificadoras do meio ambiente. Trata-se de procedimento administrativo de prevenção de monitoramento de danos ambientais, materializado por meio de estudos complexos realizados por equipe multidisciplinar.

hidrológico; d) inserção dos cursos d'água na paisagem urbana; e) adoção de técnicas alternativas aos procedimentos convencionais para as questões de drenagem; f) inclusão e participação das comunidades beneficiadas na gestão da implantação e na conservação das intervenções propostas.

Analisando o conteúdo do estudo ambiental (EIA/RIMA) do programa é possível depreender que o mesmo parte do pressuposto de que as canalizações não resolvem o problema das enchentes e da poluição das águas no meio urbano, pois as dimensões de algumas canalizações já implantadas são insuficientes para o escoamento das águas de chuva; levando ao agravamento de enchentes.

Essas alegações podem ser demonstradas, de acordo com o EIA-RIMA, pelo levantamento dos eventos de cheias registrados pela imprensa local, entre a década de 80 e os anos 2000, quando foram registradas 335 inundações devido a transbordamentos de canais revestidos em concreto.

Série histórica da evolução populacional e ocorrência de inundações no município de Belo Horizonte



Fonte: Estudo de Impacto Ambiental do Programa Drenurbs (Praxis, 2003)

O gráfico representa a evolução das ocorrências de inundação e o crescimento da população desde a década de 40 até a década de 90, demonstrando que as inundações

tendem a agravar-se à medida que a ocupação urbana se adensa e as bacias hidrográficas tornam-se mais impermeabilizadas. Como pode ser percebido, a ocorrência de inundações aumentou significativamente com o passar dos anos, entre a década de 50 e a década de 90, aumento este que tem relação direta com o crescimento da população no município.

O estudo ambiental tem em sua introdução referências à concepção higienista, que dominou o planejamento original do município de Belo Horizonte, o qual se orientava para o lançamento de esgoto nos córregos da cidade, bem como para a canalização destes, que eram excluídos da paisagem urbana. Explicita ainda que no princípio da ocupação da cidade as áreas mais procuradas eram aquelas de topografia mais suave, como fundos de vale, que acabavam recebendo construções irregulares. Com isso, os cursos d'água ali existentes se tornaram focos de poluição pelo lançamento de esgoto e lixo.

O processo de urbanização acelerado – com a remoção da cobertura vegetal, com a abertura de vias, com outras obras de terraplanagem, com a ausência de infra-estrutura de micro-drenagem e de pavimentação, com a deposição clandestina de lixo e entulhos – aumentou sobremaneira a produção de sedimentos, que somado aos efluentes de esgotos domésticos e industriais, transformaram nossos córregos em ambientes degradados.⁵⁴

Para execução do programa, foram selecionados cerca de 155 km. de cursos d'água, localizados em 50 das 94 bacias hidrográficas elementares integrantes das três grandes bacias que formam o município de Belo Horizonte: Ribeirão Arrudas, Onça/Isidoro e de contribuição direta do Rio das Velhas⁵⁵. Foram previstas ações que envolvem a remoção de famílias assentadas irregularmente nas áreas de preservação permanente; o remanejamento e reassentamento para áreas próximas; a recuperação ambiental e sanitária dessas áreas; a recomposição da vegetação; a implantação de infra-estrutura e equipamentos de lazer; o engajamento da população na implantação do projeto e na manutenção da área.

As ações do programa envolvem a remoção de famílias de áreas de preservação permanente, mas contraditoriamente o Estudo de Impacto Ambiental não aborda o

⁵⁴ Trecho da fl. 730 do Parecer Técnico nº. 142/03, integrante do processo de licenciamento do Drenurbs.

⁵⁵ Elaborado para ser implementado em fases sucessivas, o programa abarca ações de despoluição de 140 km de cursos d'água, abrangendo 73 córregos de 48 bacias, o que corresponde a 20% da extensão total e 30% do número de córregos em leito natural, ou seja, não canalizados, da cidade. A área de abrangência do programa é de 177 km² (51% da área total do município) e a população atingida é de 1.011.000 habitantes, cerca de 45 % da população da cidade. (Estudo de Impacto Ambiental do Programa Drenurbs. Formulado por Praxis Projetos e Consultoria LTDA. Belo Horizonte: Fevereiro, 2003)

tratamento que será dado a essas áreas após a remoção. Talvez o fato do EIA-RIMA haver sido formulado em 2003 explique a ausência dessas informações. Isso porque, como expresso no primeiro capítulo, em que pese a existência do Código Florestal desde tempos mais remotos (1965), a regulamentação do tratamento de APPs veio a ser consolidada em 2006, com o advento das resoluções do CONAMA, principalmente a Resolução nº 369/2006. E no município de Belo Horizonte não foi diferente, sendo que a Deliberação Normativa do COMAM nº 57 de 2007 foi promulgada em 2007 para dispor sobre os casos em que é autorizada a intervenção em APPs urbanas.

No quadro 2 abaixo estão especificadas as 13 bacias e sub-bacias que compõem a primeira etapa do Programa Drenurbs:

Ordem	Projeto
1	Bacia do Ribeirão Pampulha/1ºMaio
2	Bacia do Córrego Engenho Nogueira
3	Bacia do Córrego da Avenida Baleares (Bacia do Vilarinho)
4	Bacia do Córrego Terra Vermelha
5	Bacia do Córrego Gorduras
6	Bacia do Córrego Bonsucesso
7	Bacia do Córrego Maria Carmem Valadares
8	Bacia do Ribeirão da Onça/Avenida Nossa Senhora da Piedade
9	Bacia do Córrego do Nado
10	Bacia do Córrego Mergulhão
11	Bacia do Córrego Fazenda Velha
12	Bacia do Ribeirão da Onça
13	Bacia do Córrego Piteiras

Fonte: Processo de licenciamento ambiental n. 01-015199-03-50, p. 802

Os princípios fundamentais do programa são a busca de alternativas à canalização e à adoção de bacias hidrográficas elementares como unidades de planejamento para os diversos sub-sistemas de infra-estrutura e serviços urbanos intervenientes na drenagem urbana. Há em sua concepção a noção de que as canalizações envolvem custos muito altos e de que a preservação das águas em leito natural nos ambientes urbanos pode proporcionar melhores condições de ambientação nas cidades, lazer e recreação para os moradores do seu entorno. Além do que, a preservação das várzeas oferece a vantagem de contenção de inundações e manutenção de ecossistemas naturais preservados.

O Programa tem uma concepção geral de cunho ambiental. Não será, portanto, um programa meramente sanitário ou simplesmente de drenagem. O que caracteriza sua concepção ambiental é sua abrangência e suas propostas de ação. De fato, propõe-se realizar ações de interferência no espaço físico, na reabilitação de recursos naturais da flora e da fauna aquática, na melhoria da qualidade de vida das comunidades atingidas pelos empreendimentos propostos.⁵⁶

O programa reflete a necessidade de inversão de uma tendência histórica de canalizar cursos d'água e propõe uma nova concepção: de preservar as condições naturais de cursos d'água em áreas urbanas, sendo realista na medida em que admite a impossibilidade de trazer águas sucateadas ao seu estado original, mas em contrapartida, propondo o estabelecimento de práticas de renaturalização sob novas condições ambientais desses ecossistemas degradados, possibilitando sua inserção na paisagem das cidades.

O Estudo de Impacto Ambiental contém a explicação dos critérios adotados para escolha dos córregos abrangidos. Foram utilizados 14 indicadores relevantes para a definição de uma lista de prioridades, quais sejam: densidade populacional, custo por habitante, taxa de impermeabilização do solo, cobertura da rede coletora de esgoto, índice de coleta de lixo, incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU –, ocorrência de inundações, ocorrência de erosões, incidência de doenças de veiculação hídrica, ocupação das áreas onde serão executadas as obras, impacto ambiental positivo na área de intervenção e nas áreas de jusante, interesse da população, números de reassentamentos necessários e, finalmente, interferência com obras e projetos da BHTRANS.

No entanto, encontramos uma crítica no Parecer Técnico n. 142/03, que analisou o estudo de impacto ambiental do programa. Segundo passagem do parecer, o estudo ambiental apresentada para o licenciamento não trata do monitoramento da qualidade das águas antes e depois da implantação do empreendimento. Não cita também a relação entre as obras e o enquadramento do curso d'água, ou seja, se após a execução das mesmas o manancial terá alcançado ou estará mais próximo da classe em que foi enquadrado⁵⁷. Essa é uma falha grave do estudo, uma vez que o programa não se concretiza apenas em ações de saneamento ambiental, devendo apresentar uma concepção mais ampla, de cunho ambiental, com ações abrangentes, para de fato reabilitar os cursos d'água e mantê-los preservados após as intervenções.

De modo geral, as intervenções em águas urbanas propostas pelo programa visam à compatibilização entre o melhor desempenho hidrológico e a menor intervenção estrutural na calha do córrego. E ainda, atingir minimamente as comunidades consolidadas

⁵⁶ Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte – Drenurbs. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em 13 de outubro de 2008.

⁵⁷ Conforme páginas 719 e 773 do processo de licenciamento ambiental n. 01-015199-03-50.

no entorno, trazendo soluções para os problemas ambientais que afetam essas pessoas, principalmente, no que concerne à vulnerabilidade a inundações e à falta de acesso a infraestrutura de saneamento e serviços urbanos básicos.

Há também a proposta de implantação de bacias de retenção de cheias, com a finalidade de manter o leito fluvial existente, servindo para a manutenção de cheias. Essa opção, no entanto, pode levar à necessidade de constante manutenção das barragens por meio de serviços de limpeza e dragagem. Interessante é que, de acordo com o proposto no EIA do programa, as áreas inundáveis nas bacias de retenção, em função de suas características físicas, localização e zoneamento, podem receber tratamento paisagístico como áreas de uso social, com implantação de equipamentos de lazer.

Para que as áreas objeto de intervenção sejam utilizadas pelas populações do entorno, as ações do programa devem se nortear pela participação das pessoas envolvidas. Por isso, o programa também abarca uma proposta de realização de atividades de conscientização junto às comunidades afetadas. Na fase de execução dos projetos é concebida a abertura de espaços para a participação de movimentos sociais, levando a uma gestão articulada entre governo e sociedade.

Inclusive, um representante do Manuelzão (projeto que visa defender a qualidade das águas nas bacias hidrográficas de Minas Gerais), entrevistado no curso desse trabalho, manifestou sua crença na capacidade do programa Drenurbs/Nascentes em propiciar à municipalidade uma nova perspectiva sanitária, que conciliará a preservação de cursos d'água, o retorno da biodiversidade e o enfrentamento de graves problemas ambientais em áreas urbanas.

O EIA do Drenurbs/Nascentes teve publicidade e foi apresentado à população interessada durante audiência pública⁵⁸, realizada no dia 11 de março de 2003. Entre as indagações dos participantes, cabe destacar algumas descritas no Termo de Audiência anexado ao processo de licenciamento. Houve um pedido de esclarecimento sobre quais seriam os critérios de priorização das intervenções nos córregos, ou seja, quais os pré-requisitos para que certos córregos fossem escolhidos em detrimento de outros.

Em atendimento à questão colocada, a SUDECAP indicou quais os critérios técnicos empregados para estabelecer as prioridades de atendimento, nos seguintes termos:

⁵⁸ As audiências públicas estão regulamentadas, em nível federal, na Resolução Conama nº 9/87 e no Estado de Minas Gerais pela Deliberação Normativa Copam nº. 12/94. Trata-se de reunião destinada a expor à comunidade as informações sobre obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental e o respectivo Estudo de Impacto Ambiental - EIA, dirimindo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões a respeito para subsidiar a decisão quanto ao seu licenciamento.

O volume populacional de determinada bacia, os custos estimados, a taxa de impermeabilização do solo, a cobertura da rede coletora de esgoto, o índice de coleta de lixo, a incidência do IPTU, a ocorrência de inundações, a ocorrência de erosões do solo, a incidência de doenças de origem hídrica, a ocupação das áreas onde serão executadas as obras, o impacto positivo para as áreas situadas à jusante, o interesse da população, o número de reassentamentos necessários (impacto social), a interferência com projetos da BHTRANS, são alguns fatores que são avaliados para definir as localidades sujeitas às ações do programa.⁵⁹

Segundo o ofício da Sudecap nº. 093/2003, disposto na folha 676 do processo de licenciamento, o Drenurbs é um programa de interesse social relevante, pois objetiva promover melhoria na qualidade de vida principalmente da população de baixa renda, desenvolvendo ações que consistem em implementar programas de educação ambiental e mobilização social, realocar famílias que vivem em áreas de risco de inundação para locais adequados e criar espaços de convivência social.

A licença prévia (LP nº. 532/03) foi concedida em 27 de março de 2003, com validade de 2 anos, nos autos do Processo nº. 01.015199.03.50, contendo 13 condicionantes⁶⁰, quais sejam:

- 1 – apresentar Programa de Gestão Integrada das áreas de uso social e paisagismo, assim como parques lineares e bacias de retenção, no qual deverão constar as atribuições dos principais órgãos envolvidos, tais como Secretarias Municipais de Estrutura Urbana/Sudecap, de Meio Ambiente e Saneamento Urbano e de Regulação Urbana e das Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional com o envolvimento do setor privado e das comunidades beneficiadas principalmente em ações de manutenção e vigilância;
- 2 – apresentar programa de gestão específico para cada bacia a ser licenciada, que inclua a manutenção da área e controle de invasões (*ocupações irregulares*);
- 3 – apresentar programa de monitoramento de águas constando de:
 - monitoramento hidrológico detalhado, com previsão dos locais onde serão implantadas as estações, além da relação das instituições mantenedoras de rede hidrológica existentes no município para permuta de dados e informações;
 - monitoramento da qualidade das águas dos córregos com o objetivo de monitorar a qualidade das águas antes e após a implantação do empreendimento, no qual deverão constar periodicidade do monitoramento, parâmetros a serem analisados, metodologia adotada, enquadramento do curso d'água, etc.

⁵⁹ Processo de licenciamento ambiental n. 01-015199-03-50 - Relatório de Síntese de Audiência Pública. p 688.

⁶⁰ As licenças ambientais são acompanhadas de condicionantes, que contêm obrigações a serem atendidas por determinado empreendimento. O atendimento das condicionantes é uma garantia de que os empreendimentos ou obras licenciadas estão cumprindo as imposições do órgão ambiental e fazendo jus à manutenção de sua licença.

- 4 – apresentar, quando da licença de implantação das obras da bacia, o projeto da estação de monitoramento hidrológico com local de instalação, equipamentos componentes e características técnicas dos equipamentos;
- 5 – apresentar plano de monitoramento da qualidade da água específico para cada bacia/sub-bacia, inclusive os dados de qualidade da água anteriores à obra, para efeito comparativo;
- 6 – apresentar solução alternativa para os problemas de inundação naquelas bacias em que a solução adotada foi a implantação de bacias de retenção em áreas com vegetação densa e/ou áreas de ZPAM (zona de preservação ambiental) para análise desta Secretaria e posterior autorização para intervenção junto ao COMAM;
- 7 – apresentar por bacia onde ocorrer remoção, o Plano de Desapropriação e Relocalização de famílias e negócios, do qual devem constar cadastro das famílias atingidas, informações sócio-econômicas, alternativas de relocalização feita pelas famílias, e ainda acompanhar as ações da Secretaria de Habitação e Secretarias Regionais, no que se refere ao local exato do reassentamento, realização de reuniões com as famílias para esclarecimentos sobre o processo e ainda garantia de que todas as fases do processo sejam monitoradas por técnicos e assistentes sociais, procurando sempre melhorar a qualidade de vida dos cidadãos;
- 8 – Garantir na Copasa que o projeto do sistema de esgotos sanitários contemple toda a bacia, especialmente à montante de Bacias de Detenção, em vilas e favelas em locais de solução não convencional. Para tanto, deverá ser feito um levantamento das condições dos sistemas de esgotos sanitários da bacia à montante das obras, identificando os locais ainda não atendidos, motivos do não atendimento e possíveis soluções para universalização destes serviços;
- 9 – implementar o Programa de Educação Ambiental bem como o Plano de Comunicação Social, inclusive, incluindo no programa de parcerias com o Projeto Manuelzão, SMMAS, entre outros. Os temas devem atingir o público alvo (escolas, famílias diretamente afetadas, etc.), fazendo diferenciação no nível do conteúdo, forma de abordagem e sua diferenciação, tendo em vista este público;
- 10 – consolidar na Secretaria Municipal de Limpeza Urbana – SMLU – que o atendimento por coleta de lixo para cada sistema a ser implantado (por bacia/sub-bacia) contemple toda a bacia, especialmente em vilas e favelas e em locais de solução não convencional. Para tanto, deverão, juntamente com a SMLU, fazer um levantamento das condições do sistema de coleta de lixo na bacia, identificando os locais ainda não atendidos, motivos do não atendimento e possíveis soluções para universalização destes serviços;
- 11 – apresentar soluções para todos os focos de erosão existentes nas bacias/sub-bacias;
- 12 – definir, antes do início efetivo das obras, as áreas de bota-fora a serem utilizadas, para que sejam devidamente autorizadas pela SMMAS. Deverão constar ainda dos estudos, medidas de estabilização e recomposição, no fim das obras. Quando se tratar de solo orgânico, obrigatoriamente, ele deverá ser enviado ao aterro sanitário da SMLU. Além disso, deverá ser solicitada a autorização de tráfego de caminhões na respectiva SCOMGER. Na definição dos bota-fora deverão ter prioridade os focos de erosão existentes na bacia;
- 13 – qualificar e quantificar os espécimes arbóreos que serão suprimidos em cada uma das intervenções (por bacia/sub-bacia) para que a SMMAS emita seu parecer e o COMAM autorize as intervenções.

Na concepção do projeto, entre os argumentos que buscam demonstrar a viabilidade ambiental do programa, fica explícita a preocupação de que sejam implantados sistemas de esgotamento sanitário, que auxiliem na despoluição dos cursos d'água,

principalmente nos locais carentes dessa infra-estrutura, como vilas e favelas. Isso porque foi constatada a existência de áreas de urbanização precária ao longo dos córregos, contribuindo para sua degradação.

Como o objetivo do programa é despoluir os córregos ainda em leito natural existentes na cidade, seria imprescindível que a população residente nas sub-bacias hidrográficas seja completamente atendida por sistemas de esgotamento e drenagem. Por isso, no bojo do programa, a COPASA também deve intensificar suas ações, buscando soluções para essas áreas.

É importante destacar que, em atendimento à condicionante nº. 9 da licença, foram apresentadas as propostas de implantação de Conselhos Regionais Populares (CRP) e das Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (Comforças). Essas iniciativas junto à população atingida pelas obras do programa foram documentadas no estudo de impacto ambiental e são responsáveis por expor às populações dos bairros atingidos que a canalização dos cursos d'água não é a única ou a melhor alternativa para os problemas relacionados com as águas urbanas.

Apenas por meio de um trabalho sério e continuado de educação ambiental com a população pode ser construída uma nova concepção, na qual é aceita a inclusão dos cursos d'água na paisagem urbana, como uma tendência contemporânea de saneamento ambiental. Nesses trabalhos de educação ambiental é sugerida a gestão solidária de problemas relacionados à geração de resíduos urbanos, incentivando a população a auxiliar na coleta seletiva de lixo, a combater o desperdício, a valorizar as águas e a solicitar a ligação dos esgotos residenciais à rede pública.

Entre os mananciais abrangidos pelo Programa Drenurbs, o córrego 1º de Maio, na Bacia do Ribeirão Pampulha, tem relevância para este trabalho, uma vez que o seu projeto de revitalização foi finalizado na primeira etapa do Programa e durante sua implantação foram testados alguns mecanismos de inserção da população do entorno na discussão dos rumos das intervenções.

Além do EIA-RIMA, o início das obras em cada uma das bacias e sub-bacias elementares será antecedido da licença de instalação, requerida por meio de um Plano de Controle Ambiental – PCA. Para ilustrar no que consistem tais intervenções trouxemos o exemplo das obras realizadas no bairro e no córrego 1º de Maio.

2.3 Exemplo das obras no Córrego 1º de maio

O córrego 1º de Maio faz parte da sub-bacia elementar do Ribeirão Pampulha, que é afluente da margem esquerda do ribeirão da Onça, com área de influência de 0,48 Km², com população residente de aproximadamente 3.000 habitantes. As intervenções promovidas pelo programa Drenurbs nesse córrego contemplam recomposição das erosões com contenção das margens; renaturalização do córrego com tratamento do fundo; implantação de gabião revegetado, recomposição dos taludes, implantação de redes de esgoto sanitário e de interceptores, sistema de drenagem, implantação bacia de retenção com barragem de vertedouro e de áreas de uso social. Essas intervenções são necessárias principalmente porque essa sub-bacia possui um histórico de grande urbanização e inundações.

O córrego encontra-se em leito natural em alguns trechos, com uma extensão aproximada de 440 metros desde a sua nascente até a Rua Joana D'arc. Entre a Rua Joana D'arc e o Ribeirão Pampulha, o córrego se encontra em canal revestido fechado. Sua sub-bacia está localizada na região norte de Belo Horizonte, abrangendo os seguintes bairros: Minaslândia, Primeiro de Maio, Aeroporto, Guarani, Floramar, Heliópolis, São Bernardo, Providência e Dona Clara, Providência.

O mapa abaixo mostra a localização das primeiras áreas objeto de intervenção do programa DRENURBS/Nascentes, inclusive a área onde se encontra o córrego 1º de maio e a gravura a seguir mostra a sub-bacia do córrego 1º de maio com algumas fotos do bairro antes da intervenção⁶¹.

⁶¹ Fonte: SMURBE/UEP-DRENURBS in COSTA, BONTEMPO, KNAUER, 2008.

**PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL
BELO HORIZONTE - DRENURBS**

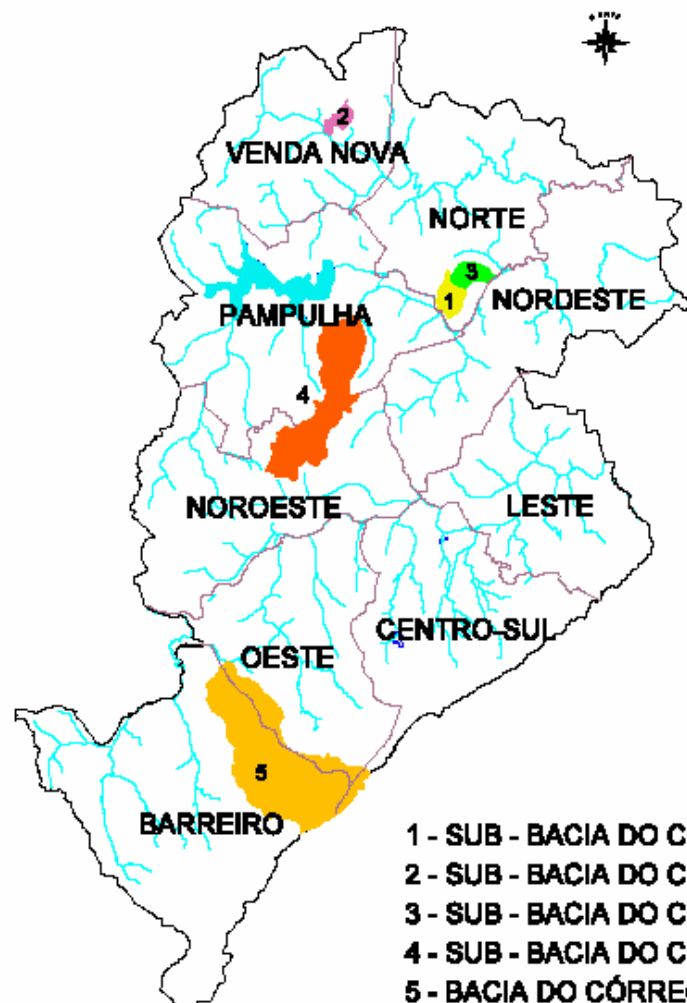


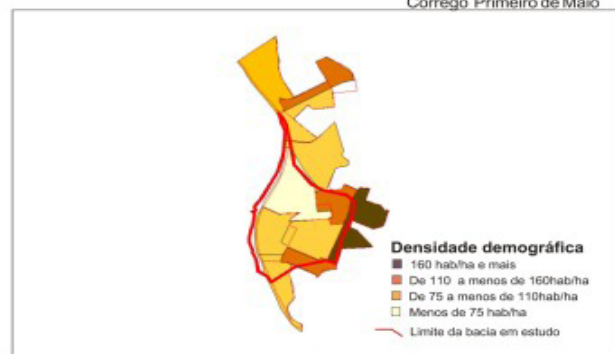
FIGURA 9
SUB-BACIA DO CÓRREGO PRIMEIRO DE MAIO



Córrego Primeiro de Maio



Córrego Primeiro de Maio



Fonte: Estudo de Impacto Ambiental do Programa Drenurbs. (Praxis, 2003)

O programa Drenurbs/Nascentes propõe-se à renaturalização⁶² do córrego 1º de Maio e à implantação de um parque urbano no bairro, o que demandará a localização e a proteção das nascentes, revegetação de áreas de preservação permanente, construção de bacia de retenção com barragem e vertedouro; implantação de redes coletoras de esgoto e interceptores, além de infra-estrutura de lazer, com pista de caminhada, área administrativa e herbanário.

Antes das obras, foram identificadas algumas nascentes localizadas no local de intervenção. Essas nascentes vinham sendo protegidas pelos moradores do entorno e utilizadas para fins domésticos e para irrigação de pequenas culturas. Também foram identificados pontos de inundação e de erosão, provocando o aprofundamento da calha, a desestabilização dos taludes e a geração de muitos sedimentos.

O aumento de sedimentos nos cursos d'água gera alterações no leito do rio e aumento do volume de água. Esse desequilíbrio na paisagem pode ser provocado naturalmente, mas, em se tratando de córregos urbanos, maior será a probabilidade de tais alterações serem provocadas pela ocupação humana. A ocupação das áreas de preservação permanente às margens dos córregos é responsável por provocar sérios processos erosivos e alterações negativas no leito desses córregos.

As construções de barragens e as obras de canalização são fatores que podem levar a alterações prejudiciais a esses recursos hídricos e as consequências mais graves dessas alterações são, sem dúvida, as inundações, o solapamento de calhas e o desmoronamento de margens.

Em áreas muito urbanizadas, como da região do Córrego 1º de Maio, são identificados problemas como o lançamento de lixo, de esgoto *in natura* e a existência de aterros, modificando o perfil do rio e provocando mudanças no fluxo da água, além de modificações nos pontos de erosão e de deposição de rejeitos. E quanto mais aumentam as taxas de impermeabilização do solo, mais riscos das águas de chuva chegarem com volume e força erosiva aos leitos de drenagem.

De acordo com o EIA-RIMA do programa Drenurbs/Nascentes, as margens do córrego 1º de Maio na área da sua cabeceira, antes das obras, eram instáveis, formadas por taludes íngremes, praticamente, sem vegetação. Processos erosivos, ocorridos ao longo dos anos, aprofundaram o vale, que atualmente apresentaria encostas íngremes pouco estáveis.

⁶² Na proposta do programa DRENURBS/Nascentes expressa no Processo de Licenciamento Ambiental a renaturalização de cursos d'água é definida como a preservação em leito natural, ao invés da construção de canais de concreto. Certamente, mesmo se encontrando em leito natural, esses cursos d'água devem passar por um tratamento minucioso, com a identificação e correção dos pontos de lançamento de esgoto e a retirada de resíduos sólidos.

A caracterização do uso do solo no entorno da sub-bacia foi realizada por meio de estudos de campo descritos no EIA-RIMA e, ainda, por meio de dados secundários, retirados do Diagnóstico Sanitário Ambiental, e de normas específicas, como leis de parcelamento e uso do solo, plano diretor de drenagem, entre outras.

Durante a realização dos estudos ambientais foram propostas discussões coletivas sobre aspectos concernentes à bacia hidrográfica e às intervenções a serem efetuadas pelo programa Drenurbs. Nessa etapa do trabalho foram mapeados pontos de referência, bem como percepções positivas e negativas sobre a paisagem local. Esse trabalho foi considerado de crucial importância pela equipe que formulou o EIA-RIMA, pelo fato de haver contribuído para que a população pudesse incorporar o conceito de bacia hidrográfica de forma integrada, bem como entender as causas dos processos erosivos e das inundações no local.

Foi desenvolvido junto com a população do entorno um Plano de Educação Ambiental e compartilhadas informações sobre as características da sub-bacia acabou levando à formulação de um Diagnóstico de Percepção Socioambiental, com o mapeamento dos valores e comportamentos dos moradores antes das intervenções, que permitisse acompanhar suas reações após as mudanças trazidas com as obras do programa. Finalizado o diagnóstico foi constituída uma comissão comunitária local com representantes dos moradores, dos serviços públicos, grupo que auxiliou diretamente na comunicação com os outros moradores e na elaboração do Plano Local de Educação Ambiental (COSTA, BONTEMPO, KNAUER, 2008).

Pelas discussões havidas entre área técnica da Prefeitura e a população do bairro, resta descrito no estudo ambiental que as pessoas costumam relacionar as áreas degradadas com problemas de saúde e ações de marginais. E concluem que os fatores preponderantes, responsáveis pela degradação da paisagem, seriam deposição irregular de lixo e inexistência ou deficiências relacionadas ao sistema de esgotamento sanitário. Os problemas são relatados também como consequência de diversos processos de ocupação, construção de casas nas áreas próximas aos córregos, nas áreas de preservação permanente.

Durante a realização desses trabalhos, os moradores participantes, principalmente os mais antigos do bairro, resgatam histórias vinculadas à época em que o local possibilitava atividades como pesca, nado e a interação entre as pessoas e pelo conteúdo dos seus relatos, o que eles desejam para a localidade onde vivem é a melhoria ambiental, com a recuperação da qualidade da água dos córregos, a conservação das áreas de preservação e implantação de projetos educativos. Esses anseios são expressos com mais facilidade pelas associações de moradores que possuem certo engajamento com

projetos sociais que enfatizam a necessidade de manutenção da qualidade das águas urbanas, como o Projeto Manuelzão, que também desenvolve trabalhos na comunidade.

Algumas lideranças comunitárias conseguem reconhecer que, além da importância da prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos e esgotamento sanitário pela administração pública, é de extrema importância a cooperação da comunidade, adotando atitudes mais conscientes com o meio circundante.

De acordo com o relato disposto no EIA-RIMA do Drenurbs, constatou-se no trabalho de percepção ambiental, realizado no bairro 1º de Maio, uma apropriação do discurso ambientalista pelas lideranças comunitárias e uma maior conscientização a respeito dos córregos e fundos de vale. As pessoas demonstram vontade de vivenciar aqueles espaços naturais tal como eram no passado, com uma paisagem que possa ser usufruída para o lazer.

Outro aspecto muito interessante abordado no EIA-RIMA foi o fato de o trabalho de educação ambiental, realizado no bairro 1º de Maio, buscar na identificação das pessoas que vivem no entorno do córrego, uma maior identificação com o território da bacia hidrográfica, identificação que favorece a articulação e a mobilização das pessoas.

Isso porque o envolvimento das pessoas durante do processo de revitalização das áreas degradadas pode potencializar as chances de que os espaços de lazer criados sejam apropriados de forma saudável, sem degradações futuras. E conforme relatado no estudo, durante as oficinas de percepção ambiental, as pessoas demonstraram sensibilidade e interesse na recuperação dos córregos.

O trabalho de percepção ambiental empreendido com a população interessada é uma das premissas do projeto Drenurbs/Nascentes, como forma de conhecer a realidade sócio-econômica e cultural da população, abordando questões pertinentes à bacia de forma integrada e interdisciplinar e criando oportunidades para o desenvolvimento da co-responsabilidade quanto ao meio ambiente.

Os mecanismos de consulta à população foram descritos no EIA e consistiram basicamente em uma reunião prévia conduzida pela SUDECAP, na qual participaram várias lideranças, moradores de bairro do entorno das bacias hidrográficas abrangidas pelo Drenurbs, para uma apresentação institucional do programa. As reuniões seguintes, descentralizadas por bacia, contaram com o apoio dos chamados Grupos Formadores de Opinião ou Multiplicadores e nessas ocasiões foi realizado um trabalho focado nas pessoas que viriam a ser diretamente afetadas pelas obras.

O objetivo desses trabalhos junto à população de cada bacia foi prestar maiores esclarecimentos sobre o Programa como um todo e diminuir algumas expectativas imediatistas, sendo que o resultado foi a construção de um Diagnóstico Sanitário Ambiental

a partir de um “mapa falado”, formulado com os depoimentos das pessoas sobre o histórico de ocupação das áreas e suas sugestões para a solução de problemas apontados. Entendemos que essas ações de comunicação geram mais confiança para a população atingida e podem evitar conflitos futuros entre os entendimentos técnicos e os populares. *Foram inseridas questões ambientais como tema transversal para discutir a complexidade das ações necessárias para a construção de um ambiente saudável e de solidariedade social (COSTA, BONTEMPO, KNAUER, 2008, p. 13).*

Sobre as obras programadas para a área de abrangência do bairro 1º de Maio, entre as mais impactantes para a comunidade local, é a recomposição das áreas de preservação permanente do córrego 1º de Maio, amplamente sucateadas, o que demandou a remoção e desapropriação de 13 famílias com suas habitações estabelecidas às margens do córrego. Na área revitalizada foi implantado um parque urbano, ficando resguardadas as nascentes ali existentes e algumas espécies nativas.

Como forma de tentar compreender um pouco mais a realidade das intervenções ocorridas no entorno do córrego 1º de Maio, bem como o alcance das atividades realizadas na população, participamos, juntamente com outros pesquisadores do Projeto SWITCH⁶³, de uma visita ao local, no dia de entrega das obras pela empresa responsável e por alguns agentes da Prefeitura engajados no trabalho de educação ambiental realizado. Nessa ocasião, nos esforçamos para identificar as opiniões e anseios da população, em especial no que se refere às questões ambientais, pois estivemos em contato com as lideranças comunitárias mais atuantes.

A visita foi realizada em 27 de março de 2008, com a presença de alguns integrantes do Projeto SWITCH e representantes da Prefeitura de Belo Horizonte, juntamente com o responsável pela obra, engenheiro da empreiteira contratada. Na ocasião, foram convocadas algumas lideranças de movimentos sociais do bairro 1º de Maio para a vistoria final do Parque Ecológico e do entorno do córrego 1º de Maio, antes da entrega da obra.

Nessa oportunidade, a população pôde receber as últimas informações sobre a conclusão da obra no bairro 1º de Maio, bem como opinar sobre algumas mudanças que ainda poderiam ser realizadas pelos engenheiros responsáveis. Como visitantes, fomos recebidos por uma parcela da comunidade local, que participou intensamente de todo o processo de transformação da área no entorno do córrego; antes um bota-fora, agora revitalizada e transformada em parque ecológico. De acordo com a apresentação, no começo da vistoria, o ponto de partida para as obras do parque foi a necessidade de revitalização do córrego 1º de Maio e de algumas nascentes existentes no local.

⁶³ Detalhes sobre o Projeto SWITCH foram apresentados na introdução desse trabalho

De acordo com os depoimentos da equipe de engenharia e representantes da Prefeitura⁶⁴, envolvidos com a implantação do programa Drenurbs/Nascentes, o seu sucesso depende da compreensão e participação continuada da sociedade sobre a nova concepção de tratamento dos cursos d'água, bem como dos investimentos do poder público em um programa contínuo de educação ambiental com toda a sociedade, no sentido de demonstrar a importância da manutenção da conquista de um meio ambiente mais saudável para todos os cidadãos do bairro.

Antes do projeto Drenurbs/Nascentes, a participação popular não tinha tanta relevância nos rumos de obras públicas empreendidas pela Prefeitura. Além do que, a Sudecap não costumava monitorar as obras concluídas, depois de entregues pelas empreiteiras contratadas. No caso do Drenurbs/Nascentes, a proposta é de que as obras sofram uma manutenção prolongada no tempo, por agentes da Prefeitura, com o apoio da comunidade envolvida, o que significa uma inovação no modelo de gestão.

A manutenção funcionaria por meio de um acompanhamento, realizado por funcionários da PBH, dos moradores que usufruem do novo espaço constituído, e por meio do uso de um telefone, disponibilizado para o recebimento de denúncias dos próprios moradores, para acionamento imediato das empreiteiras em caso de problemas com as obras. Restará saber se os contratos entre Prefeitura e empreiteiras realmente possibilitarão esse pronto atendimento no caso de problemas apontados nas obras, e se os moradores irão se apropriar do espaço de forma positiva e não degradadora.

Em termos práticos, todo o processo educativo realizado antes e durante as intervenções deve ser mantido por grupos formados dentro da própria comunidade. Esses grupos deverão estar atentos para as necessidades locais e sempre que houver necessidade levar suas demandas para instâncias existentes na Prefeitura, como o Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA, sobre o qual falaremos no próximo capítulo, os comitês de bacia hidrográfica, as conferências municipais, entre outras.

Resta ainda o questionamento sobre se o Drenurbs/Nascentes significará uma política pública, com alcance ampliado, extravasando sua condição inicial de programa, com algumas metas definidas. De acordo com o engenheiro da Sudecap, Coordenador do Projeto SWITCH à época, isso dependerá da repercussão das obras do projeto na vida das pessoas e da sua difusão em todo o município, o que apenas poderá ser percebido pelos frutos dos projetos amostrais, finalizados em alguns bairros, como o 1º de Maio.

Assim, depois de entregues, a proposta é que as obras do Drenurbs sejam monitoradas durante 5 anos, quando serão observados os aspectos de manutenção do

⁶⁴ Entrevistas abertas realizadas nos encontros do Projeto SWITCH na Prefeitura e em visita à obra do Drenurbs no bairro 1º de Maio.

parque e a qualidade da água do córrego. A comissão comunitária do Drenurbs deve continuar desempenhando o papel de trabalhar a apropriação do espaço urbano e a relação da população com o meio ambiente e, principalmente, com a gestão das águas urbanas no local.

Esse contato continuado entre a administração pública e a população envolvida com as obras é denominado no Programa como Fortalecimento Institucional e é uma exigência dos órgãos internacionais financiadores, como o BID. O Fortalecimento Institucional deve ser conquistado por meio da capacitação tecnológica dos funcionários da própria Prefeitura, envolvidos com o projeto, com o envolvimento de instituições de pesquisa, para promoção de treinamentos e de mudanças no paradigma cultural e com a mobilização popular.

O programa realizou junto aos moradores das áreas de intervenção um resgate histórico das condições ambientais dos cursos d'água, além de estimular a participação da comunidade na gestão das águas, na preservação dos espaços ecológicos a serem criados, tudo isso por meio de Planos de Educação Ambiental e de mobilização social.

Pela observação e pela troca de idéias com os moradores do bairro foi possível perceber uma reação bastante positiva sobre a recuperação da qualidade da água do córrego, que voltou a correr em leito natural, depois da recuperação das nascentes. Observando a reação das pessoas que irão se apropriar das obras fica mais clara a importância das águas como elemento integrante da paisagem urbana. Como se o córrego recuperado agora passasse novamente a ter a capacidade de congrega diversos moradores em torno do interesse único de lutar pelo direito de ver restaurado um espaço público e regenerado aquele meio ambiente pertencente ao bairro.

Durante a vistoria foram ouvidas também algumas críticas, como a de um morador que não compreendia a necessidade de manutenção da vegetação nativa às margens do córrego, "*simplesmente por ser área de preservação ambiental*", o que demonstra um grau de desconhecimento das funções ambientais das áreas de preservação permanente. Para ele deveria ser tudo convertido em área para o convívio dos moradores, com recursos para o lazer e a socialização.

Ainda pelos moradores do entorno foi-nos detalhada um pouco da história do local: antes um bota-fora, o espaço era freqüentemente invadido por supostos donos, na verdade posseiros da área, onde era lançado todo o tipo de entulho e esgoto advindo das residências próximas. Esse histórico fez com que o córrego ficasse quase completamente soterrado. Após a limpeza, que na ocasião ainda não era completa, já foi possível presenciar novamente o curso de água, com água fluida, abastecido por algumas nascentes que também se tornaram visíveis.

Os moradores enfatizam que a vontade pré-existente de presenciar o córrego 1º de Maio revitalizado partiu do imaginário popular de uma comunidade que cresceu ouvindo as histórias dos mais velhos, que antigamente utilizavam suas águas como fonte de subsistência, para abastecer suas casas, lavar roupas, entre outros usos.

Essa vontade de resgatar o passado fez com que alguns moradores iniciassem um trabalho voluntário de fiscalização da área do entorno do córrego, para que não fosse ocupada clandestinamente. Nessa época foram travadas várias disputas entre a comunidade e os indivíduos que recorrentemente surgiam para ocupar a área irregularmente. Devido a esse histórico, conclui-se que a idéia de construção do parque ecológico tem estreita relação com a necessidade de proteção das nascentes, das áreas de preservação permanente e das águas do córrego 1º de Maio, como uma demanda de toda a população local.

Pelos relatos dos moradores, depois que a área do entorno do córrego 1º de Maio passou a ser objeto do programa Drenurbs/Nascentes, foi descartada a alternativa de canalizar as águas do córrego, partindo-se para ações de revitalização, e alguns acontecimentos marcaram significativamente a vida dos envolvidos, entre eles: a) a aprovação do projeto, o que era solicitado desde 1999; b) o início das obras após finalização do processo licitatório; c) as reuniões ocorridas entre a Prefeitura e os moradores e os avanços percebidos nas obras; d) a finalização da obra e a expectativa da entrega⁶⁵.

Nessa visita ao local ficou explícito que os ideais da comunidade estavam muito claros e bem sedimentados, principalmente, no que concerne à noção da importância e necessidade da contribuição de cada pessoa no cuidado do meio ambiente, agora revitalizado no espaço do parque ecológico, que passou a abranger o córrego 1º de Maio. Mais do que a manutenção que deverá ser exercida pela Prefeitura, caberá a cada morador prezar pela manutenção da nova paisagem do bairro, contendo a estrutura ilustrada abaixo.

⁶⁵ Relato oral dos moradores feito para os pesquisadores do Projeto SWITCH e para os agentes da Prefeitura no dia de visita às obras do bairro

2.4 Novos rumos para a gestão das águas urbanas: governança e participação da sociedade civil

No desenvolvimento desse capítulo foram analisadas diretrizes adotadas pelo programa Drenurbs/Nascentes, para a busca de melhorias no saneamento ambiental do município e para a recuperação e valorização das águas urbanas. Essas diretrizes puderam ser melhor compreendidas por meio da análise do EIA-RIMA e do processo de licenciamento ambiental do programa, e ainda com o exemplo de uma das intervenções que integram o escopo do programa, realizada no córrego 1º de Maio e seu entorno.

De fato, as propostas do programa se destacam em um cenário em que as soluções mais usuais adotadas para os problemas urbano-ambientais, envolvendo águas urbanas, costumavam ser as canalizações. Quando o saneamento ambiental era tratado de forma simplista, como se abrangesse somente os aspectos de abastecimento de água e tratamento de esgotos, definidos normalmente como ações de saneamento básico.

Atualmente, a administração pública municipal lida com um conceito menos básico e mais complexo de saneamento, que envolve a percepção dos problemas ambientais da cidade, principalmente, aqueles relacionados com o mau uso das águas. E mesmo que a construção planejada das cidades continue apresentando inúmeras falhas e desigualdades, passa a ficar mais claro nas propostas de planejamento, que a qualidade de vida dos cidadãos está intrinsecamente ligada à manutenção de um meio ambiente saudável.

No item anterior abordamos alguns aspectos das discussões havidas com os moradores, sobre as obras ocorridas no bairro 1º de Maio, restando mais nítida a importância da participação popular ativa para a realização dos objetivos do programa Drenurbs/Nascentes.

Através da participação popular ativa, cidadão é aquele que demonstra seus interesses por meio de cobranças diretas e de outros mecanismos que não apenas o voto (LEITE, 2004). Não somos favoráveis ao entendimento de que o direito de voto, unicamente, configura o que se pode denominar de cidadania ativa. A noção de cidadania é muito mais ampla quando se presta a defender direitos coletivos e difusos.

A cidadania clássica liga-se estreitamente às liberdades individuais, à possibilidade de exercício de poder político e à expectativa de ações positivas do Estado. Um indivíduo passa a ter o *status* de cidadão perante um Estado quando é portador de direitos e deveres (LEITE, 2004). Mas uma noção mais ampla de cidadania não pode ater-se à possibilidade de exercício de direitos e liberdades individuais.

Alguns mecanismos de participação cidadã, por exemplo, para a gestão de bens ambientais, que têm titularidade difusa, ganharam destaque no Brasil após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), ocorrida no Rio de Janeiro em 1992.

Nessa oportunidade, as preocupações ambientais começavam a influenciar os rumos da produção normativa e paralelamente, enquanto a sociedade vai se envolvendo mais com questões ambientais, vão sendo construídos conceitos, como desenvolvimento sustentável, socioambientalismo, *stakeholders* (atores sociais relevantes), sociedade civil, esfera pública e poder local, todos eles inseridos num contexto de aumento da compreensão de uma nova noção de cidadania.

Antes disso, a Constituição de 1988 já havia preparado um terreno político mais apto a receber essas mudanças no Brasil. Ela prevê a participação popular, em seu art. 1º, ao dispor que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”, o que indica que, apesar de vivenciarmos no Brasil uma democracia representativa, na qual os cidadãos elegem os seus representantes políticos, existem também mecanismos para o exercício da democracia direta à disposição do povo.

Esses mecanismos estão dispostos não apenas na Constituição, mas também em normas ordinárias específicas. A título exemplificativo, podemos apontar que a sociedade civil pode atuar diretamente em audiências públicas, convocadas para a aprovação de Estudos de Impacto Ambiental – EIA-RIMA.

A participação também se baseia no acesso amplo às informações, como previsto no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, da CF/88. A informação, no entanto, faz sentido se a participação popular é efetiva e quando tem o condão de ampliar a consciência dos cidadãos.

Ao se fazerem reconhecer como sujeitos capazes de interlocução pública, a presença desses atores coletivos na cena política teve o efeito de desestabilizar ou mesmo subverter hierarquias simbólicas que os fixavam em lugares subalternizados or entre uma trama densa de discriminações e exclusões, ao impor critérios igualitários de reconhecimento e princípios democráticos de legitimidade. (PAOLI; TELLES; DAGNINO, 2004 p. 106)

Além de aumentar os instrumentos para participação dos cidadãos, a Constituição de 1988 aumentou a participação dos municípios nos rumos das políticas públicas, o que foi bastante significativo para reforçar a crença na força da esfera local. Para Gohn (1999), desde 1990 o local passou a ser visto como esfera política capaz de dinamizar

as mudanças sociais, como espaço de gestão político-administrativa e capaz de possibilitar o fortalecimento da esfera pública⁶⁶.

(...) a ampliação da esfera pública pelos setores organizados da esfera civil em luta pela construção de suas identidades e os efeitos das reformas que configuraram novo papel para o Estado na sua relação com a sociedade criaram os elementos para a constituição de um novo conceito na ciência política: governança (GOHN, 1999 p. 102)

A valorização do poder local no Brasil na certa não foi um fenômeno isolado, sendo influenciado por outro fator determinante para o aumento da importância dessa esfera política: os processos de globalização que dificultaram o controle dos problemas sociais no interior das fronteiras nacionais dos Estados. Com isso, foram surgindo mais oportunidades para que alguns movimentos sociais pudessem construir suas identidades e influenciar os rumos das políticas públicas urbanas e ambientais em nível local.

Esses movimentos sociais organizados deram origem à expressão sociedade civil organizada⁶⁷. Inclusive, para Dagnino (2000), o fortalecimento da sociedade civil é uma das bases para construção de uma democracia ambiental. A autora faz referências a Habermas e Bobbio, para os quais há algo mais na política do que simplesmente a atuação do Estado; há a presença relevante dos movimentos sociais, que vão se adaptando à nova arena política formal representativa.

Para a autora, os movimentos sociais no Brasil contribuíram para dar novo significado às relações entre meio ambiente e política em suas lutas pela democratização nos ambientes urbanos, pois desenvolveram uma concepção de democracia que transcende os limites das instituições políticas tradicionais e do modelo de democracia existente. Foram responsáveis, de certa forma, por uma redefinição do conceito de cidadania e da noção de direitos coletivos e difusos.

A luta por direitos, pelo direito a ter direitos, revelou o que, de fato, tinha que ser uma luta política contra uma cultura difusa do autoritarismo social, estabelecendo a base para que os movimentos populares urbanos estabelecessem uma conexão entre cultura e política como constitutiva de sua ação coletiva (DAGNINO, 2000 p. 83).

⁶⁶ O conceito de esfera pública trabalhado por Avritzer (AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994) citado por Gohn (1999), a partir do entendimento de Habermas, abrange uma esfera de natureza político-argumentativa, em que grupos sociais de vários segmentos podem interagir para o debate de problemas coletivos.

⁶⁷ Compreendida como um conjunto de associações civis, compostas por parcelas da sociedade empenhadas na defesa de causas diferenciadas.

Reforçando essa idéia, Paoli *et al* (2004) defendem que espaços democráticos em que participam movimentos sociais organizados podem reduzir a prática de políticas clientelistas e gerar a possibilidade de que representantes de pequenas comunidades passem a ter uma visão mais integrada dos problemas urbanos e ambientais. Concordamos que a abertura dos espaços públicos de participação, representação e negociação de atores coletivos pode levar à redefinição democrática das relações entre Estado e sociedade.

Nos vários fóruns de participação e representação que vêm se armando na interface do Estado e sociedade, vêm sendo construídas novas formas de sociabilidade política, que abrem um jogo de reconhecimento e permitem um novo tipo de regulação capaz de garantir a criar novos direitos (PAOLI *et al*, 2004 p. 113).

Cabe especular se esses espaços de participação em que participam movimentos sociais organizados podem possibilitar que representantes de diferentes interesses construam uma visão mais integrada dos problemas urbanos e ambientais. Para Marcelo Souza (2006), a participação pode proporcionar chances de um exercício mais pleno da cidadania, que equivale a uma maior e melhor integração na sociedade, sendo que a participação popular tem o poder de impulsionar um processo de democratização do planejamento das cidades e de utilização do meio ambiente.

No caso das intervenções no bairro 1º de Maio, analisadas nesse trabalho, a participação da população local pode ter sido decisiva nos rumos do projeto. Inclusive, o projeto inicial apresentado à população não foi aprovado, vindo a sofrer algumas alterações para atender às demandas da comunidade. No ato da entrega das obras, ocasião em que estivemos presentes e pudemos ouvir os relatos de alguns moradores, havia uma expressão de satisfação entre os presentes, que eram em sua maioria líderes comunitários, que participaram ativamente das discussões junto à Prefeitura durante a execução das intervenções; o que nos levou a concluir que a participação popular e o envolvimento da comunidade foram pontos positivos.

Os desafios que inevitavelmente surgem da interação entre governo e sociedade civil organizada, na esfera pública, trazem à tona a discussão sobre governança, tendo em vista a necessidade de compatibilização de interesses conflituosos, o que é essencial para a autenticidade da democracia. As Nações Unidas entendem o termo *governance* (governança) como um “*continuing process through which conflicting or diverse interests*

may be accommodated and cooperative action can be taken. It includes formal institutions as well as informal arrangements and the social capital of cities" ⁶⁸ (GREEN, 2007, p. 13). ⁶⁹,

O termo governança pode soar estranho, talvez pelo fato de ter sido transportado de doutrinas estrangeiras para nosso vocabulário, mas alguns autores têm se aventurado na conceituação de governança, como nas definições seguintes:

(...) padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JR., 2004, p. 19).

*Governance as an arrangement of governing-beyond-the-state (but often with the explicit inclusion of parts of the state apparatus) is defined [...] as the socially innovative institutional arrangements of governance that are organized as horizontal associational networks of private (market), civil society (usually NGO) and state actor*⁷⁰ (SWYNGEDOUW, 2005 quoted by GREEN, 2007).⁷¹

O conceito de governança, no contexto dos processos políticos de globalização, enfraqueceu o conceito de governabilidade, pois nele é possível vislumbrar a incorporação da esfera pública além da esfera estatal e dos novos sujeitos públicos como "fiscais participativos", que exercem participam ativamente de uma democracia redistributiva (Gohn, 1999).

Em que pese o fato de o conceito internacional de governança estar arraigado de ideais associados à globalização, ele acabou sendo apropriado por inúmeros órgãos públicos no Brasil como uma forma compartilhada de fazer política, capaz de influenciar governantes e políticas locais, modificando definitivamente as bases da estrutura institucional do governo.

Importantes aspectos podem se apontados a partir do debate sobre o conceito de governança: primeiramente, a governança diz respeito às relações sociais e aos diferentes papéis exercidos pelos grupos na sociedade. Adicionalmente, as pessoas

⁶⁸ Processo contínuo, no qual os conflitos e interesses diversos podem ser demonstrados e ações cooperativas podem ser tomadas. A governança abarca instituições formais, tanto quanto arranjos informais referentes ao capital social das cidades (tradução livre).

⁶⁹ O professor Colin Green teve como incumbência, dentro do Projeto SWITCH, produzir um debate teórico sobre governança, para respaldar discussões posteriores na rede de cidades envolvidas.

⁷⁰ Governança como um arranjo de governo além do Estado (mas freqüentemente com explícitas inclusões de partes do aparato estatal) é definida [...] como arranjos institucionais socialmente inovadores, organizados como redes de associação horizontais entre setor privado (mercado), sociedade civil (usualmente ONGs) e atores estatais (tradução livre).

⁷¹ Swyngedouw E. 2005. Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state, *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006.

envolvidas nessas relações são *stakeholders*⁷² (parceiros, atores sociais relevantes, defensores de posições/opiniões/interesses), com algum engajamento para defesa de diferentes interesses de grupos sociais, tendo poder para influenciar nas decisões estatais, entre outras.

Esses atores têm perfis diferenciados, podendo ser políticos, técnicos e especialistas, ou representantes dos setores populares com conhecimento de causa em diversas áreas e têm poder, em um determinado processo decisório, de decidir quais demandas sociais serão levadas à discussão no nível político. Dessa forma, “*stakeholder engagement therefore raises major questions of justice: what is an equitable distribution of power? And, what are the forms of power that may be deployed?*” (GREEN, 2007, p. 45).⁷³

O conceito de governança, por exemplo, é disseminado por instituições internacionais de fomento, como requisito para países em desenvolvimento terem acesso a recursos financeiros a serem investidos em projetos públicos locais. O Banco Mundial define governança como um modo democrático de poder exercido para otimizar o gerenciamento de recursos econômicos e para a formulação de políticas públicas mais equitativas, com o compartilhamento de responsabilidades entre governo e sociedade civil.

O projeto de reforma municipal não está circunscrito às fronteiras nacionais. Ele tem sido difundido pelos organismos internacionais como parte integrante da agenda liberal de organização do Estado Nacional, no qual têm enorme importância as idéias de descentralização e de protagonismo urbano como estratégias de enfrentamento dos efeitos do ajuste imposto pela globalização liberal (SANTOS JR, 2004, p. 13) .

A utilização do termo governança também denota uma influência dos organismos internacionais que prestam ajuda econômica a países em desenvolvimento, pois um dos pré-requisitos para a liberação desses recursos é a demonstração da boa governança (*good governance*), que depende, entre outras coisas, de respeito aos direitos humanos, transparência administrativa e participação democrática. Analisando o estudo de impacto ambiental do programa Drenurbs/nascentes é possível compreender como a proposta de governança foi colocada em prática no momento de concepção e execução das intervenções.

⁷² *Stakeholders* são grupos com o poder de influenciar o curso de ações a serem implementadas e os grupos afetados por tais ações.

⁷³ O engajamento dos *stakeholders* desperta algumas questões a respeito de justiça: como se daria a equidade na distribuição do poder? E quais são as formas de poder que podem vir a se formar? (tradução livre)

Acreditamos que já existia no município de Belo Horizonte um terreno fértil para a execução de propostas políticas de participação, pelo fato de ser um município familiarizado com orçamentos participativos e conferências municipais. Dessa forma, as diretrizes de governança adotadas pelo programa vão ao encontro de uma política aberta à participação popular, que já vinha se construindo dentro da administração pública municipal.

Apesar da imposição do conceito de governança e de sua disseminação por organismos como o Banco Mundial, alguns efeitos positivos podem ser observadas na reestruturação da participação popular em governos locais, levando a uma gestão urbana relativamente mais democrática. É possível perceber uma crescente interação entre instituições governamentais, agentes sociais e agentes do mercado, além da promoção de inclusão social e participação, para a implementação de políticas urbanas socialmente mais justas.

Para Collin Green (2007), a adoção do conceito de governança leva a uma reflexão sobre as falhas do passado e as possibilidades de realização de melhores decisões no futuro, o que só é possível se houver justiça, liberdade e equidade nas relações sociais, ou, ainda, se as decisões são tomadas de forma coletiva. O autor também enfatiza que o engajamento dos *stakeholders*, como um importante elemento na caracterização da governança, não pode ser romantizado, para evitar a idéia de que esses grupos sejam formados por porta vozes do povo, ajudando no encontro do consenso.

Primeiramente, é necessário argüir “*whether the decision reached by consensus is desirable, whether the consensus was reached by equitable means, as well as why a consensus should be anticipated at all*” (GREEN, 2007, p.50)⁷⁴. A seguir, é importante descobrir quais grupos sociais os *stakeholders* representam de fato, uma vez que a natureza das decisões tomadas tende a refletir interesses de grupos específicos. O conceito de governança pressupõe a discussão sobre participação da sociedade civil, cidadania participativa e democracia.

Para Janoski, existem três tradições teóricas sobre cidadania: a teoria de Marshal, que identifica a cidadania como o acesso aos serviços públicos essenciais, como saúde, educação, moradia; a teoria de Tocqueville e Durkheim, que aborda a questão da cultura cívica e a teoria da sociedade civil de Marx e Gramsci, que entende que a sociedade civil tem como proteger cada cidadão contra os desmandos do Estado. E em suma a cidadania participativa que não seja apenas uma encenação depende de mudanças estruturais na sociedade civil organizada.

⁷⁴ Se as decisões alcançadas pelo consenso são desejadas, se o consenso foi alcançado por meios eqüitativos, assim como porque formas de consenso devem ser antecipadas (tradução livre).

O questionamento cabível ao final deste capítulo é se essa nova cidadania, com raízes na preocupação ambiental nas cidades, tem como se sustentar na estrutura da administração pública, por mecanismos de gestão participativa, democrática, que tornam possível a participação dos sujeitos no rumo das políticas públicas. Assim, a unicidade entre Estado, ambiente e sociedade é imprescindível para a garantia de uma política urbana ambiental sólida. E o bem ambiental, nesse contexto, não será mais compreendido como bem público, mas bem de interesse público, pois é pertencente à coletividade e não ao Estado.

Foi exposto nesse capítulo o trabalho que vem sendo executado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, por meio do programa Drenurbs/Nascentes, em prol das águas urbanas da cidade. Os trabalhos de percepção política realizados junto à população atingida pelas intervenções do programa pretendem relacionar elementos de cidadania com valores de saneamento ambiental e estão inseridos em uma proposta de governança local com foco nas águas urbanas.

Considerando que o programa tem como proposta a reversão de processos de degradação dos cursos d'água do município, que ainda se encontram em leito natural, a inovação no tratamento do saneamento ambiental a partir de processos participativos de gestão será analisada no próximo capítulo, a partir da indagação: em que medida um modelo de governança, adotado para gestão de águas urbanas, pode encontrar meios para um planejamento urbano que leva em conta a proteção ambiental em Belo Horizonte?

CAPÍTULO 3 – PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DE ÁGUAS URBANAS

Talvez a cidade seja, como muitos a imaginam, a mais explícita manifestação da exteriorização da natureza. A cidade: a mais nítida representação social da exclusão cultural da natureza. A cidade é o produto de uma escrita social plena de natureza: da natureza tal como concebida e experimentada pelas sociedades modernas e contemporâneas. Se a natureza é a ausência na cidade é porque a humanidade é ausência no homem. (HISSA, 2008, p.266)

3.1 Participação popular na gestão ambiental das cidades

Para iniciar este capítulo, primeiramente relembremos Henri Lefebvre (1969) e sua busca por uma nova práxis, baseada em um novo homem, o homem da sociedade urbana, que é bastante complexa e influenciada constantemente por forças sociais e políticas que se transformam continuamente.

Na visão marxista de Lefebvre, um programa político de reforma urbana deve ser incitado por partidos de esquerda, formações políticas que representem a classe operária. Hoje não faz mais sentido, no Brasil, buscar uma separação entre partidos de esquerda e de direita, ou em uma reforma urbana para atender aos anseios da classe operária, mas o pensamento Lefebvriano pode ser útil para uma reflexão sobre a legitimidade e os anseios políticos da população que vive nas cidades brasileiras. Isso porque o autor percebe a importância das forças sociais capazes de influenciar os projetos urbanos. *Apenas a força social capaz de se investir a si mesma no urbano, no decorrer de uma longa experiência política, pode se encarregar da realização do programa referente à sociedade urbana* (LEFEBVRE, 1998, p.114).

Para Lefebvre, o urbano se expressa por meio da política, o que não significa de forma alguma colocar as decisões relevantes para a cidade na mão dos homens do Estado ou de especialistas. Forças políticas são forças sociais, que devem indicar quais as necessidades sociais existentes na cena urbana. *A vida política, nesta perspectiva, contestará o centro de decisão política ou o reforçará. Esta opção será, no que diz respeito aos partidos e aos homens, um critério de democracia* (LEFEBVRE, 1998, p.123). A síntese, urbana, pertence à política.

Partindo dessa premissa, concluímos que nas cidades a participação popular é imprescindível para a concretização de políticas públicas, inclusive aquelas de cunho urbano-ambiental. Pensando assim, seria possível sugerir que uma nova “práxis” urbana

também pode ser buscada na democratização de políticas voltadas para a gestão das águas urbanas?

A importância das águas para o planejamento das cidades do futuro é a diretriz deste trabalho, como pode ser percebido no desenvolvimento dos outros capítulos, também pelo fato desse trabalho pertencer a uma pesquisa ampla sobre a gestão das águas urbanas para as cidades do futuro, empreendida pelo projeto SWITCH, apresentado na introdução. Como forma de legitimar o objetivo a que essa dissertação se propõe, inclusive podemos exemplificar a palestra proferida em 2 de dezembro de 2008, no 3º Encontro Científico do SWITCH, ocorrido na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, na qual Iwona Wagner expressa que as cidades modernas são parte do ecossistema natural e inseridas no fluxo das águas.

Por isso, para ela, a gestão urbana precisa ser sensível às águas, adotar novos paradigmas que levem em conta o ciclo das águas e encontrem um equilíbrio entre a ocupação da cidade e a manutenção das áreas protegidas. Essa opinião é reforçada pelos posicionamentos de algumas pessoas, entrevistadas ao longo da pesquisa, que participam de esferas públicas ou privadas, responsáveis de alguma forma pela gestão das águas urbanas no município de Belo Horizonte.

Também partindo do tema águas urbanas, Jose Esteban Castro, em palestra proferida em 3 de dezembro de 2008, no 3º Encontro Científico do SWITCH, faz uma análise bastante crítica dos mecanismos políticos adotados para a gestão das águas nas cidades, defendendo que a crise da água não é técnica nem climática, é uma crise de governança. Ao tratar de governança, Esteban Castro esbarra em outro aspecto que também norteia esse trabalho. O conceito de governança, como explicado por ele, é bem recente e foi desenvolvido primeiramente por economistas, depois adotado por cientistas sociais na busca da compreensão do compartilhamento de poder político entre o Estado e outros atores, como empresas privadas, instituições e a sociedade civil. Atualmente a idéia de governança continua pautada na articulação entre governo clássico, empresas privadas e a sociedade civil organizada.

Ainda segundo Esteban Castro, em que pese o conceito de governança ser o mesmo adotado em diversos países, os elementos que compõem essa governança podem variar bastante dependendo da cultura e do contexto político de cada país. A sociedade civil e as formas de exercício de cidadania por essa sociedade podem afetar o exercício da governança em diferentes cidades do mundo, devido às particularidades de cada uma delas. Assim, a governança das águas não será a mesma em cidades com culturas políticas distintas.

Primeiramente, é importante compreender que esse sistema de governança mencionado por Castro foi adotado em um contexto mundial em que a política passa a ser muito afetada por princípios de racionalidade econômica, quando as privatizações são propagadas como melhores soluções para problemas de administração dos serviços públicos em várias cidades de países em desenvolvimento.

Nesse contexto, o modelo idealizado de governança, no qual deve existir equilíbrio entre as forças estatais, de mercado e sociais, nem sempre é o que se presencia de fato. Muitas vezes esse modelo ideal está ocultando uma governança em que o mercado ocupa um papel dominante e central na relação com o Estado, que por sua vez perde importância como gestor; e a sociedade civil, que não consegue influenciar nas decisões prolatadas pelo Estado (CASTRO, 2005).

São dois os movimentos que explicam uma fase em que a prestação de serviços pelo poder público passa a ser questionada pela sociedade, dando lugar a propostas de governança. O primeiro movimento pode ser identificado na busca da democratização do Estado e na subordinação das instituições públicas ao controle social exercido pelos cidadãos, por meio de representações como ONGs. Um segundo movimento, na busca do desmonte dos sistemas públicos, transferindo-os ao controle privado.

Os dois movimentos podem ser percebidos no Brasil e como resultado de cada um desses movimentos pode surgir um modelo de governança diferenciado, um mais centrado nos anseios da população, que realmente participa da política; e outro centrado no mercado, que por vezes pode manipular a participação popular, ou torná-la insipiente. Existem aspectos positivos e negativos nos dois movimentos: a participação da sociedade nas esferas de governo pode possibilitar a formulação de políticas públicas mais legítimas, mas também pode tirar do Estado certas responsabilidades que lhe seriam devidas. E a influência de setores do mercado nas ações do governo pode levar à otimização do funcionamento da administração pública, mas também pode ocasionar uma mercantilização dos serviços públicos.

Em modelos de governança centrados no mercado há mais entraves para a participação social, e decisões pré-estabelecidas são muitas vezes incorporadas aos discursos de setores ditos populares. Nesse modelo a necessidade de introduzir princípios de racionalidade econômica para trazer melhorias na gestão dos serviços de abastecimento de água e saneamento acaba se confundindo com racionalidade mercantil, que trata a água como bem econômico. Seria esse o modelo de governança para gestão de águas urbanas existente no Brasil e em Belo Horizonte?

Para responder essa pergunta, em princípio, é importante ressaltar que, pela exposição do histórico do capítulo anterior, houve um intenso processo de concessão dos

serviços de saneamento, dos municípios para as companhias estaduais no Brasil. Com isso os municípios foram, em grande parte, excluídos do seu papel de gestor desses serviços. Além disso, de acordo com dados do Ministério das Cidades (2004), na década de 90 algumas companhias estaduais foram privatizadas, devido aos argumentos utilizados pelo governo federal nesse contexto, de que os recursos públicos seriam escassos para aplicação no setor de saneamento e de que a iniciativa privada seria mais eficiente na busca da qualidade dos serviços prestados.

Em meio a processos de concessão e privatização de serviços de saneamento no Brasil, alguns movimentos sociais, que também se fortaleceram nessa época, passaram a cobrar mais possibilidades de participação para a definição de políticas públicas no setor. Nesse contexto, em Belo Horizonte, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram concedidos à Companhia de Saneamento de Minas Gérias – COPASA, enquanto a drenagem ficava a cargo da Prefeitura municipal, através da SUDECAP.

Ao longo da década de 90, em Belo Horizonte, surgiram indícios de um modelo de governança, no qual representações da sociedade civil organizada poderiam encontrar meios para se inserir na estrutura da administração pública municipal. Entre esses meios, optamos por destacar os conselhos consultivos e deliberativos constituídos na estrutura da Secretaria de Políticas Urbanas da Prefeitura de Belo Horizonte. Nos propomos a analisar algumas dessas esferas públicas municipais, cuja atuação consideramos relevantes para a compreensão da governança das águas urbanas em Belo Horizonte.

Para tanto, será necessária uma observação mais cautelosa antes de se afirmar que os conselhos possibilitam a realização coordenada e simultânea de ações que assegurem maior participação popular nos processos decisórios sobre políticas relacionadas às águas urbanas. Assim, precisaremos começar pela busca da compreensão do que se entende por cidadania e representação da sociedade civil organizada, para depois compreender se esses conceitos se materializam por meio dos conselhos, especificamente aqueles que mais se relacionam com a gestão das águas urbanas.

Historicamente, a expressão cidadania tem sua origem no mundo grego, em que o poder dos cidadãos surgia da confrontação entre os habitantes da *pólis*, contra o poder da oligarquia rural, que controlava o poder político e a produção de riquezas. A forma de democracia instaurada pelos gregos, segundo Gomes (2002), rompeu com os laços de solidariedade familiar. Essa nova forma de democracia também foi responsável por relacionar a idéia de espaço à de cidadania, delineando a categoria esfera pública como o lugar da nova ordem social.

Outro acontecimento fundamental para o fortalecimento da relação cidadania moderna e espaço foi o surgimento do regime democrático representativo, impulsionado na

Revolução Americana e na Revolução Francesa. Mais tarde, a democracia participativa iria se desenvolver por meio de eleições, parlamentos, partidos, novas instituições como audiências públicas, conselhos representativos, orçamentos participativos, entre outras formas, em diversos países que adotam o modelo democrático.

O componente territorial compõe a base da idéia de cidadania, mostrando que a *“cidadania não é assim simplesmente uma representação dos indivíduos dentro do Estado nacional, mas, sem dúvida, um fenômeno muito mais complexo que incide no quadro da dinâmica territorial cotidiana da cidade”* (GOMES, 2002, p.139). A cidadania defende o autor, começa com a divisão territorial de determinada sociedade e tende a se enfraquecer pela excessiva fragmentação da mesma sociedade. Ser cidadão é pertencer a determinado território. Por isso, a importância do tratamento geográfico da questão da cidadania.

Paulo Cesar Gomes (2002) também defende a idéia de que a relação da cidadania difere daquela estabelecida pela nacionalidade, seguindo a mesma linha de pensamento de Habermas, que defende uma democracia radical, pós-nacional, com dissociação de qualquer ligação entre cidadania e nacionalidade, substituindo o culto à nação pelo *“patriotismo constitucional”*, sentimento que une um grupo de pessoas aos princípios próprios do Estado de Direito. (HABERMAS⁷⁵ citado por GOMES, 2002, p.99).

A efetividade da dinâmica democrática depende da existência de condições para o exercício dos direitos de cidadania, o que pressupõe inclusão social e interação entre governo e sociedade na esfera pública (SANTOS JR, 2005). Conclui-se que a cidadania não pode ser resumida ao sentimento de nacionalidade em relação a um Estado distante. A cidadania deve ser vivenciada cotidianamente, deve ser uma construção continuada do político em determinado território, pois o espaço é ao mesmo tempo condição e meio de exercício da cidadania.

A sociedade que integra esse exercício por certo não é coesa e as associações políticas que se formam entre diferentes sujeitos não devem significar renúncia às diferenças individuais. Essas associações devem possibilitar o reconhecimento dos diferentes anseios dos indivíduos em defesa de seus interesses; razão pela qual os conflitos serão inevitáveis nos espaços públicos disponíveis para a participação da sociedade civil. Os dissensos são bem vindos em esferas públicas que tenham uma formação realmente democrática.

Assim, por um lado, a avaliação desses espaços públicos de participação deve tomá-los não como resultantes do potencial democratizante de uma

⁷⁵ HABERMAS, Jürgen. Agir comunicativo e razão descentralizada. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. 111p

única e homogênea – variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil, como vimos, não está infensa (DAGNINO, 2002, p.297)

Para Marcelo Lopes de Souza (2003), a participação popular não garante decisões justas e corretas, mas é importante por evitar a utilização da falsa idéia de que especialistas devem decidir em nome da maioria e permite que cada cidadão sinta-se responsável pelos resultados de suas escolhas, sejam elas acertadas ou não. Além do que, a participação é um direito inalienável, capaz de proporcionar um exercício mais pleno da cidadania.

A participação de atores sociais é imprescindível para o planejamento urbano, para a defesa do meio ambiente e, logo, para a gestão das águas urbanas. Por isso, as normas que dispõem sobre tutela ambiental e urbanística prevêm a participação da sociedade civil por meio de entidades de classe, organizações não-governamentais e movimentos sociais. Como exemplo, o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) determina que a política urbana deverá cumprir seu objetivo de desenvolvimento das funções sociais da cidade por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade.

A mesma norma detalha algumas formas de participação popular, expondo que a gestão democrática da cidade deve ser garantida por instrumentos como os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal, os debates, as audiências e consultas públicas e as conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal, além da iniciativa popular para propor projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Pensando a partir do conteúdo do Estatuto da Cidade e analisando as formas de participação no município de Belo Horizonte, é possível afirmar que as estruturas disponíveis à participação têm evoluído positivamente com o passar do tempo. Com a evolução democrática das normas municipais e com o surgimento de novas esferas públicas, os movimentos sociais têm como encontrar meios de penetração no Estado e podem ir além, com pretensões um pouco mais amplas, como de proposição de políticas públicas e influência nas decisões dos órgãos das administrações públicas.

Ao se fazerem reconhecer como sujeitos capazes de interlocução pública, a presença desses atores coletivos na cena política teve o efeito de desestabilizar ou mesmo subverter hierarquias simbólicas que os fixavam

em lugares subalternizados ou entre uma trama densa de discriminações e exclusões, ao impor critérios igualitários de reconhecimento e princípios democráticos de legitimidade.” (PAOLI; TELLES, 2002, p.106).

Além dos movimentos sociais influenciarem em questões urbanas, a relevância conquistada por associações civis é fundamental para o desenvolvimento de uma abordagem mais ambiental dos problemas das cidades, sendo que questões relativas ao meio ambiente passam a ser colocadas em lugar de destaque na agenda pública de debates urbanos e acabam sendo responsáveis, também, por ampliar a noção de cidadania.

No entanto, a análise da efetividade da participação popular nos rumos das políticas ambientais e urbanas não tem nada de simplista, uma vez que a complementaridade entre os propósitos do Estado e da sociedade civil é uma questão complexa e não pode ignorar o fato de que *“sua centralidade se relaciona com o fato de que ela (a participação popular) tem se construído nos últimos anos como uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal que exige o encolhimento das suas responsabilidades.”* (DAGNINO, 2002, p.288).

Essa colocação da autora traz à tona o fato de que as agências financiadoras de projetos governamentais, em países em desenvolvimento, exigem, em contrapartida aos recursos financeiros investidos, algumas condicionantes como a implantação da chamada boa governança, a participação da sociedade civil e o equilíbrio entre as ações da iniciativa privada e as ações governamentais.

Dessa forma, o modelo de governança, que pressupõe a ampliação das possibilidades de participação da sociedade civil na tomada de decisão sobre políticas públicas, tornando-as mais transparentes e abrangentes; também tem por trás de suas boas intenções as exigências de organismos de crédito internacional. Por isso, a governança pode ocasionar tanto interferências positivas no modelo de exercício político nacional quanto um esvaziamento do papel do Estado como promotor de políticas públicas. Daí a importância de se analisar a legitimidade dos representantes da sociedade civil que atuam em instâncias de participação.

Realizadas essas breves reflexões sobre participação popular na gestão das cidades, partiremos para o próximo item com a seguinte indagação: como uma categoria de esfera pública⁷⁶, os conselhos municipais consultivos e deliberativos inseridos nas

⁷⁶ Habermas trabalha o conceito de esfera pública como uma esfera dialógica e interativa, ocupada pelos movimentos sociais e associações que representam a sociedade civil organizada, na qual são estabelecidos fluxos de comunicação para discussão de assuntos que costumavam pertencer exclusivamente às esferas de governo. Para Habermas a constituição de esferas públicas é imprescindível para legitimar a democracia e as vontades coletivas. (AVRITZER, COSTA, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 4, 2004, pp. 703 a 728).

administrações municipais, seriam instituições democráticas, responsáveis pela prática de uma boa governança e capazes de ampliar as possibilidades de participação popular na gestão das cidades e especificamente na gestão das águas urbanas?

3.2 Democracia, conselhos municipais e gestão de águas urbanas

O pensamento democrático teve grande impulso com as revoluções burguesas ocorridas nos séculos XVII e XVIII na Europa e serviu de base para o pensamento liberal, propagado por autores como Locke, que pregava um Estado garantidor da igualdade, das liberdades individuais e dos direitos de propriedade; e Rousseau, que vai além das liberdades individuais, defendendo a vontade geral, a participação da população como fundamento da democracia.

A democracia moderna teve como marcos a Revolução Americana e a Revolução Francesa, nas quais foram propagados os princípios à liberdade, igualdade e fraternidade. Essas revoluções populares deslegitimaram o poderio divino dos reis e têm como produto a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DIAS, 2007).

Esse documento consagrou a busca pela democracia e sua disseminação pelo mundo. Foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Organização das Nações Unidas – ONU⁷⁷, que germinou a relação entre o meio ambiente e o exercício da democracia, e veio a ser reforçada por diversos outros tratados internacionais: Relatório Brundtland, Nosso Futuro Comum, Declaração de Estocolmo, Declaração do Rio de Janeiro, Convenção Quadro sobre Mudança do Clima, entre outros.

Esses tratados internacionais possuem em comum o fato de serem propagadores da necessidade de proteção de direitos difusos, como o direito ao meio ambiente equilibrado e são resultado de movimentos ambientalistas, de lutas sociopolíticas de natureza emancipatória, travadas de modo a romper com a importância excessiva dos direitos individuais, patrimonialistas e contratualistas, amparados na ideologia liberal (SANTILLI, 2005).

Os primórdios dos movimentos ambientalistas remetem a lutas sociais intensas, responsáveis pelo fortalecimento da participação popular e da democracia em todo o mundo. No Brasil, esses movimentos puderam ampliar seu campo de atuação na década de 80, quando passaram a valer-se com mais facilidade dos instrumentos democráticos previstos na Constituição da República de 1988, que significou um marco na criação de

⁷⁷ Organização internacional responsável pela articulação de interesses entre países

novos mecanismos de participação, na descentralização de funções dos entes federativos e na ampliação das autonomias administrativa, legislativa e política dos municípios. Na década de 90 foi dado um novo impulso para a atuação desses movimentos com a ocorrência da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992.

A atuação de movimentos sociais em prol do meio ambiente, no entanto, não teria prosseguimento ou campo de atuação se não houvessem esferas para a participação popular instituídas no sistema normativo brasileiro. No Brasil, a democracia participativa⁷⁸ é um novo conceito que ganha materialidade jurídica com a Constituição de 1988 que, pode-se dizer, foi concebida com alto grau de maturidade no que concerne ao trato do meio ambiente. E como o texto constitucional significa a base e o norte para a formulação de políticas ambientais por todos os entes federados, há mais chance de que normas infraconstitucionais sejam formuladas levando em conta os princípios consagrados constitucionalmente.

Analisando o texto constitucional, podemos encontrar alguns dispositivos que nos permitem afirmar que em sua formulação houve mesmo uma preocupação em garantir a existência de processos democráticos de cunho ambiental no Brasil. Por exemplo, ao previsão do §2º do art. 61 da CF/88 que dispõe sobre a iniciativa popular para a abertura do processos legislativos, ou do artigo 14, que dispõe que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito; referendo ou iniciativa popular.

Além disso, ainda há possibilidade da sociedade fazer-se representar em órgãos colegiados, que deliberam sobre políticas ambientais e criam normas específicas para a realidade de cada ente federado; e da possibilidade de atuação diretamente em audiências públicas, plebiscitos, orçamentos participativos e consultas públicas. A participação precisa ser respaldada pelo acesso amplo às informações de cunho ambiental, que ampliem a consciência dos cidadãos.

Além dos instrumentos disponíveis nos Poderes Executivo e Legislativo, o Poder Judiciário também oferece oportunidades para os cidadãos ingressarem com ações judiciais para a tutela do meio ambiente, como alternativa de proteção, como ações populares de ações civis públicas. O amplo acesso à justiça e o devido processo legal são garantias constitucionais de grande importância na construção de um “Estado Ambiental de Direito”, expressão cunhada por Canotilho e mencionada no primeiro capítulo desse trabalho.

⁷⁸ A democracia participativa aplicada em questões ambientais pressupõe a ampla publicidade dos processos de cunho ambiental, sejam eles de natureza administrativa ou judicial, o amplo acesso à justiça e principalmente a formação consciente da coletividade.

Com efeito, através da participação, observa-se uma via de mão dupla: Administração e Sociedade Civil, considerando que o meio ambiente não é propriedade do Poder Público, exigindo máxima discussão pública e garantia de amplos direitos aos interessados. O apoio da coletividade das decisões ambientais resultará em uma administração mais aberta e menos dirigista. Contudo, a democracia ambiental participativa e solidária pressupõe, ainda, um cidadão informado e uma coletividade que detenha como componente indispensável a educação ambiental. (LEITE, 2007, p.154)

No entanto, de nada serviriam esses instrumentos concebidos constitucionalmente se não houver vontade política de praticá-los e se não houver luta social. A sociedade é de fato democrática quando institui direitos por meio de luta social, que tenha influência para limitar e modificar as ações estatais. Ações democráticas são aquelas capazes de unificar a dispersão e as particularidades das carências em interesses comuns, alcançando a esfera universal dos direitos. (CHAUÍ, 2005).

Na concepção de Marilena Chauí (2005), em uma democracia legítima, o conflito é considerado necessário, pois não há uma imposição do consenso e as contradições emergentes podem ser resolvidas com mudanças estruturais na sociedade. Além de os direitos instituídos serem garantidos em uma democracia, ela deve ser dinâmica, para que haja oportunidades de criação de novos direitos, por meio de lutas sociopolíticas.

Dizemos, então, que uma sociedade é democrática quando institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contra-poder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes. (CHAUÍ, 2005, p.25)

Porém, existem sérias dificuldades para que se efetive a cidadania e a democracia no Brasil, que poderiam ser explicadas em alguns fatores: na sociedade brasileira as diferenças muitas vezes são encaradas como desigualdades; as relações sociais são hierárquicas; a lei é privilégio para poucos e funciona como repressão para as camadas populares; o Poder Judiciário é encarado como distante e secreto; a corrupção praticada por políticos é encarada como normal e não há percepção social de uma esfera pública a ser utilizada, de uma sociabilidade coletiva (CHAUÍ, 2005).

Os problemas enfatizados pela autora de fato são bastante perceptíveis na sociedade brasileira e são também acentuados por um fenômeno mundial, a despolitização causada pelo neoliberalismo, modelo político adotado por alguns programas de governo no Brasil. Mas mesmo com todas essas dificuldades estamos, neste trabalho, buscando analisar novas possibilidades para uma gestão participativa de águas urbanas por meio dos conselhos municipais, considerando que algumas melhorias já foram alcançadas pelas lutas sociais e pela constituição de esferas acessíveis à participação popular.

Partimos do pressuposto de que a promulgação da Constituição de 1988, somada ao aumento da importância política dos movimentos pela reforma urbana e movimentos ambientalistas, foram fatores extremamente relevantes, abrindo caminhos para que as administrações públicas locais passassem a buscar a aprovação da sociedade para a consecução de seus projetos. Atualmente são maiores as possibilidades de que a política se realize também em foros democráticos, como as audiências públicas, orçamentos participativos e conselhos deliberativos.

Essas esferas públicas representam a construção da viabilidade da participação da sociedade civil nas decisões públicas e são imprescindíveis para a construção de uma gestão democrática para as cidades.

A esfera pública é apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade e os movimentos sociais se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo a restauração das formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica. (AVRITZER, 1994)

Para Dagnino (2002) a participação social tem meios para se realizar através da criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública. Algumas esferas públicas acabam surgindo para incorporar à política as demandas da sociedade civil organizada. No entanto, por serem locais de representação restrita, nem todos os movimentos conseguem pertencer a tais espaços e nem todos os interesses da sociedade encontrarão suas representações nessas esferas.

Voltando o foco para a gestão das águas urbanas, como essas representações podem participar da gestão das águas urbanas em Belo Horizonte? Para a então Secretária Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte, entrevistada em 14/11/2008, o problema das águas urbanas não é um problema que as pessoas percebem com muita clareza. As pessoas, em sua maioria, não conseguem mensurar as conseqüências positivas que podem ser alcançadas com o investimento em recuperação de águas urbanas.

A gerente de saneamento do CREA e conselheira do COMUSA, em entrevista concedida em 12/11/2008, entende que o processo de gestão das águas é incorporado ao planejamento urbano do município, estando diretamente vinculado à regulação do uso e da ocupação do solo urbano, à necessidade de manter algumas áreas permeáveis e implantar soluções de drenagem.

Pelo posicionamento das duas entrevistadas, nas esferas públicas, falar em águas urbanas ainda soa com certa estranheza fora dos grupos de discussão que estão realmente envolvidos com a temática. É difícil para a população perceber a importância das águas urbanas, principalmente porque a classe média dificilmente tem contato com essas águas, tendo em vista as áreas que ocupam na cidade; e as camadas que vivem nas periferias usualmente têm uma visão dessas águas como recursos completamente degradados e indesejáveis. A visão predominante ainda é no sentido de que para uma urbanização completa há necessidade de retirar os cursos d'água do campo de visão do morador da cidade, como discutido em capítulo anterior dessa dissertação.

Exemplificando essa afirmação, existem indicadores de que mesmo nos orçamentos participativos mais recentes as pessoas continuam não optando pela recuperação de córregos, preferindo as canalizações e a abertura de avenidas, como se essas ações pudessem trazer a valorização do espaço urbano onde vivem. Em que pese o fato de que entre as diretrizes do orçamento participativo já haver sido incorporada a proibição da canalização de cursos d'água, por força de lei.

Para a Secretária de Meio Ambiente, os principais desafios para a gestão das águas urbanas são: conseguir a integração entre políticas de saneamento, reassentamento de famílias eventualmente retiradas de locais inadequados próximos aos cursos d'água, tratamento de esgotos e recuperação de águas poluídas; encontrando o equilíbrio de aplicação da legislação ambiental em uma cidade construída; aproveitando mais a água de chuva e a água que contaminamos.

Diante dessas conclusões nos indagamos se uma maior integração entre administração pública municipal e sociedade representaria um caminho para alcançar soluções para esses desafios. Essa integração pode materializar-se por meio dos orçamentos participativos e também pelos conselhos, como canais institucionais com potencial para figurar como arenas de interação entre Estado e sociedade, inclusive para o alcance de melhorias na gestão das águas urbanas. No entanto,

[...] esse modelo participativo requer o investimento na cultura associativa, tendo em vista que, concretamente, apenas pequena parcela da população tem vínculo com associações civis. Isso impõe limites à possibilidade dos

conselhos expressarem os diferentes interesses sociais (SANTOS JR., 2005, p.43).

O fortalecimento de mecanismos democráticos, como os conselhos, juntamente com o fortalecimento dos movimentos sociais em defesa do meio ambiente, pode contribuir com a efetividade do exercício da cidadania para uma melhor gestão das cidades, incluída a gestão das águas urbanas? Para responder essa questão precisamos primeiramente refletir sobre a configuração dos conselhos e sua interface com as águas urbanas no município de Belo Horizonte.

Os conselhos, de modo geral, constituem uma forma recente de governança local, uma espécie de esfera pública em que o cidadão comum pode ser representado para discussão de questões políticas e técnicas ao lado dos representantes da administração pública e de especialistas, no sentido de enfrentar desafios e buscar melhorias via políticas urbanas no nível local.

Primeiramente é necessário compreender que o funcionamento dos conselhos difere dos orçamentos participativos, nos quais cada indivíduo pode expressar seu voto individual sobre as propostas de realização de obras e serviços disponibilizadas pelo poder público. Nos conselhos, sejam eles consultivos ou deliberativos, os indivíduos terão sua opinião representada por uma associação, ONG ou órgão de classe, com assento no respectivo conselho. Por isso, há uma dificuldade maior em compreender quais os interesses da sociedade estariam representados nessas esferas.

Dessa forma, é importante a adoção de uma postura crítica e realista na análise dessas estruturas, partindo da premissa, por exemplo, de que os conselhos são instituições que passaram a existir no interior de várias administrações públicas, devido a uma pré-condição, determinada por instituições internacionais financiadoras de projetos públicos. Desde 1992, o Banco Mundial começou a disseminar o conceito de cidades sustentáveis, dependendo um grande esforço para formular recomendações detalhadas sobre a gestão das cidades, com a adoção de estruturas como os conselhos (OLIVEIRA, 2001).

No entanto, a utilização dos conselhos como esferas públicas para a efetivação desse modelo de governança, ao mesmo tempo que foi uma exigência de instituições internacionais de fomento, como requisito para que países em desenvolvimento tivessem acesso a recursos financeiros a serem investidos em projetos públicos; foi também uma bandeira do movimento nacional pela reforma urbana, como materialização do princípio da gestão democrática da cidade. Assim, os conselhos são fruto da convergência de ambos os processos, ainda que venham de perspectivas quase opostas em termos políticos.

Organismos internacionais financeiros como o Banco Mundial, por exemplo, ao definir a governança como um modelo político democrático, no qual se observa o compartilhamento de competências entre governo, mercado e sociedade civil, para a gestão de recursos econômicos e formulação de políticas públicas; estão sugerindo que o exercício da governança nas cidades depende da eficiência do setor público; da realização de reformas que facilitem a participação das empresas na administração pública, do estímulo a parcerias público-privadas e da construção de mais canais participativos, evitando assim a ingerência dos partidos políticos.

Talvez em um modelo ideal de governança a democracia participativa, seria possível por meio da performance dos *stakeholders*⁷⁹ no interior desses conselhos. Mas como afirmar que a participação desses atores relevantes nos conselhos municipais é legítima e que de fato leva aos fins pretendidos pela sociedade? De fato os conselhos são canais institucionais que retiram do poder público a exclusividade de direção dos rumos das políticas públicas, mas para fazer da participação popular uma realidade é indispensável que os setores organizados da sociedade civil estejam realmente representados entre os conselheiros, equitativamente com as representações dos órgãos públicos e do mercado.

Para buscar respostas a essas perguntas, apontaremos os conselhos existentes na Administração Pública do município de Belo Horizonte, entre os quais será realizada uma análise mais aprofundada do Conselho de Saneamento e o Conselho de Meio Ambiente, por entendermos que são os dois conselhos municipais com maior interface com a gestão das águas urbanas. E por estarem diretamente vinculados com a realização de políticas locais de cunho urbanístico e ambiental.

Os conselhos municipais em Belo Horizonte também foram criados como parte de uma nova proposta de governança, sendo que sua composição permite a participação de vários segmentos da sociedade, para decisão dos rumos das políticas públicas a serem concretizadas em nível local.

Pela análise da composição dos conselhos municipais buscaremos compreender se de fato são estruturados democraticamente, havendo uma representação balanceada de vários setores da sociedade. Sabemos que na prática podem ser encontrados diversos obstáculos e contradições, como as desigualdades sociais e a exclusão política e cultural e que alguns indivíduos podem encontrar mais facilidade que outros de acesso às representações que têm assento nesses conselhos.

Em entrevista a alguns conselheiros nos deparamos com diferentes pontos de vista sobre a questão da representatividade nos conselhos. A conselheira do Conselho

⁷⁹ No jargão utilizado por instituições internacionais de crédito, os *stakeholders* são os atores sociais relevantes, ou seja, os representantes da sociedade civil organizada.

Municipal de Habitação (CMH), representante do setor acadêmico (professora da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais), acredita que no conselho em que atua há disputas políticas entre os movimentos sociais e a Prefeitura. Há algumas discussões técnicas, com apresentação dos projetos pela Prefeitura, mas não há discussão de fato, pois as propostas já chegam prontas da Prefeitura e não há muita alteração pela pressão popular. Isso porque as discussões que chegam ao conselho são sobre a aprovação de orçamentos de projetos já pré-estabelecidos e as pessoas não estão aptas a discutir sobre esses assuntos. Para ela, a pressão popular é extremamente esvaziada e bem administrada pelo setor público.

Outro conselheiro representante de movimentos populares, do Conselho de Regulação Urbana (COMPUR), também acredita que não há representação real da população nos conselhos. Apesar de acreditar que as demandas levadas aos conselhos sejam democráticas, defende que devem ser criadas condições isonômicas de participação e que os movimentos populares também precisam de mais qualificação técnica, para se situarem mais em determinadas discussões.

Essas colocações nos colocam de frente com uma questão bastante importante, o embate entre a qualificação técnica e a compreensão popular para o trato dos temas colocados para análise e aprovação dos conselhos.

Sobre a qualificação técnica, Dagnino (2002) já esclarecia que uma grande dificuldade da participação igualitária em espaços públicos é a exigência de qualificação técnica e política imposta aos representantes da sociedade civil. Em situações de dissenso nos conselhos a desqualificação técnica pode ser utilizada para desvalorizar a participação de algumas representações e para manipular suas decisões.

Nesse mesmo sentido, um professor universitário, conselheiro do COMPUR e do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), defende que os conselhos não funcionam como deveriam, que há problemas de representatividade, pois os espaço de debate é institucionalizado e perde em espontaneidade. Sobre a formação técnica dos movimentos populares, ele acredita que, a princípio, se pensava em capacitar as lideranças para que dialogassem de igual para igual com os técnicos e gestores da administração pública. Mas depois, percebeu-se que isso faz parte do amadurecimento do próprio movimento de mobilização, que gradativamente vai sentindo essa necessidade da “formação” e, com isso, buscando-a por meios próprios.

Essas primeiras opiniões de conselheiros que representam tanto a universidade como os movimentos populares, expressam críticas à representatividade nos conselhos, de um lado porque as demandas a serem analisadas e julgadas costumam vir muito mais da própria administração pública do que da população; depois porque na tratativa de

determinadas questões acaba havendo um consenso sobre a necessidade de qualificação técnica, o que invalida ou enfraquece as decisões tomadas a partir da compreensão popular.

Essas primeiras impressões serão melhor trabalhadas pelos exemplos expostos no próximo item, através dos quais buscar-se-á uma melhor compreensão do funcionamento, da formação e da realidade de atuação de alguns conselhos, com interface com a gestão das águas urbanas no âmbito da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

3.3 Novas práticas para gestão de águas urbanas em Belo Horizonte: papel dos conselhos municipais de meio ambiente e de saneamento - COMAM e COMUSA

Acompanhando as inovações democráticas trazidas pela Constituição de 1988, a elaboração da Lei Orgânica⁸⁰ de Belo Horizonte, no início da década de 90, trouxe para esse município o estímulo para debates mais calorosos sobre a questão urbana, revelando mudanças no comportamento político de alguns segmentos populacionais. Essas mudanças reforçam a iniciativa popular nos processos legislativos e a participação com a administração pública em instâncias colegiadas, como os conselhos municipais.

A criação e a disseminação dos conselhos municipais resultam da emergência no Brasil dos ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80. (SANTOS JR, 2004, p.12).

Desde 1990 vinham ocorrendo reformulações nos processos decisórios em Belo Horizonte. Em 1993 a administração municipal, governada pela Frente BH Popular (PV, PCB, PC do B, PSB e PT), começou a apresentar propostas de inversão de prioridades rumo à transformação da cidade. A intenção era que houvesse espaço para a participação

⁸⁰ A Lei Orgânica estabelece as regras de funcionamento da cidade e de relacionamento entre os cidadãos exerce a função de traçar as diretrizes políticas e administrativas de um determinado município, funcionando como uma constituição local. Corresponde à Constituição Federal e Estadual. Aprovada em dois turnos pela Câmara dos Vereadores e pela maioria de dois terços dos membros, a norma delimita a ação da gestão pública e oferece instrumentos legais capazes de enfrentar as grandes transformações pelas quais a cidade passa.

popular efetiva, sendo que o orçamento participativo foi a principal meta de campanha. (JESUS, 2004).

De acordo com a Gerente de Recursos Hídricos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, entrevistada em 27/08/08, uma mudança de paradigma na gestão das águas urbanas teve início em Belo Horizonte nessa época, a partir de 1994, com a criação de um núcleo de saneamento que funcionava no interior da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de BH, idealizado para tratar de ações de saneamento de forma integrada. Antes, as ações eram descoordenadas, divididas entre a Superintendência de Limpeza Urbana – SLU, responsável pela gestão dos resíduos sólidos urbanos, a COPASA, concessionária estadual responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário; a SUDECAP, responsável pela drenagem e a Secretaria de Saúde, responsável pelo controle de vetores .

Nessa época, o orçamento participativo, iniciado em 1993, tornou-se um mecanismo de participação de extrema relevância, mas não foi a única inovação da administração pública. Também foram criados os conselhos, , ensejando a intensificação da participação popular nas decisões do governo local. A Lei Orgânica sustenta o entendimento de que cada secretaria municipal deveria assegurar a existência de um conselho deliberativo, composto por membros do governo e por representantes da sociedade civil.

Posteriormente, em 2000, a Lei Municipal nº. 8.146 reforçaria a ênfase na importância dos conselhos como instâncias de supervisão da aplicação dos recursos públicos. De modo que os conselhos, desde sua criação, assim como o orçamento participativo, representaram um importante mecanismo de inserção democrática, articulando demandas populares nas áreas de saúde, educação, transporte, habitação, urbanização, meio ambiente e saneamento.

Além da criação desses espaços em meio à estrutura institucional do município, percebia-se uma intensificação da presença de movimentos sociais pela defesa do meio ambiente na cena política local, o que acabou motivando alguns setores da sociedade a se articular em torno de debates públicos.

Com o fortalecimento dos conselhos, as políticas praticadas no interior da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte passaram a ser constituídas por sistemas compostos por uma instância executiva – Secretaria –, uma instância financeira – um Fundo – e uma instância colegiada – os Conselhos.

Os conselhos municipais objeto dessa pesquisa, inseridos na Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, são instâncias mistas, compostas por membros da administração pública e da sociedade civil, havendo compartilhamento de responsabilidades para a formulação, aprovação e manutenção das políticas públicas a serem aprovadas.

Identificamos os seguintes conselhos que possuem alguma interface com a gestão das águas urbanas: Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), criado em 1985, Conselho Municipal de Habitação (CMH), criado em 1994; Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR), criado em 1997 como exigência do Plano Diretor de 1996 e o Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA), criado mais recentemente em 2003.

Esses conselhos pertencem ao aparato institucional da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMURBE). O quadro a seguir contém informações básicas sobre os conselhos municipais que integram a Secretaria de Políticas Urbanas e abrange também o Conselho Municipal de Saúde, pertencente à Secretaria Municipal de Saúde. Entendemos que as competências relativas a esses conselhos acabam integrando de alguma forma o sistema institucional de gestão das águas urbanas em Belo Horizonte.

Conselhos	COMAM	COMPUR	COMUSA	CMH	CMS
Marco legal	Lei nº. 4.235, de 04/12/85 Decreto nº. 5.362, de 04/06/86	Lei nº. 7.165, de 27/08/96 Decreto nº. 9.330, 26/08/97	Lei n. 8.260, de 03/12/2001 Decreto nº. 11.289, de 24/03/2003	Lei nº. 6.508 de 12 /01/ 94	Lei nº.5.903, 03/06/91
Natureza Jurídica	Instância colegiada, deliberativa, normativa e de assessoramento à Secretaria de Meio Ambiente.	Instância colegiada, de monitoramento da implementação de normas e deliberativa em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes das Leis do Plano Diretor, de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e para aprovação e Estudo de Impacto de Vizinhança.	Instância colegiada, consultiva e deliberativa.	Instância deliberativa e fiscalizadora	Instância colegiada consultiva e deliberativa
Composição Membros	5 Administração Pública 7 Sociedade Civil organizada 1 Universidade 1 Câmara Municipal	8 Administração Pública 5 Sociedade Civil Organizada 1 Universidade 2 Câmara Municipal	7 Administração Pública 5 Sociedade Civil organizada 1 Conselho das Cidades 1 Câmara Municipal	9 Administração Pública 8 Sociedade Civil organizada 1 Universidade 2 Câmara Municipal	5 Administração Pública 1 Câmara Municipal 3 Sociedade Civil organizada 5 Técnicos da área médica
Finalidade	Formular diretrizes de políticas ambientais; Legislar sobre padrões de proteção ambiental; Julgar processos de licenciamento ambiental;	Monitorar a implementação das normas contidas nas Leis do Plano Diretor e na do Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo; Deliberar , em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes das Leis do Plano Diretor ou de Parcelamento , Ocupação e Uso do Solo; Realizar a Conferência Municipal de Política Urbana;	Regular, fiscalizar, controlar e avaliar a execução da Política Municipal de Saneamento; Aprovar o Plano Municipal de Saneamento e fiscalizar sua implementação;	Analisar, discutir e aprovar os objetivos, as diretrizes e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação; Orientar a intervenção do Poder Público e das comunidades nas favelas;	Controlar a execução da Política Municipal de Saúde; Propor critérios para definição de padrões assistenciais; Controlar a atuação dos setores público e privado na área de saúde;

Quadro 3⁸¹

⁸¹ Quadro formulado em parceria com outros pesquisadores, para integrar as pesquisas sobre governança de águas urbanas empreendidas no projeto SWITCH.

Os dados dispostos no quadro 3 foram retirados das normas que criaram cada um dos conselhos e que instituíram seus regimentos internos. O conteúdo dessas normas nos fornece valiosas informações sobre a composição e a competência de cada um deles.

O Conselho Municipal do Meio Ambiente do Município de Belo Horizonte – COMAM – foi instituído em 1985 pela Lei nº. 4.235, com caráter deliberativo, responsável por estabelecer normas e padrões de proteção ao meio ambiente e avocar para si exame e decisão sobre qualquer assunto que julgar de importância para a política ambiental do município de Belo Horizonte. O Decreto 5.362, de 04/06/86 dispõe sobre seu regimento interno, define sua composição, com 5 membros representando o poder públicos e outros 7 membros representando a sociedade civil organizada, além de um representante da câmara de vereadores e 1 representante das universidades.

Com relação à composição do COMAM, a Secretária Adjunta de Meio Ambiente entende que esse conselho possui alguns vícios, por ter sido criado antes da Constituição de 1988, como a instituição de cargos vitalícios para as seguintes representações: Federação das Associações de Moradores (FAMOP) Associação Comercial de Minas (ACMinas) e Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Os representantes dessas três instituições são indicados, enquanto os demais são escolhidos em plenárias.

Entre as competências do COMAM destacam-se a formulação de normas e padrões de proteção ao meio ambiente e a responsabilidade pela concessão de licenças ambientais para empreendimentos que possam causar impactos ambientais de abrangência local. Essas funções são de extrema importância para definição dos rumos da política ambiental do município, primeiramente porque o conselho irá votar o conteúdo das Deliberações Normativas e depois porque irá deferir ou indeferir licenças ambientais para empreendimentos potencialmente poluidores que pretendem operar no município.

Esse conselho ainda deve formular as diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente; promover medidas destinadas à melhoria da qualidade de vida no município; opinar previamente sobre os planos e programas anuais e plurianuais de trabalho da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; decidir em segunda e última instância administrativa sobre a aplicação de penalidades contra empreendimentos responsáveis por danos ambientais.

Tais prerrogativas tornam o COMAM um conselho com papel bastante abrangente, com aptidão para influenciar nas questões relativas à ordenação do território, à gestão urbano-ambiental e às políticas de saneamento ambiental. As eleições existentes

para a escolha dos representantes da sociedade civil envolvem fortes disputas políticas e conflitos de interesses.

O Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR – foi criado em 1996 pela Lei nº. 7.165, que institui o Plano Diretor de Belo Horizonte⁸². O Decreto nº. 9.330, 26/08/97 aprova seu regimento interno. De acordo com as normas o conselho tem a função de suscitar, regionalmente, discussões de interesse localizado, relativas à legislação urbanística, colaborar na monitorização da implementação das normas contidas na lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Em sua composição estão previstos 8 representantes da administração pública e 5 representantes da sociedade civil organizada, e ainda 2 representantes da câmara e 1 da universidade.

O COMPUR é responsável pelo monitoramento da implementação de normas, por acompanhar as ações de intervenção pública na estrutura urbana do Município, pela realização da Conferência Municipal de Política Urbana, ocasião em que são propostos projetos de lei e políticas urbanas por meio da colaboração dos participantes, que representam diversos setores da sociedade civil. A maioria das funções do conselho são consultivas, sendo deliberativo, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes do Plano Diretor ou da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

O COMPUR tornou-se central na aprovação de políticas urbanas e de meio ambiente em eventos especiais, como a Conferência Municipal de Política Urbana, instância formalmente instituída para discussão, avaliação e revisão da legislação urbanística do município, mas a ausência de mais competências deliberativas acaba por torná-lo um conselho de atuação menos relevante que o COMAM.

O Conselho Municipal de Saneamento - COMUSA - é uma instância colegiada, consultiva e deliberativa em alguns casos, instituído pela Lei 8.260/2001, que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento. Trata-se de um agente institucional do Sistema Municipal de Saneamento. O Decreto nº. 11.730/2004 fixa seu regimento interno. O conselho é composto por 7 representantes da administração pública, 5 representantes da sociedade civil organizada e ainda 1 representante da câmara municipal e 1 do conselho das cidades.

O COMUSA é deliberativo na definição do Plano Municipal de Saneamento, na deliberação da utilização dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento e na publicação do relatório "Situação de Salubridade Ambiental do Município de Belo Horizonte". Deve ainda decidir sobre os casos omissos da legislação, concernentes à Política Municipal de Saneamento, convocar, em caráter extraordinário a Conferência Municipal de Saneamento e

⁸² Instrumento básico da política de desenvolvimento urbano - sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, objetivando o desenvolvimento sustentado do Município

assegurar a prioridade da realização da coleta seletiva aos catadores de papel, carroceiros ou outras cooperativas de trabalho que atuem nesta área no Município.

Para as demais funções ele é consultivo: apreciar e opinar sobre a composição de tarifas ou taxas incidentes sobre os serviços de saneamento, seus reajustes e revisões; fiscalizar a atuação dos órgãos municipais responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento ambiental, inclusive atuando como instância de recurso à população e deliberando sobre conflitos com os concessionários ou prestadores de serviços; apreciar propostas de projetos de lei e programas de saneamento, inclusive aqueles referentes a convênios de cooperação ou contratos de concessão e de permissão dos serviços de saneamento.

Essa instância colegiada surgiu da necessidade de atendimento de princípios basilares da Política Municipal de Saneamento, quais sejam, a democratização dos processos decisórios, mediante constituição de fóruns que assegurem transparência na discussão e na definição dos critérios para eleição de prioridades e distribuição dos recursos; bem como a subordinação das ações de saneamento básico ao interesse público, de forma a cumprir sua função social. De acordo com seu regimento interno, o COMUSA deve articular-se com os demais conselhos municipais sempre que haja ocorrência de alguma temática com interface com as ações de saneamento.

O COMUSA é um conselho com funções muito relevantes, principalmente porque cuida da aplicação que envolvem a aplicação de recursos financeiros. Segundo uma conselheira do COMUSA, representante do CREA, esse conselho de fato exerce funções deliberativas, tal como previsto na norma que o institui, pois define a destinação dos recursos financeiros, o que é de fundamental importância. No entanto, ainda não há demandas da sociedade relativas a saneamento, drenagem, preservação de cursos d'água, relacionadas com a gestão das águas urbanas, levadas a esse conselho.

Com relação à percepção das pessoas quanto à utilização do conselho, para a Secretária de Meio Ambiente, em que pese o caráter deliberativo de conselho, talvez o apelo de saneamento na cidade seja pequeno porque grande parte das pessoas está bem atendida e aquelas que não estão acabam improvisando para terem acesso à água e/ou lançar seu esgoto. Por isso, não há procura pelo COMUSA. Além do que, as águas poluídas na cidade não despertam tanto o interesse da população, a não ser em casos em que a água passa a incomodar diretamente certos grupos populacionais, provocando mau cheiro e propagação de vetores.

Sobre o desinteresse de participação, a conselheira do COMUSA, representante do CREA, admite que o conselho perdeu muito do seu propósito quando sua composição ficou definida por indicações e não por meio de eleições em conferências populares ou em

plenárias. Havendo uma conferência de saneamento, os novos membros seriam eleitos periodicamente, de modo a sanar esse problema. Ela ainda coloca que há uma previsão de que uma Conferência de Saneamento ocorra em 2010, e que por enquanto, pela falta de diálogo com a população, o conselho ainda não apresentou nenhuma proposta advinda de instâncias populares, aprovando apenas as propostas da Prefeitura.

Os posicionamentos expostos nas entrevistas levam a concluir que duas questões podem influenciar negativamente na atuação do COMUSA: a distância da população, que não leva suas demandas ao conselho e o desinteresse das pessoas pela gestão das águas urbanas. Esses problemas também podem ser ocasionados pela própria composição do conselho, que possui maior representação do poder público do que da sociedade civil organizada.

Na concepção do COMUSA, esse seria um conselho aberto para receber as demandas da sociedade, sempre que estivessem envolvidas questões relativas às águas urbanas e saneamento ambiental. Depois de recebidas as demandas, o próprio conselho delegaria vistorias e formularia relatórios para concluir as melhores soluções para os problemas apresentados pela população. Mas essas ações ainda não se efetivaram.

Ainda não houve no COMUSA participação popular durante as reuniões ocorridas. Mas mesmo assim, não há como negar a importância do conselho, por exemplo, na definição de aplicação de recursos para a urbanização de vilas e favelas. Muitos recursos do fundo municipal de saneamento, cuja aplicação foi deliberada pelo COMUSA, foram utilizados para esses processos de urbanização. Por isso, há uma crença, por parte dos conselheiros que integram essa instância, de que no futuro, quando a sociedade realmente se apropriar do COMUSA, todas as intervenções relacionadas ao saneamento, passarão de certa forma por este conselho, que já possui uma visão mais sensível aos problemas sociais, por isso, conseguirá apontar indicadores diferenciados, de modo a atender as demandas populares.

Como colocado pela Gerente de Recursos Hídricos da Prefeitura, atualmente não há participação popular efetiva no COMUSA porque as pessoas sentem-se inibidas e não se reconhecem nos representantes da sociedade civil, que são indicados e não eleitos através de plenárias ou conferências. A escolha das representações do COMUSA ocorrem por meio de uma lista tríplice, que é submetida ao Prefeito, o qual escolherá o membro para compor um assento do conselho. Essa realidade, no entanto, pode ser alterada com a adoção de um novo procedimento, com a eleição dos representantes na Conferência Municipal de Política Urbana ou uma Conferência de Saneamento. Apenas dessa forma seria possível alcançar mais legitimidade para o COMUSA, tornando os cidadãos mais estimulados a participar, através de seus representantes escolhidos em eleições populares.

O Conselho Municipal de Habitação - CMH - foi criado em 1994 pela Lei nº. 6.508 como uma instância de caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas para produção de moradia e de curadoria dos recursos a serem aplicados. Além disso deve analisar e aprovar, anualmente, relatórios contábeis referentes à aplicação dos recursos para a Habitação no Município, inclusive aqueles referentes ao Fundo Municipal de Habitação Popular e analisar e aprovar os critérios de credenciamento propostos pela URBEL para a remuneração dos agentes de execução das atividades relativas a produção de moradia, bem como dos agentes de assessoria técnica.

O CMH é composto de 20 membros, sendo 9 representantes da administração pública, 6 representantes de entidades populares (5 de entidades gerais do Movimento Popular Por Moradia e 1 da Central Sindical ou de Sindicato de Trabalhadores). Além de 2 representantes da câmara, 1 das universidades e 1 de entidade empresarial vinculada à produção de moradia. É importante destacar que os membros representantes da sociedade civil serão eleitos por seus pares, em Plenária Aberta específica para esse fim.

No CMH, a representação dos setores populares é bastante expressiva e muito disputada, pelo fato dos representantes de entidades populares desse conselho serem eleitos por aqueles que serão representados. A existência de disputa pela participação certamente também está associada ao fato desse conselho ter entre suas atribuições a aprovação e o estabelecimento de prioridades para implementação da Política Municipal de Habitação, incluindo-se a destinação de recursos do Fundo Municipal de Habitação e as prioridades na alocação de recursos em moradia, oriundos do Orçamento Participativo da Habitação.

O Conselho Municipal de Saúde – CMS foi criado pela Lei 5.903, de 03 de junho de 1991, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde. Possui função deliberativa, devendo estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços, devendo ainda propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais; acompanhar e controlar a atuação dos setores público e privado da área de saúde, credenciados mediante contrato ou convênio, acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde. O CMS é composto por 28 membros, sendo 3 representantes da administração pública, 9 representantes de movimentos populares, entre outras de categorias profissionais e da área médica.

A princípio achamos importante incluir esse conselho ao quadro 3 por entendermos que a sua atuação poderia influenciar no controle de vetores, o que se relaciona com o trato das águas urbanas.

Fazendo uma avaliação global dos conselhos na sua relação com a gestão das águas urbanas, a gerente de Recursos Hídricos da Prefeitura expõe sua opinião, afirmando que o COMAM está totalmente vinculado à gestão das águas, devido às funções deliberativas, principalmente a competência para o licenciamento ambiental. Em contrapartida, a atuação do COMPUR é muito marginal, pois ele apenas organiza a Conferência das Cidades e fornece diretrizes para o uso do solo e planejamento urbano, mas não delibera sobre problemas relacionados às águas.

O CMH é um conselho com grande participação popular, que deveria incluir as demandas por saneamento e drenagem nas discussões por moradia. Assim, teria um enorme potencial de cobrar melhorias relacionadas às águas urbanas como parte integrante da concessão de moradia. No entanto, para a entrevistada o que acontece na prática é que os movimentos envolvidos com a questão de habitação estão estritamente preocupados em conseguir suas moradias e ainda não possuem uma consciência formada sobre a importância do saneamento ambiental.

Sobre o CMS, para ela o conselho trata basicamente de ações emergenciais relacionadas a hospitais públicos, não se ocupando de ações preventivas como controle de pragas e vetores, que estariam mais próximas da gestão das águas urbanas. E o COMUSA é o conselho específico para discussões relativas às águas urbanas, mas ainda está muito distante das demandas populares.

Em complementação ao quadro anterior, o quadro 4 a seguir apresenta de forma sintética a composição dos Conselhos, segundo as representações presentes.

COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS - BELO HORIZONTE				
COMAM	COMPUR	CMH	COMUSA	CMS
SMURBE SMAMA	SMURBE SMURBE	SMURBE SUDECAP	SMURBE SMURBE	SMS SMS
SMARU SMARU	SMARU SMARU	SMAHAB SMAHAB	URBEL URBEL	SMS SMS
SUDECAP BHTRANS- COMAQ	SUDECAP SLU	URBEL URBEL	SMAHAB SMAHAB	SMS SMS
SMSA SLU	SMAHAB URBEL	SLU FPM-BH	SLU SLU	HOSP.PÚBL
FMC SMAHAB	SMAMA SMAMA	BHTRANS CONDEC	SUDECAP SUDECAP	POLICLÍNICAS E POSTOS DE SAÚDE
FZB FMP	BHTRANS BHTRANS	SMAMA FZB-BH	SMF SMF	CMBH – Comissão de Saúde e Saneamento
CMBH CMBH	SARMU- Pampulha SARMU- Pampulha	SMARU GAPRE	SMPL SMPL	Hospitais Filantrópicos
SINMED IAB-MG	SMPL SMPL	SMGO SMGO	CMBH CMBH	Hospitais Privados
UFMG/DESA FUMEC	CMBH CMBH	SMPL SMPL	SICEPOT SICEPOT	2Trabalhadores da Saúde
SINDÁGUA MINASPETRO	UFMG FUMEC/FEA	CMBH CMBH	SINDÁGUA SINDÁGUA	Técnico em Saúde
AC MINAS FIEMG	IAB SME	UFMG UNICENTRO – IH	MANUELZÃO ABES	Programas de Pós- Graduação em Saúde
FAMOBH FAMOBH	AMAP COPODHMEFE	SINDUSCON AC Minas	COPASA COPASA	UFMG PUC
CREA-MG CREA- MG	AMCOSD Ass. Novo Dom	SENGE SINARQ	Conselho dasCidades Conselho das Cidades	9 Movimentos populares
Ass.Cul. Lagoa Nado Org. Ponto Terra	SINDUSCON CMI	CRESS CRESS	CMS CMS	4 Sindicatos de Produtores
	CDL-BH ACM	FAMENG CESAP	UFMG	1 Portadores de Necessidades Especiais
		FEDASCON MORADA		
		FAMENG AMABEL		
		ASPHAVE FAMENG		
		Assoc. Vila Sta. Rita FAMEMG		

Quadro 4⁸³

⁸³ Quadro formulado em parceria com outros pesquisadores, para integrar as pesquisas sobre governança de águas urbanas empreendidas no projeto SWITCH. As representações constantes desse quadro correspondem ao exercício de 2008, tendo sido repassadas pelas secretarias municipais às quais pertencem os conselhos e podem ter sofrido alterações recentes.

Chave de cores para a representação por setores da sociedade no Quadro 4:

- Administração Pública Municipal: **cinza**
- Universidades: **alaranjado**
- Poder Legislativo Municipal: **roxo**
- Sindicatos: **rosa**
- Organizações profissionais: **azul**
- Movimentos populares: **vermelho**
- ONG's: **amarelo**
- Outros grupos de interesse: **verde**

Após uma exposição sucinta sobre as funções exercidas pelos cinco conselhos parece mais claro que o COMAM e o COMUSA são os conselhos com maiores possibilidades de interface com a gestão das águas urbanas. Por isso, a análise realizada e sintetizada nos elementos dos quadros 1 e 2, somada às opiniões dos conselheiros entrevistados levaram à escolha de se proceder a uma análise mais detalhada da estrutura e articulações do COMAM e do COMUSA, que entendemos imprescindíveis para a definição de políticas públicas voltadas para as águas urbanas.

O COMAM é composto por 14 membros, sendo um cientista, tecnólogo, pesquisador ou pessoa de notório saber, dedicado à atividade de preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida; um representante da Câmara Municipal de Belo Horizonte; um da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas; um da Secretaria Municipal de Cultura; um da Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP-; um da Secretaria Municipal de Saúde; todos estes indicados pela Prefeitura. Um membro da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG –; um da Associação Comercial de Minas – ACMinas –; um da Federação das Associações de Moradores de Bairros e Favelas de Belo Horizonte; estas três associações têm assento vitalício no COMAM. Um da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Artístico Cultural, Estético e Paisagístico da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Ainda fazem parte do COMAM um representante escolhido entre entidades civis, criadas com finalidade específica de defesa da qualidade do meio ambiente; um de entidades civis representativas de categorias profissionais liberais; um representante de universidades e unidades de ensino superior, públicas ou não, e um de sindicatos de

trabalhadores de categorias profissionais não liberais; todos com atuação no município de Belo Horizonte.

O COMUSA é composto por oito representantes do Poder Executivo municipal, nomeados pelo Prefeito, e oito representantes da sociedade civil organizada, sendo um representante do Conselho Regional de Engenharia, um representante da Universidade Federal de Minas Gerais ou outras universidades, um representante do Conselho da Cidade (recentemente substituído por outra representação), 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 ONG's, com atuação na área de saneamento de meio ambiente.

Analisando a configuração do COMAM e do COMUSA, é possível concluir que por intermédio desses conselhos consegue-se alcançar a governança ideal das águas urbanas? Sua existência garante importantes complementações nos processos decisórios da administração pública?

De acordo com entrevistas realizadas com membros do COMUSA⁸⁴, algumas fragilidades foram apontadas, apesar do reconhecimento inequívoco de sua importância, como uma arena potencial para discussões. Até o momento da entrevista, sua estrutura foi apontada como frágil e pouco aparelhada para desenvolver propostas próprias, independentes e diferenciadas das propostas governamentais; como se suas ações se restringissem às discussões de propostas advindas da administração pública. Nesse sentido, representa hoje mais um espaço de consenso, sem muitas opiniões dissonantes, discussões e debates, apesar de potencialmente constituir-se em um espaço no qual o dissenso, e com ele o efetivo exercício da política, possam vir a se instalar.

É importante avaliar que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados em Belo Horizonte por meio de concessão à companhia estadual COPASA, dessa forma as falhas nesses serviços são diretamente relacionadas à prestação de serviço dessa companhia. Como a constituição do COMUSA é muito recente, as pessoas ainda não se apoderaram da idéia de procurar esse conselho, para levar demandas relativas a saneamento ambiental. Como vimos, entre as competências descritas do COMUSA, está a função de fiscalizar a prestação de serviços pela COPASA, mas essa fiscalização ainda não é demandada pela população em geral.

⁸⁴ Os resultados das entrevistas aqui utilizados têm caráter exemplificativo, uma vez que não foram entrevistados todos os conselheiros do COMUSA e do COMAM, Foram entrevistados alguns conselheiros, representantes de distintos setores, por uma equipe de pesquisadores vinculados ao Projeto SWITCH.

Ao que tudo indica, o COMUSA constitui-se em um espaço democrático importante e um esforço de efetivação da participação popular nas decisões políticas municipais relativas a saneamento, por ser uma das estruturas concebidas com a Política Municipal de Saneamento e fruto de um processo de democratização que vem se desenvolvendo ao longo das duas últimas décadas em Belo Horizonte.

No entanto, algumas de suas atribuições relevantes parecem não estar sendo cumpridas, devido a algumas dificuldades expostas pelos conselheiros entrevistados, como a escolha dos membros do conselho apartada de um processo eleitoral e a estranheza do tema águas urbanas para a grande maioria da população. A escolha dos membros do COMUSA, sem o envolvimento da população, não tem trazido bons resultados para o processo democrático, nem tem estimulado a participação popular no setor específico do saneamento ambiental e para a gestão de águas urbanas. Durante as entrevistas realizadas, emergiram questões relativas à sua composição formal e representatividade dos diferentes setores da sociedade civil, bem como relativas à cultura política prevalente entre os conselheiros, aspectos que podem tornar frágeis as condições de operação e organização interna do COMUSA. A superação destes aspectos é essencial para a consolidação política e legitimidade institucional do conselho, sob pena de que a proposta democrática almejada possa vir a ser minada.

Como propostas para superação de algumas destas fragilidades foram sugeridas pelos próprios conselheiros entrevistados alternativas como a alteração na composição do conselho, com menor representação do setor público e maior representação da sociedade civil, contemplando movimentos populares e ONG's realmente relacionadas ao setor, para que as propostas possam ser demandadas de fora da Prefeitura, por setores populares interessados. Além disso, deve ser mantido um debate permanente com as populações dos locais que realmente demandam ações de saneamento.

Parece haver ainda uma ambigüidade na afirmação da identidade do conselho, ao oscilar entre, de um lado, um modelo de representação com bastante articulação com o Poder Público municipal, visto como progressista e comprometido com princípios de democratização do acesso ao saneamento ambiental como direito universal; e, de outro, um conselho com maior autonomia que, apesar de concordar com os princípios que orientam as políticas públicas municipais, possa vir a formular novas demandas e exercer seu poder de fiscalização de forma mais independente.

O conselho que na opinião dos entrevistados emerge como o mais relevante na administração pública municipal é o COMAM, por seu caráter deliberativo no que se refere à aprovação de normas e ao julgamento de processos de licenciamento ambiental. A sua relação com as águas urbanas e ações de saneamento é clara, uma vez que qualquer

intervenção ou alteração no regime de cursos d'água pertencentes aos municípios dependerá de licenciamento ambiental. Para a Secretária Adjunta de Meio Ambiente é importante que o COMAM continue tendo muito poder de deliberação para que seu papel não seja esvaziado, o que não impede que sejam concedidas mais funções deliberativas aos outros conselhos.

O COMAM é o conselho mais antigo, possuindo funções bem definidas. É possível perceber, ao assistir a uma reunião desse conselho, que as pessoas interessadas nos processos de licenciamento ambiental julgados, comparecem às reuniões, muitas vezes representadas pelas associações de bairro e expressam suas demandas aos conselheiros. Em alguns casos as demandas populares podem alterar o rumo de um processo de licenciamento, mas isso vai depender da influência exercida pelos diversos grupos sociais

Fragilidades podem ser apontadas em todos os conselhos, no entanto, é sempre importante destacar que a melhora das condições de participação nos conselhos é imprescindível para a percepção de avanços democráticos em Belo Horizonte. Em que pesem os elementos de preocupação apontados, os conselhos constituem importantes espaços em potencial para a construção democrática e representam um esforço de efetivação da participação popular nas decisões de políticas municipais, ainda que muitas vezes propostas a partir de iniciativas do Poder Público; consolidando um processo que vem se desenvolvendo ao longo das duas últimas décadas em Belo Horizonte

A sobre-representação da Administração Pública municipal pode ser considerada como uma limitação ao livre surgimento de propostas mais criativas ou radicais que poderiam emanar dos setores da sociedade civil.

(...) a convivência com as diferenças tem promovido nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro como portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, como dimensões constitutivas da democracia e da cidadania. Por outro lado, esses novos cenários estimulam a consolidação da capacidade propositiva dos movimentos sociais e outros setores da sociedade civil que veio, ao longo nos anos 90, se somar à sua capacidade reivindicatória (DAGNINO, 2002, p.162).

Os conselhos não devem ser analisados apenas como frutos de uma abertura democrática ocorrida das cidades, mas como espaços institucionais que, apesar de seu formato padrão, possuem composições e formas de participação variáveis, pois eles são resultado de relações complexas e forças heterogêneas, envolvendo temáticas complexas e variadas, além de atores diversos em disputas políticas muito relevantes para gestão das cidades. Mesmo com todos os efeitos apontados, essas estruturas possuem o mérito de

serem esferas públicas capazes de romper com concepções elitistas, tecnocráticas e autoritárias de Estado (DAGNINO, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou contribuir para a discussão teórica recente sobre águas urbanas e governança, partindo de questionamentos sobre as políticas públicas direcionadas à proteção de bens ambientais, como as águas urbanas, como recursos com potencial de auxiliar no desenvolvimento da percepção ambiental nas cidades e de estimular a participação popular em nível local.

Cada capítulo foi permeado com as impressões retiradas em cada etapa da pesquisa e finalizado com breves notas conclusivas. Estamos certos de que este trabalho não encerra soluções últimas, mas espera-se que contribua para estimular a discussão a respeito de como o crescimento urbano se apropria dos bens ambientais pré-existentes, como a população urbana se relaciona com as águas e como questões relativas ao saneamento ambiental são tratadas pela administração pública.

Para tanto, buscou-se, no histórico de saneamento ambiental do Brasil e de Belo Horizonte, compreender como vem ocorrendo a gestão das águas urbanas ao longo dos anos e quais foram as evoluções normativas e em termos de políticas públicas nesse setor. Através da compreensão das políticas de saneamento é possível entender como as águas são geridas e apropriadas nas áreas urbanas.

Realizou-se um recorte territorial, para a escolha do município de Belo Horizonte como objeto da investigação e do Drenurbs/Nascentes como exemplo de programa que se propõe a colocar em prática novas alternativas para a gestão de águas urbanas. Ao final, buscamos compreender a composição e funcionamento de algumas esferas públicas que possibilitam a participação popular e em que medida essa participação pode influenciar na gestão das águas urbanas.

A discussão teórica tomou grande parte do estudo e a empiria está presente nas entrevistas realizadas com alguns atores relevantes para a gestão das águas em Belo Horizonte e ainda nas análises do Estudo de Impacto Ambiental e no Processo de Licenciamento ambiental do programa Drenurbs/Nascentes, além das conversas ocorridas com moradores do entorno do córrego 1º de Maio, onde foram realizadas intervenções, tendo como ponto de partida a recuperação das águas.

Acabamos por concluir que a eficácia na gestão das águas urbanas, materializada em ações de saneamento ambiental, tem potencial para garantir a salubridade ambiental nas cidades, reduzir as desigualdades sociais, propiciar a participação popular, proteger a saúde da população e garantir o desenvolvimento urbano com garantia de proteção dos recursos naturais ainda presentes nas cidades.

Após a promulgação de políticas de saneamento ambiental no Brasil, em nível federal, estadual e municipal, ficou clara a existência de novas propostas para a gestão das águas urbanas, amparadas por uma ampla evolução normativa, que reflete maior preocupação com a qualidade das águas nas cidades. Essa evolução é percebida em Minas Gerais, estado em que as intervenções em cursos d'água devem ser precedidas de licenciamento ambiental e as canalizações apenas são autorizadas quando a degradação das águas e a ocupação do entorno já atingiram níveis que impedem a recuperação desses recursos hídricos. E é percebida também em Belo Horizonte, onde os orçamentos participativos não dispõem mais de propostas de obras de canalização completa de córregos.

No entanto, essa não é uma evolução simples e não há como afirmar que em Belo Horizonte a Política de Saneamento Ambiental, aliada ao COMUSA e ao programa Drenurbs/Nascentes foram suficientes para a conquista de um novo paradigma de gestão de águas urbanas. Grande parcela dos habitantes das cidades ainda é adepta de um modelo de gestão de águas urbanas que prioriza a canalização de cursos d'água, baseado em uma concepção de planejamento urbano bastante antropocêntrico, pautado na crença de que o conforto nas cidades depende da modificação completa e definitiva da paisagem natural. Sob esse ponto de vista, as águas urbanas não são tratadas como recursos ambientais a serem preservados.

Ao entrevistar alguns gestores públicos em Belo Horizonte foi possível perceber que alguns segmentos da população da cidade ainda recebem com resistência as propostas de manutenção de cursos d'água em leito natural, mas com um trabalho de conscientização e educação ambiental junto à população, vem sendo possível alcançar uma boa aceitação para a integração das águas à paisagem, aliada à implantação de infra-estrutura de esgotamento sanitário eficaz, à recuperação das áreas de preservação permanente e à criação de parques ecológicos, tal como realizado em algumas intervenções integrantes do programa Drenurbs/Nascentes.

Juntamente com normas de cunho urbanístico, como planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, o Plano Municipal de Saneamento Ambiental se mostra um novo e importante instrumento de planejamento urbano e de gestão de águas urbanas, na busca de uma intervenção integrada no espaço territorial do Município, na perspectiva de se superar a forma de abordagem setorial e estanque, tradicionalmente utilizada para se planejar e implementar ações de saneamento.

Além disso, as ações no âmbito municipal que enfatizam a necessidade de proteção de bens ambientais nas áreas urbanas podem ser significativas para deslocar os habitantes das cidades da posição de meros espectadores, para a posição de responsáveis

pela tutela de interesses da coletividade, em busca da concretização de um planejamento urbano-ambiental mais democrático.

Programas relacionados à gestão de águas urbanas, como o programa Drenurbs/Nascentes, utilizado como exemplo nesse trabalho, devem estar harmonizados com as demandas da população. Essa busca pelo engajamento da população, portanto, não é uma inovação trazida pelo programa, mas uma mudança de paradigma para gestão das cidades, que vinha tomando contornos desde a década de 70 e que veio a se confirmar com a promulgação da Constituição de 1988, fruto de uma Assembleia Constituinte composta também pelos movimentos pela Reforma Urbana, que valorizavam a função socioambiental da propriedade e reconheciam, desde então, que a noção de legalidade no processo de urbanização precisa levar em conta a preservação ambiental e as condições sociopolíticas de cada realidade urbana.

O Estado Democrático de Direito instituído no Brasil, por mais frágil que ainda seja, permite movimentações democráticas significativas dentro da estrutura legislativa, executiva e judiciária, capazes de garantir mudanças nos rumos das políticas públicas e também no comportamento da sociedade. Os direitos fundamentais, entre os quais está inserido o direito ao meio ambiente equilibrado também nas cidades, apenas podem ser garantidos por meio da participação política dos cidadãos e com a ampliação dos conceitos de cidadania e democracia.

Em Belo Horizonte, a reformulação dos processos decisórios em nível local vem tomando forma desde 1993, assim como a consolidação de importantes mecanismos de participação democrática praticados nas estruturas institucionais, que buscam pautar-se em critérios que associem as políticas urbanas e ambientais aos preceitos de justiça social. Entre esses mecanismos estão: o orçamento participativo, as conferências municipais temáticas que visam revisar periodicamente a legislação e as políticas públicas, e os conselhos municipais deliberativos e consultivos.

A democratização, no entanto, é um processo ainda em formação no Brasil, que para alcançar avanços concretos precisa se sustentar nas bases defendidas por Habermas⁸⁵ *apud* Medeiros (2004), através do envolvimento e interesse de todos e de cada um; da não-coação; da factibilidade da expressão e das condições de fazer-se entender; da possibilidade de que todos possam se expressar e ser ouvidos; da alternativa de colocar em dúvida a condição de legitimidade de qualquer fato, experiência ou norma que não se mostre socialmente legítima, embora possa ser legal.

⁸⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

O fortalecimento de procedimentos democráticos junto às instituições públicas ocorre quando há aproximação entre as necessidades dos cidadãos com as estruturas governamentais e quando estas são capazes de fornecer respostas adequadas às expectativas da população. A boa governança local precisa possibilitar a correlação entre direitos sociais (o acesso ao bem estar) e direitos políticos (cidadãos integrando as decisões públicas, dispondo de mecanismos para monitorar e controlar a ação governamental).

Por isso, a participação popular que pode influir na gestão de águas urbanas, foi analisada nesse trabalho tanto sob a ótica dos habitantes que vivem no entorno das áreas de intervenção, quanto pela ótica da estrutura institucional ocupada pelos conselhos municipais de meio ambiente e de saneamento.

A partir dessas análises foi possível compreender que existem possibilidades de inserção democrática da sociedade civil tanto diretamente, na definição dos rumos das intervenções propostas em obras públicas, quanto por meio de representantes da sociedade civil organizada, nos conselhos que compõem a estrutura da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, para tomada de decisões sobre a execução de políticas públicas municipais, que tenham abrangência tanto ambiental quanto urbanística.

Tendo em vista o papel hoje desempenhado pelos conselhos, pelo fato de serem constituídos também por representantes da sociedade civil organizada, esse estudo contribui para a discussão acerca das principais possibilidades e limitações de alcance de uma governança integrada de questões urbano-ambientais em nível local, bem como a extensão dessa governança, no sentido de remediar problemas relacionados à gestão das águas urbanas, à desigualdade social na apropriação de espaços urbanos e à promoção de justiça socioambiental na cidade.

Nos vários fóruns de participação e representação que vêm se armando na interface do Estado e sociedade, vêm sendo construídas novas formas de sociabilidade política, que abrem um jogo de reconhecimento e permitem um novo tipo de regulação capaz de garantir a criar novos direitos (POLLI, TELLES, 2002 p. 113).

A percepção otimista do papel dos conselhos, no entanto, não oculta suas falhas, que ficam explícitas na opinião de alguns dos conselheiros entrevistados. A representação nos conselhos, por exemplo, embora muitas vezes seja paritária numericamente, pode acabar não sendo bastante injusta no que concerne às influências políticas e ao preparo técnico de alguns conselheiros. *A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da*

representação do outro, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas (TABAGIBA, 2002, p. 59).

As entrevistas também apontam que o poder público costuma ser super representado em relação aos demais setores, sendo que as propostas a serem aprovadas nos conselhos são trazidas da própria administração pública e não dos setores populares.

A motivação dos setores populares em participar de esferas públicas como os conselhos dependerá de vários fatores, mas o fato é que quando o conselho tem real poder de decisão, como no caso do COMAM, há enorme disputa pela representação popular. E quando os interesses representados são legítimos a tendência é que haja dissenso, conflito de várias racionalidades em cada segmento representado.

Feita uma comparação entre os dois conselhos, COMAM e COMUSA, resta claro que o primeiro acaba acumulando funções extremamente relevantes e sendo o conselho responsável pela aprovação pela concessão de licenças ambientais, acaba se destacando e sendo o mais procurado para manifestações de movimentos populares. O COMUSA, por ser um conselho ainda muito recente e também por ser constituído por membros indicados e não eleitos, encontra-se bastante distante das demandas populares, servindo para aprovar propostas da própria administração pública. Apesar disso, não pode ser desconsiderada sua importante função deliberativa, de aprovar a destinação dos recursos do fundo municipal de saneamento.

O COMUSA ainda não consegue exercer uma função decisiva para a gestão das águas urbanas. A população ainda espera que soluções para problemas de esgotamento sanitário e de drenagem venham da COPASA e da SUDECAP, não havendo apresentação de demandas relativas às águas pela população diretamente ao conselho. Talvez esse distanciamento seja resolvido futuramente, com o auxílio das Conferências de Saneamento, que podem proporcionar a eleição de membros escolhidos pela sociedade, para composição do conselho.

Apesar da fragmentação social e da supressão da dimensão do homem público entre habitantes das cidades, acreditamos na possibilidade de recuperação da legitimidade na participação cidadã em esferas públicas como os conselhos. Para isso, as representações precisam legitimar as demandas sociais representadas, mesmo que para isso sejam necessários constantes embates com o setor público.

Construídas na interface entre Estado e sociedade, essas arenas públicas permitem tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo de definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade (PAOLLI, TELLES, 2002, p. 121).

É importante refletir sobre a participação popular para a gestão das cidades, antes de aceitar que a democracia tem servido como um rótulo auto-aplicável a todos os países que resolvem nomearem-se democráticos. A prevalência da democracia representativa é garantida pelo discurso de muitos políticos, que recorrem ao argumento da incapacidade técnica e até moral da população para decisão de assuntos coletivos.

Contra-pondo-se a tais argumentos políticos conservadores, existem possibilidades de incremento da democracia direta, através da descentralização de unidades político-territoriais, esquemas de delegação, tecnologias de comunicação e difusão de informação; em busca da participação popular plena, sem a tutela do Estado como instância superior. Apenas dessa forma os cidadãos podem sentir-se realmente responsáveis pelos resultados de suas decisões, implicando em amadurecimento político.

Mesmo que a governança das águas urbanas ainda não tenha possibilitado um amadurecimento político disseminado entre a população urbana no município de Belo Horizonte, ela vem certamente construindo mudanças significativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sérgio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Governança Democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas (Org.). Rio de Janeiro: DP & A, 2001.

ACSELRAD, Henri; SOUZA, Herbert José de. **Meio ambiente e democracia**. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. 127p.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004. 315p.

AFONSO, Juliana; GARCIA, Mariana Garcia. Morte e Vida Severina: a complexa tarefa de tentar revitalizar rios. **Manuelzão. Saúde, Ambiente e Cidadania na Bacia do Rio das Velhas**, Belo Horizonte, Ano 11, nº. 46, jul. 2008.

ALVARENGA, Luciano José. **A efetividade do princípio da participação pública: um estudo de caso do licenciamento ambiental da central de tratamento de resíduos sólidos de Capitão Eduardo**. 2002. (Trabalho de Conclusão de Curso) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. 538p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 988p.

AVRITZER, COSTA, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703 a 728

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG; 1996. 168p.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 308p.

BARROS, Raphael Tobias de Vasconcelos Barros *et alii*. **Saneamento**. Belo Horizonte: Escola de Engenharia da UFMG, 1995. 221 p. (Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios, 2)

BAVA, Sílvio Caccia. Democracia e participação. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força. São Paulo: Polis; 1990. 240p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 173p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 797p.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 356p.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela; **Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas locais nos anos 90**. 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BRASIL. **Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm> Acesso em: 02/12/2008.

BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 02/12/2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos de Saneamento Ambiental 5**. out. 2004. 101p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Gestão de Águas Pluviais Urbanas**. TUCCI, Carlos. Brasília: Ministério das Cidades, 2006. v. 4, 194 p.

CAMARGOS, L. M. M. (Coord.). **Plano diretor de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio das Velhas**: resumo executivo, dez. 2004. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, 2005.

CANÇADO, Vanessa Lucena. **Mudanças na política de saneamento básico**: novas perspectivas associadas à atuação municipal. 2002. 131p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Público do Ambiente. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995

CASTRO, José Esteban. **Agua y gobernabilidad**: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. CDC. mai. 2005, v. 22, nº.59 [citado 22 Jan. 2009], p. 3-22. Disponível em: <<http://www.scielo.org.ve>>

CASTRO, José Esteban; LACABANA, Miguel. **Agua y Desarrollo en América Latina**: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios. CDC. mai. 2005, v. 22, nº.59 [citado 22 Jan. 2009], p.01-02. Disponível em: <<http://www.scielo.org.ve>>

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e alguns dos obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COMAM. Deliberação Normativa nº. 57. Dispõe sobre caso excepcional de baixo impacto ambiental que autoriza a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente urbana. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 jun.2007.

CONAMA. **Resolução nº. 302, de 20 de março de 2002**. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Brasil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>> Acesso em: 11/11/2008.

CONAMA. **Resolução nº. 303, de 20 de março de 2002**. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>> Acesso em: 11/11/2008.

CONAMA. **Resolução nº. 369, de 28 de março de 2006.** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Brasil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>> Acesso em: 11/11/2008.

COPAM. **Deliberação Normativa nº. 95, de 12 de abril de 2006.** Dispõe sobre critérios para o licenciamento ambiental de intervenções em cursos d'água de sistemas de drenagem urbana no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5533>> Acesso em: 08/10/2008.

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas.** Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura. Urban policy and institucional change in Belo Horizonte. In: 1º ENCONTRO CIENTÍFICO DO SWITCH, 9-10, jan. 2007, Belo Horizonte. Universidade de Birmingham, 2007.

COSTA, Geraldo; COSTA, Heloísa Soares; DIAS, Janise. Urban policy and institucional change in Brazil. In: PROCEEDINGS OF THE 11TH. INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIFFUSE POLLUTION, 26-31, Aug. 2007.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas.** Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A "cidade ilegal": Notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A reforma urbana e a busca da cidadania. **Indicador**, nº. 27, out./dez. 1988.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Desenvolvimento Urbano Sustentável: uma contradição de termos?. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº. 2, p.55-71, mar.2000.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (Coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção.** Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. 94p.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Meio Ambiente e Desenvolvimento. Um convite à leitura. In: **Saberes Ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar**. HISSA, Cássio Viana (Org.). Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008. 311p.

COSTA, Heloísa; COSTA, Geraldo. **Repensando a análise e a práxis urbana**; Economia e território. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2005.

COSTA, Heloísa Soares; BONTEMPO, Valdete; KNAUER, Sonia. **Programa Drenurbs: uma discussão sobre a constituição de alianças de aprendizagem na Política de Saneamento de Belo Horizonte**. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 29, set.-03, out., Caxambu, MG, 2008.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogerio; MOREIRA, Daniela de Andrade. **Direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 299 p

DANTAS, Caroline Bastos; MAGALHÃES, Jose Luiz Quadros de. **Cidades, espaço urbano e participação popular uma leitura constitucionalmente adequada sob a ótica do paradigma de Estado Democrático de Direito**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: DAGNINO, Evelina; ALVAREZ, Sônia; ESCOBAR, Arturo (Orgs). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil** (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil** (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

DIAS, Edna Cardozo; JARDIM, Sérgio Murilo da Silva; FERREIRA, Luisa Braga Cançado; VIANA, André Luis Campos. **Democracia e meio ambiente**. In: FÓRUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL – FDUA. Ano 1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

DIAS, Edna Cardozo. **Democracia e Meio Ambiente**. In: FÓRUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL. v. 36, nov./dez. 2007.

EUROPEAN UNION. **SWITCH Project: Sustainable Waters Improves Tomorrow Cities'Health**, 2006. Disponível em: <www.switchurbanwater.eu>

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Direito e Urbanização no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. Legalizando o ilegal. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

FERREIRA, Heline Sivini. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FUKS, Mário. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mário. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; 2002. 306p.

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

GARNIER, Jacqueline Beaujeu. **Geografia Urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole/Grupo de Pesquisa PRONEX**, nº. 1, São Paulo: EDUC, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Governança Democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Meio ambiente urbano e sustentabilidade. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, nº. 48, out./dez., 2007. p.179. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GREEN, Collin. **Mapping the field: the landscapes of governance**. Middlesex University, 2007.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. A cidade ilegal: espaço de anulação da cidadania. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão descentralizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. 111p.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 236p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº. 26, p.107-113, mar. 1990.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. **Política pública de saneamento**: apontamentos teórico-conceituais. Eng. Sanit. Ambient., Rio de Janeiro, v. 12, nº. 3, set. 2007 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES; Marfisa Maria Ferreira (Orgs.). **Regulação**: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchan Ramos, 2007, p.37-68.

HOGAN, Daniel Joseph; CARMO, Roberto Luiz do. **Conflitos entre crescimento populacional e uso dos recursos ambientais em bacias hidrográficas do estado de São Paulo**. In: TORRES, Haroldo; COSTA, Heloísa Soares de Moura. **População e meio ambiente**: debates e desafios. São Paulo: SENAC, São Paulo, 2000. 351p.

JESUS, José Roberto de. **Orçamento Participativo e Associativismo Comunitário**. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004.

JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. Desafios para os conselhos de saneamento básico. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira (Orgs.). **Regulação**: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchan Ramos, 2007, p.69-94.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: paz e terra, 1983. 205p.

LAGO, Luciana Correa. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania. As contradições em curso. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, nº. 2, nov. 2004.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 178p.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. São Paulo: Documentos, 1969. 133p

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LOJKINE, Jean. Alternativas em face da mundialização: a instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 1092p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 6, nº.11e12, p.77-99, 2003.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. 279p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 232p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder municipal: uma alternativa democrática. **Revista de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, nº.11, p.53-77, jan./mar. 2004.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentário ao Código Florestal: doutrina e jurisprudência**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 688p.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. O futuro das cidades brasileiras na crise. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MENEZES, Paulo Dimas Rocha de; COSTA, Heloísa Soares de Moura; **O cidadão como sujeito de governo planejamento e gestão pública compartilhada na Bacia do Rio Caraíba**. 2006. 204 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Caderno de Saneamento Ambiental 5**. Outubro, 2004.

MONTE-MÓR, Roberto Luís, MARQUES, Yara Landre. Metropolização, Meio Ambiente e Qualidade de Vida. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (Coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. 94p.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental**. In: SANTOS, M. *et al* (Orgs.). Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

MOREIRA, Gilvander Luís; LAUREANO, Delze dos Santos. Novos desafios dos movimentos sociais. In: UNES PEREIRA, Flávio Henrique; FONSECA DIAS, Maria Tereza. **Cidadania e Inclusão social** - Estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Souza Gustin. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.155-168.

NASCIMENTO, Élon Antônio do; SAUNDERS, Cláudio Augusto Barreto. **Proposta para renaturalização de rios da Bacia hidrográfica do Rio São João** – RJ. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 15/19, out. 2006. p.1-7.

OLIVEIRA, Francisco L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: a sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A/CREA-RJ, 2001.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. **O novo quadro jurídico dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e os direitos fundamentais: reflexões em direito comparado francês e brasileiro**. In: Revista de Direito Ambiental. Ano 12, nº. 48, out./dez., 2007. p.179. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PRÁXIS, Projetos e Consultoria Ltda. **Estudo de Impacto Ambiental do Programa DRENURBS**. Belo Horizonte, fev. 2003.

RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RAMOS, Maria Helena Rauta, BARBOSA, Maria José de Souza. Gestão de Políticas Urbanas e mecanismos de democracia direta. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

REIS, Fábio Wanderley. Democracia, igualdade e identidade. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

REVISTA MANUELZÃO: **Saúde, ambiente e cidadania na Bacia do Rio das Velhas**. n. 47, ano 11, setembro de 2008.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do estado, democracia e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. 279p.

RODRIGUES, Rafael Jacques. **O papel do meio ambiente na geopolítica mundial**. *Revista Diversa UFMG*. Ano 7, nº. 14, jul. 2008. p.16-17.

SANCHES, Patrícia Mara. **O papel dos rios na cidade contemporânea: dimensão social e ecológica**. In: SEMINÁRIO DE APPs URBANAS, 3-7, 2007, São Paulo. **Anais da ANPUR**, São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 2007.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado**. São Paulo: Cortez, 2004. 821p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981. 203p.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. 142p.

SANTOS JR, Orlando Alves dos. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS JR, O.A.; RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS Jr, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556p.

TABAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil** (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Silmara Machado; ZHOURI, Andréa; **Participação popular na gestão de políticas públicas ambientais o caso do COMAM** - Conselho Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte, 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ZANCHET, Rovena. Áreas de preservação permanente: um desabafo quanto à sua abrangência, sua resistência junto ao meio urbano e um estudo de caso envolvendo o parcelamento do solo para instalação de loteamento. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, Ano 12, nº. 48, p.192, out./dez. 2007.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. 288p.