

A (IM) POSSIBILIDADE DA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS EM BELO HORIZONTE – MG

Tarcisio Tadeu Nunes Jr¹; Janise Bruno Dias²; Heloisa Soares de Moura Costa³ & Nilo de Oliveira Nascimento⁴

RESUMO – O artigo discute as principais restrições para atingir uma governança integrada das águas urbanas no nível local e a extensão para que cada política seja capaz de minimizar desigualdades sociais no uso e apropriação das águas urbanas, promovendo assim, a justiça socioambiental. Discute também, a adoção de uma abordagem integrada da gestão e política das águas urbanas, especialmente no Brasil, devido à natureza incompleta da urbanização, baseada na lacuna de adequação e/ou universalização do acesso a infra-estrutura e serviços, habitação informal, e conflitos entre proteção ambiental e necessidade social de habitação. Nas duas últimas décadas, os movimentos sociais influenciaram fortemente as políticas ambientais urbanas do nível nacional ao local. Em Belo Horizonte, desde 1993, processos de tomada de decisão envolveram importantes mecanismos de inclusão democrática, contribuindo para legitimar políticas urbanas. Uma breve discussão sobre o conceito de governança segue introduzindo a política urbana municipal, dentro da qual, as políticas de saneamento são contempladas. O artigo analisa o papel de quatro conselhos relacionados ao tema da governança das águas e a importância destas instituições como arenas de participação da sociedade civil, por meio de entrevistas realizadas com alguns de seus conselheiros. Este artigo integra a rede de pesquisa do Projeto SWITCH.

ABSTRACT – The paper discusses the main constraints to achieving integrated urban water governance at local level and the extent to which such policies are able to lessen social inequalities in the use and appropriation of urban water, thus promoting social environmental justice. It discusses also the adoption of an integrated approach to urban water policies and management, an issue particularly intense in Brazil due to the incomplete nature of urbanization, based on lack of adequate and/or universalized access to infrastructure and services, on informal housing, on conflicts between environmental protection and social housing needs. In the last two decades strong social movements influenced urban environmental policies from national to local levels. In Belo Horizonte, since 1993, decision-making processes involved important mechanisms of democratic inclusion contributing to fairer urban policies. A brief discussion of the concept of governance follows, introducing the municipal urban policy within which drainage and sanitation policies were implemented. The paper analysis of the role of four municipal councils dealing with issues related to water governance as councils are important arenas of civil society participation based on the interviews made with the councilors. The paper integrates the *SWITCH Project- Sustainable Water Management Improves Tomorrow's Cities' Health* - research network.

Palavras-chave: gestão integrada de águas urbanas; governança.

¹ Doutorando em Geografia – IGC – UFMG, Av. Antônio Carlos, 6627, Pampulha, Belo Horizonte, MG – tj.tarcisio@gmail.com

² Pós-doutoranda – Escola de Engenharia – UFMG, Av. do Contorno, 842, Centro, B.H, MG – janisebruno@yahoo.com.br

³ Professora adjunta do Depto de Geografia – IGC – UFMG, Av. Antônio Carlos, 6627, Pampulha, B.H, MG – hsmcosta@terra.com.br

⁴ Professor adjunto do Depto de Eng. Hidráulica e Recursos Hídricos – UFMG, Av. do Contorno, 842, Centro, B.H, MG – niloon@ehr.ufmg.br

ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DA GESTÃO DAS ÁGUAS URBANAS

Muito se têm discutido recentemente acerca da importância da água para a manutenção da vida e das diversas atividades humanas. Medidas vêm sendo tomadas para buscar reverter o seu atual quadro de degradação, dado seu caráter finito e sua importância. Esse quadro exige, do poder público e da sociedade em geral, uma adequada gestão dos recursos hídricos de modo a garantir o acesso de todos, em especial das populações excluídas e, ao mesmo tempo, manter a disponibilidade para as gerações futuras em termos de quantidade e qualidade. Para que esta meta seja alcançada é essencial que a gestão seja organizada de modo descentralizado e participativo, adotando unidades espaciais adequadas de planejamento e gestão.

A crescente utilização da água no mundo, em toda a sua multiplicidade de usos, tem ocorrido como um complexo processo sem controle adequado. Interesses individuais, setoriais e de coletividades têm se sobreposto às necessidades de equilíbrio dos sistemas hídricos. A falta ou deficiências de políticas públicas integradas no campo ambiental, envolvendo o planejamento territorial e o uso do solo e das águas, além de seu monitoramento e fiscalização, têm facilitado os conhecidos processos de superexploração de mananciais hídricos, o desperdício de água e o lançamento de efluentes não tratados nos cursos d'água. A remoção inadequada da cobertura vegetal e a exposição do solo aos processos de erosão acelerada têm levado ao assoreamento de quase todos os grandes rios do país. Todos estes impactos têm contribuído para o quadro de crescente escassez de água e redução do seu acesso em escala global (NUNES JR, 2007). Estes processos e impactos se associam, ainda, a tentativa tardia de mudança dos aspectos culturais acerca da forma com que as sociedades encaram a água e que começa somente recentemente a ser alterada, buscando o equilíbrio de uso segundo as condições presentes em cada bacia.

O ordenamento territorial urbano, via de regra, é amparado pelo correspondente Plano Diretor do Município. Não obstante, a ocupação não ocorre em consonância com este, sendo muitas vezes contrária aos seus ditames. As áreas de mananciais, por exemplo, legalmente resguardadas, sofrem com a ocupação desordenada de suas margens, principalmente por população carente que se dirige às grandes cidades em busca de melhores condições de vida. Por serem áreas desvalorizadas do ponto de vista imobiliário, associadas ao conhecido déficit de habitação do país, estas áreas são exemplo da fragilidade do aparato institucional e da falta de conexão entre as diversas políticas urbanas municipais (MUÑOZ, 2000).

Embora os serviços de saneamento ambiental no Brasil tenham apresentado significativo avanço nas últimas três décadas, ainda se mostram deficitários. Essa condição está associada ao modelo excludente das políticas públicas, pautadas por valores de mercado e, ainda, pela falta de

reconhecimento da necessidade de uso de metodologias e tecnologias compatíveis com a realidade ambiental urbana, que em geral desconsideram os interesses das populações atendidas. As intervenções nos cursos d'água ainda são pautadas por concepções ultrapassadas em países os quais perceberam a importância da renaturalização do leito dos rios e suas margens inundáveis, a partir de objetivos ambientais, conciliando ao planejamento de zonas urbanas e vias de transporte, e favorecendo a qualidade de vida da população e dos moradores de áreas adjacentes.

Nos últimos trinta anos, diversos países com graves problemas de escassez de água, instituíram políticas e instrumentos de gestão dos recursos hídricos envolvendo medidas regulatórias (comando e controle), fundamentadas na prescrição de normas e aplicação de multas; gastos governamentais em ações que visam à melhoria da qualidade e quantidade deste recurso; e mecanismos de mercado, oriundos da economia neoclássica, baseados na adoção de instrumentos econômicos e no reconhecimento da água como um bem dotado de valor econômico, cobrando-se pelo seu uso. Estas medidas e instrumentos têm sido adotados segundo as particularidades de cada país, visando modificar o comportamento dos usuários de água e manter a integridade dos corpos d'água (MACHADO, 2003).

No Brasil, promulgou-se a Lei 9.433/97, no âmbito federal, conhecida como Lei das Águas, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. Considerada uma lei de organização administrativa para a gestão dos recursos hídricos, desponta como possibilidade de trazer mais dinamismo e integração à gestão das águas no Brasil (GARRIDO, 1998).

A PNRH, instituída pela Lei das Águas, orienta-se por seis fundamentos básicos. O primeiro estabelece que a água é um bem de domínio público, comungando com a Constituição Federal de 1988. Suprime, portanto, a dominialidade privada de água no país, mesmo as águas que se depositam ou fluem por propriedades particulares constituem bens estaduais ou da União. O segundo determina como uso prioritário da água em situações de escassez, o consumo humano e a dessedentação de animais. Este princípio garante a dessedentação como regra formal de alocação da água em casos de estresse hídrico. O terceiro princípio introduz o conceito de uso múltiplo das águas, segundo o qual, todos os usuários têm igualdade de acesso à água, rompendo com a tradicional hegemonia do setor elétrico sobre os demais. O quarto fundamento reconhece a água como um recurso natural limitado e passível, portanto, de valoração econômica. O quinto estabelece a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial para implementação da PNRH e atuação do SINGREH (BRASIL, 1997).

O sexto e último fundamento da PNRH, que nos interessa mais profundamente neste estudo, estabelece que a gestão dos recursos hídricos deva ser descentralizada e participativa, congregando os interesses difusos do poder público, usuários e das comunidades. O princípio da descentralização baseia-se na idéia de subsidiaridade, centrada na lógica de que tudo o que pode ser decidido em níveis hierárquicos mais baixos de governo e participação local não deve ser transferido a níveis mais altos de governo (REVISTA AGROANALYSIS, 1998).

As decisões relativas aos investimentos, programas e ações voltadas à gestão das águas quando tomadas de modo participativo pelos interessados, envolvendo amplo debate, ganham respaldo popular. O real envolvimento e participação dos usuários no processo de gestão tende a amenizar e até mesmo eliminar eventuais situações de descontentamento e desconfiança por parte da sociedade (CARRERA-FERNANDES & GARRIDO, 2000).

A ampla participação de usuários e setores envolvidos com a problemática dos recursos hídricos busca configurar um processo justo e democrático, onde se minimiza a probabilidade de tomar decisões equivocadas. No entanto, há uma série de obstáculos a este processo idealizado, como o desequilíbrio interno de forças, indivíduos despreparados, desinformados, desinteressados, pouco sensíveis, ou com baixa competência interpessoal (HAMPTON, 1991 *apud* MAGALHÃES JR., 2001).

A participação de grupos sociais em discussões ambientais foi enfocada na proposição da Agenda 21, que proclama em seu 10º princípio que “[...] *o melhor modo de tratar as questões ambientais é mediante a participação de todos os cidadãos interessados em todos os níveis [...]*” (GARCIA & VALENCIO, 2003, p.196). A partir de então, se reconheceu a necessidade e importância de unir os grupos sociais e o poder público no debate ambiental em prol da melhoria de acesso e qualidade da água, uma vez que a tradicional dissociação entre estas esferas inviabiliza sua solução.

As mudanças institucionais em curso têm produzido um duplo movimento: de um lado o Estado concentra-se nas atividades de regulação da exploração e concessão dos serviços de água e esgoto; do outro, verifica-se a reestruturação das várias organizações públicas e privadas, que assumem novos objetivos e estratégias como resposta aos ajustes do novo ambiente regulatório. Não obstante, este processo ocorre de modo conflituoso, onde questões como autonomia dos agentes, interdependência, concorrência, dentre outros, estão em jogo. A partir deste ponto de vista, é possível supor que a criação de uma nova institucionalidade transforma situações tidas como estáveis em situações de incerteza. Esta operação de construção política implica em constante processo de negociação entre as distintas formas de organização.

No Brasil, os usuários dos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e lixos, até recentemente eram agentes passivos frente ao desenvolvimento das normas e ações realizadas pelo poder público. Isso era decorrente de dois fatores principais: o modelo centralizado de gestão destes sistemas; e a postura adotada pelos usuários, atribuindo aos governos federal, estaduais e municipais a responsabilidade pelo planejamento e execução destes serviços (TUCCI *et al.*, 2001).

Atualmente, o que se tem observado é uma crescente conscientização da população quanto ao seu papel reivindicatório e participativo na tomada de decisões relativas ao setor de saneamento. Os movimentos populares trouxeram suas demandas para a arena pública, tendo em vista os inúmeros problemas relacionados às deficientes condições do saneamento ambiental urbano e à falta de capacidade do Estado em prover condições de vida digna para a maioria da população. Estes movimentos representavam uma reação ao modelo tradicional de intervenção pública que em geral, não reconhece os direitos e demandas dos cidadãos, principalmente os situados em áreas periféricas da cidade (COSTA & COSTA, 2007). No entanto, essa participação ainda ocorre de forma indireta, estando restrita às associações técnicas e entidades civis, cujas atividades estejam direta ou indiretamente relacionadas ao setor de saneamento (TUCCI *et al.*, 2001).

No Brasil, país designado “em desenvolvimento”, esse desafio é particularmente intenso, devido por um lado à natureza incompleta da urbanização, que se expressa espacialmente nas inúmeras desigualdades e carências urbanas, entre as quais na dificuldade de acesso de todos os cidadãos à infra-estrutura adequada e aos serviços urbanos, ou seja, o estado de vulnerabilidade social; por outro lado, tal desafio encontra expressão face à emergência, nas últimas duas décadas, de fortes movimentos sociais que gradualmente tornaram-se agentes sociais de destaque na formulação de políticas públicas de natureza urbana e ambiental, em várias escalas geográficas, do nível nacional ao local. Dessa forma, as políticas públicas e os processos de regulação em torno da temática em pauta passam a buscar garantir as condições para que os cidadãos tenham maior influência nos processos decisórios, o que no passado não muito distante era uma prerrogativa exclusiva do Estado (Welter *et al.*, 2008).

Os conceitos de governança e os desafios de uma perspectiva de gestão participativa

O avanço na percepção dos problemas relacionados ao saneamento ambiental e sua influência na qualidade de vida urbana têm favorecido, conforme exposto anteriormente, o desenvolvimento de instituições e políticas voltadas à gestão integrada da água. Como sugere Welter *et al.* (2008), da interação entre governo e sociedade civil organizada, surgem os desafios que inevitavelmente conduzem à discussão sobre governança, tendo em vista a ênfase na necessidade de

compatibilização de interesses conflituosos, debate essencial para a autenticidade da democracia. O conceito de governança contribui como aporte teórico na busca pelo entendimento e discussão das implicações dos diversos modelos de planejamento e gestão das águas urbanas, recentemente em voga.

O referido conceito emerge no começo da década de 1990 e representou uma crítica ao centralismo do Estado e à necessidade de uma reforma que propiciasse maior abertura e eficiência. Os estudos relacionados a essa temática, desenvolvidos em todo o mundo, estavam preocupados com o contexto das dramáticas mudanças catalisadas pela rápida urbanização, intensas estratégias de descentralização e percepção dos impactos da globalização nas cidades. Duas disjunturas podem ser apreendidas neste contexto: a competitividade global e as necessidades locais; e a estrutura formal do Estado e os interesses da sociedade civil (MACCARNEY, 2003).

No entanto, Heller (2007) salienta que não há consenso quanto ao conceito de governança, que difere entre as diversas escolas do pensamento e agências multilaterais internacionais. O autor adverte ainda, que a definição de governança é controversa e depende da perspectiva da política pública envolvida, assim como, das organizações políticas da sociedade civil sob análise. De um modo geral, as formulações teóricas que buscam compreender as diversas dimensões do conceito perpassam por três diferentes perspectivas, segundo Smits (2008):

- uma ênfase no equilíbrio entre governo, sociedade civil e setor privado;
- uma ênfase no controle social e nas diversas etapas do processo decisório;
- um olhar mais amplo a respeito das mudanças na sociedade que influenciam as tomadas de decisões.

O conceito de governança tem sido amplamente utilizado no setor de águas nos últimos anos. Diversos autores buscaram definir como este conceito influencia a gestão deste importante recurso. Rogers & Hall (2003) *apud* Smits (2008) define como o arranjo político, social, econômico e administrativo que está voltado para a tomada de decisões entorno da gestão dos recursos hídricos e da prestação de serviços de água e esgoto. Os diversos agentes sociais, governo, sociedade civil e setor privado podem influenciar na tomada de decisões, tanto através de mecanismos formais quanto informais.

O PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1997) define governança como o:

[...] exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, em todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os diversos grupos articulam os seus

interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e resolvem os seu conflitos.

A rede de pesquisadores GURI - *Global Urban Research Initiative* define governança como “[...] a relação entre a sociedade civil e entre governantes e governados” e argumenta que é essa relação entre a sociedade civil e o Estado que distinguirá os estudos de governança (*governance*) de outros estudos sobre governo (*government*). Outra interessante definição do conceito foi expressa pela UNESCO (2006), segundo a qual a “[...] boa governança deve ser aberta e transparente, inclusiva e comunicativa, coerente e integradora, equitativa e ética”.

Welter *et al.* (2008) com base nas reflexões de Green (2007, p. 45), destaca importantes aspectos que devem ser apontados a partir do debate sobre o conceito de governança. Inicialmente a governança diz respeito às relações sociais e aos diferentes papéis exercidos pelos grupos na sociedade, onde pessoas envolvidas nessas relações são *stakeholders*⁵ (parceiros, atores) com algum engajamento para defesa de diferentes interesses de grupos sociais, tendo poder para influenciar nas decisões estatais. Em geral, esses *stakeholders* têm perfis diferenciados, podendo ser políticos, técnicos e especialistas, ou representantes dos setores populares com conhecimento de causa em diversas áreas. Destaca-se ainda, que os *stakeholders* têm poder em um determinado processo decisório porque decidem quais demandas sociais serão levadas à discussão no nível político. Dessa forma, o engajamento dos *stakeholders* desperta questões a respeito de como se daria a equidade na distribuição do poder e seriam as formas de poder que poderiam vir a se formar. Green 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. 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. Enfim, o conceito de governança pressupõe a discussão sobre democracia e seus valores, o que inevitavelmente remete a uma discussão sobre a representação democrática.

No entanto, pôde ser observado que não parece ser possível trabalhar apenas com um conceito hegemônico que abarque toda a complexidade do contexto do saneamento ambiental, das relações sociais e singularidades dos atores envolvidos. O entendimento destas diversas conceituações auxilia na compreensão dos recentes movimentos da sociedade em torno da criação de novas instituições de representação e redefinição das relações com o Estado. No entanto, não basta que o

⁵ Stakeholders são grupos com o poder de influenciar o curso de ações a serem implementadas e os grupos afetados por tais ações.

processo decisório seja democrático, justo e participativo, este precisa ainda, ser eficiente. Está posto o desafio de se pensar as políticas associadas à água dentro de marcos legais e institucionais inovadores que incorporem a sociedade civil e critérios de justiça socioambiental. Conceitos e políticas que definam as novas relações entre sociedade civil e Estado no nível local e ajudem a definir possibilidades de mudança de sua perspectiva centralizadora.

A preocupação em desenvolver um estudo que analise a governança e suas implicações na gestão e planejamento das águas urbanas, assim como na produção e organização do espaço urbano nestes cenários ainda incertos é de grande relevância. A gravidade da situação em que se encontra a qualidade dos recursos hídricos orienta para a tomada de medidas urgentes. Diversas experiências baseadas em estruturas institucionais tradicionais e centralizadoras, com soluções muitas vezes inadequadas, como a canalização de rios, vêm demonstrando fracassos, resultado em parte da ausência de participação e cooperação dos demais entes da sociedade no processo de tomada de decisão. Situação agravada pela lógica, que em geral, norteia as intervenções públicas nas cidades, onde há o privilégio da técnica e do interesse das empreiteiras de obras em detrimento de soluções ambientalmente mais sensíveis. Por outro lado, as tentativas de se instituir modelos descentralizados e participativos têm evidenciado uma série de fragilidades e contradições. Evidencia-se, portanto, a necessidade de se analisar as recentes estruturas institucionais participativas à luz do debate em torno da governança.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE BELO HORIZONTE: POSSIBILIDADE DE GOVERNANÇA DAS ÁGUAS?

Belo Horizonte vem experimentando, desde 1993⁶, tentativas de transformação do planejamento urbano e ambiental, baseado nos conceitos de inclusão social, a partir da reformulação dos processos decisórios e abertura de canais políticos de participação da sociedade civil. Esta tentativa de aproximação e diálogo com a população parte da premissa de que o Estado tem se mostrado insuficiente em prover adequadas condições de vida para a maioria da população e em solucionar os inúmeros problemas ambientais, conforme exposto anteriormente. A mudança de paradigma vem sendo buscada por meio da facilitação ou tentativa de democratizar o processo de tomada de decisão. Tal atitude tende a contribuir para a inclusão social na esfera municipal e promover a ação cidadã nas questões públicas a partir da compatibilização de interesses conflituosos.

⁶ Oficialmente, a participação pública foi instituída nas políticas municipais com a promulgação da Lei Orgânica em 1990 e reforçada pelo Plano Diretor de 1996, que estabeleceu uma estrutura de participação.

Nos níveis de regulação, diversos mecanismos de participação democrática surgiram a partir daquele ano, nos mais variados setores (saúde, cultura, habitação, etc.), tais como: Orçamento Participativo – OP - um dos instrumentos de gestão compartilhada, que representa um importante avanço acerca da alocação de recursos públicos na cidade voltados a infra-estrutura urbana, decididos democraticamente pelas comunidades⁷; Audiências Públicas, que consistem em um significativo instrumento de participação a fim de submeter ao público as linhas principais do planejamento e regulação, que apesar de não ter caráter de decisão, possibilitam a discussão de políticas e recomendações; Conferências Municipais Temáticas, que visam revisar a legislação e as políticas públicas periodicamente, além de formular uma agenda de políticas urbanas em longo prazo, no qual as prioridades são definidas; e o que nos interessa mais de perto neste artigo, os Conselhos Municipais consultivos e/ou deliberativos. Deve-se ressaltar, no entanto, que todos estes mecanismos ainda são passíveis de diversas críticas, por não apresentarem estruturas e processos democráticos e justos. Não obstante, neste artigo, serão discutidas as barreiras e oportunidades principalmente dos conselhos municipais.

Os conselhos são geralmente instâncias deliberativas com a responsabilidade pela formulação de políticas, controle sobre o exercício político, priorização de investimentos e ações, e avaliação da conformidade e efetividade das ações implementadas pelo poder público. A criação destas instâncias mistas colegiadas, nas quais há repartição paritária de cadeiras entre o poder público e a sociedade civil, visam a melhoria da relação entre estas partes e a tentativa de trabalho a partir de responsabilidades compartilhadas. Em tese, eles representam instrumentos de promoção, canalização e articulação das demandas populares. A democracia participativa, portanto, deveria ser possível, de alguma forma, através da performance dos *stakeholders* no interior dos conselhos municipais. (WELTER *et al*, 2008). Estas instituições são organizadas por temas específicos e encontram-se atreladas a uma das secretarias municipais. A Lei Municipal – 8.146 de 2000 – instituiu que cada secretaria municipal deve ter um conselho deliberativo composto por membros do governo e representantes da sociedade civil. Esta lei foi posteriormente substituída pela Lei 9.011 de 2005, que manteve a ênfase na importância dos conselhos como supervisores da aplicação dos recursos públicos.

Dentre os conselhos municipais presentes em Belo Horizonte, cinco podem ser identificados como diretamente associados à gestão das águas: Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, fundado em 1985; Conselho Municipal de Saúde – CMS, existente desde 1991; Conselho Municipal de Habitação – CMH, criado em 1994; Conselho Municipal de Políticas

⁷ Entre os anos de 1994 e 2008, cerca de 1000 obras foram concluídas na cidade a partir de investimentos da ordem de R\$ 873 milhões.

Urbanas – COMPUR, 1997; e Conselho Municipal de Saneamento, o mais recente, criado em 2003⁸. O Quadro 1, a seguir, apresenta uma análise sintética das principais características de cada um destes conselhos, acerca do marco legal que o instituíram, sua natureza jurídica, composição, finalidade, e correlação com a gestão das águas urbanas.

Os quatro conselhos estão vinculados à Secretaria Municipal de Políticas Urbanas – SMURBE e são todos deliberativos, o que lhes confere maior poder nas decisões tomadas. Caso especial ocorre com o COMPUR, que assume o caráter deliberativo apenas nos casos citados no Quadro. Como pode ser observado ainda, à exceção do COMAM, os demais conselhos apresentam sobre-participação do poder público em relação à sociedade civil, o que é motivo de contestação por esta, como discorreremos adiante. Destaque também para a última linha do Quadro, na qual podem ser analisadas as interações entre o conselho e a gestão das águas urbanas, foco de estudo deste artigo.

Se analisarmos as formas como os conselhos municipais são concebidos e sua estrutura, podemos eventualmente concluir que eles representam uma instância democrática, mas é necessária uma análise mais aprofundada sobre a participação e representatividade dos *stakeholders* nos conselhos com o objetivo de refletir se esta tem sido conduzida aos fins pretendidos pela sociedade, garantindo que suas decisões realmente reflitam as necessidades sociais. E mais, no que se refere ao interesse desse artigo, pontua-se a questão se os conselhos municipais são instituições capazes de ampliar as possibilidades de democratização na gestão das cidades e, conseqüentemente, na gestão das águas urbanas.

⁸ Neste artigo vamos abordar detalhadamente apenas quatro conselhos, pois os representantes do CMS não foram entrevistados, em virtude de dificuldades de agendamento. Este conselho será contemplado em estudo posterior.

Quadro 1 – Principais características dos quatro conselhos municipais de Belo Horizonte associados à gestão das águas urbanas

Conselhos	COMAM	COMPUR	COMUSA	CMH
Marco legal	Lei nº 4.235, de 04/12/85 Decreto nº 5.362, de 04/06/86	Lei nº 7.165, de 27/08/1996 Decreto n. 9.330 de 1997	Decreto nº 11.289 de 24/03/2003 Decreto nº 11.730 de 08/06/2004	Lei nº 6508 de 12 /01/ 1994
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
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
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 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;
Gestão de águas urbanas	Considerando que estabelece as normas e padrões de proteção ao meio ambiente e que é responsável pela concessão de licenças ambientais para empreendimentos que possam causar impactos de abrangência local, todos os projetos do governo relacionados à gestão de águas urbanas, que necessitem de licença ambiental, deverão ser analisados e licenciados pelo COMAM.	Responsável pela realização da Conferência Municipal de Política Urbana, que também aborda temas relativos à gestão de águas urbanas. Responsável por elaborar o Plano Diretor de Belo Horizonte e promover medidas destinadas à melhoria da qualidade de vida da população do município, o que está inevitavelmente atrelado à melhor gestão das águas urbanas	Articula-se com os demais conselhos municipais sempre que haja ocorrência de temática com interface nas ações de saneamento. Aprova e publica o relatório "Situação de Salubridade Ambiental do Município de Belo Horizonte". Responsável pela aprovação e acompanhamento do Plano Municipal de Saneamento e do Plano Diretor de Drenagem	Considera em suas análises, a implantação dos projetos de gestão de águas urbanas dentro dos projetos prioritários para a habitação municipal

Para investigar as questões apresentadas e prover um melhor entendimento acerca destes espaços de debate, foram realizadas entrevistas com alguns dos membros dos quatro conselhos municipais de Belo Horizonte que estão diretamente relacionados com a gestão das águas urbanas. Buscou-se com isso, a compreensão de como os arranjos da estrutura de governança das águas estão atuando na realidade, quanto às dimensões da legitimidade das representações, planejamento e tomada de decisões.

A dificuldade de integração entre as políticas urbanas e as atividades exercidas nos conselhos, além da ausência de integração entre os próprios conselhos, apareceu entre uma das principais preocupações dos entrevistados. A ampliação do diálogo foi apresentada por esses como uma necessidade urgente para o devido exercício destes colegiados como possibilidades de “governança das águas” na cidade. Não obstante, no setor de saneamento, alguns avanços já foram percebidos, como comentou um entrevistado: “*A institucionalização do Plano Municipal de Saneamento e do COMUSA já representam avanços neste sentido*”. E complementa: “*O Comusa já tem importância, por exemplo, na urbanização de vilas e favelas. Muitos recursos do fundo foram usados para esses processos de urbanização*”. Outros conselhos, como o CMH e COMPUR, também trabalham na urbanização de vilas e favelas, o que pode ser considerado um indício de busca pela integração entre eles.

Em relação à necessidade de maior integração das políticas públicas, uma das principais preocupações percebidas pelos entrevistados, um dos conselheiros do COMUSA, afirmou:

A integração deve ser buscada através de políticas. O diálogo entre conselhos também seria importante, mas o principal seria que as diretrizes políticas sejam integradas. Essas políticas não estão integradas, devendo acontecer muitas evoluções nesse sentido. Apesar disso, algumas evoluções já podem ser percebidas, como a promulgação da PMS, do Comusa, o que já mostra efeitos positivos, como a diminuição das enchentes. Então, as intervenções em águas feitas em BH já foram muito válidas. O processo de gestão das águas é incorporado ao planejamento urbano do município de BH, mas tem que ser muito mais integrado à política de uso e ocupação do solo, principalmente no que tange à questão de tipo de pavimentação de vias, que influi diretamente na drenagem.

A representatividade da sociedade civil junto aos conselhos é um dos principais aspectos que precisa ser aprimorado, segundo os entrevistados. Seria necessário propiciar um equilíbrio de forças entre os representantes da sociedade civil e o poder público, possibilitando assim, um pouco mais de autonomia em relação ao estado. Tal condição pode, talvez, ser alcançada por meio da equidade de conselheiros, capacitação técnica dos movimentos populares, de modo a oferecer melhores condições de argumentação, e provimento de recursos financeiros para possibilitar seu acesso às reuniões.

Diversos entrevistados apontam a necessidade de apropriação destes espaços de debate por movimentos populares, que em geral se ausentam em virtude de uma série de obstáculos, conforme podem ser observados na fala de um entrevistado do CMH:

A representação popular verdadeira, que não é paga, é voluntária, tem dificuldade de participar das reuniões em função dos dias, horários e do transporte. A representação fica por isso defasada. Às vezes precisa abrir mão do serviço para participar. Não há incentivo nem infra-estrutura para participar. Falta um fundo para custear a ida das pessoas carentes às reuniões. As pessoas têm que tirar do próprio bolso.

Esta percepção foi corroborada por dois entrevistados do COMPUR, que declararam que *“Não há uma participação ativa da sociedade, mas não devemos abrir mão desse espaço. A gestão compartilhada é um “valor” importantíssimo”*. E ainda, que *“Não há representação “real” da população, dos movimentos sociais nas questões pertinentes”*. Ainda assim, mesmo com a presença dos movimentos populares, os resultados não são tão satisfatórios como deveriam, segundo um entrevistado do CMH: *“O movimento faz pressão e conquista muita coisa, mas dentro do esquema. Aquilo tudo está muito encaixado num sistema”*. Esta declaração demonstra que há dificuldades que vão além da adequada representação dos movimentos populares nos conselhos, mas barreiras relacionadas às próprias estruturas destes organismos colegiados.

Outro ponto que mereceu significativa atenção pelos entrevistados é que os conselheiros deveriam ser eleitos pelos setores interessados da sociedade em conferências públicas e não indicados, com aprovação prévia da própria administração pública, como vem ocorrendo na maioria dos conselhos. Não obstante, conforme já advertido por Welter *et al* (2008), os conselheiros não devem ser romantizados como *“porta-vozes do povo”*, principalmente os caracterizados como sociedade civil. Entendimento corroborado por um entrevistado do COMAM, que afirmou: *“Cada representante representa suas próprias ideias”*. De modo semelhante, um entrevistado do COMPUR comentou acerca da relação representante-representados: *“Tenho grande admiração pelo movimento popular. Acho que é uma formação cidadã. Mas, assim acontece com todos os conselheiros. É difícil dizer se ele fala pela instituição que representa ou se por si próprio, se esta postura é da pessoa”*. Portanto, deve-se evitar a ideia de que estes grupos sejam representantes do povo e levantar alguns questionamentos acerca da qualidade de suas participações, tais como: Quem eles representam de fato? Suas decisões refletem as necessidades sociais? É possível que um conselho abarque todas estas necessidades? Possivelmente as respostas para as duas últimas perguntas sejam negativas, em parte devido à incapacidade dos representantes atentarem para as reais necessidades e sua totalidade e devido, ainda, ao fato de que por trás de uma ONG, por

exemplo, possivelmente não estão os interesses da população, mas pontos de vista de uma instituição, que em alguns casos sofre *lobbies* a partir de interesses privados.

Segundo uma entrevistada do CMH, o conselho “*É um espaço importantíssimo, mas deveria ser mais justo e mais democrático em sua composição*”. Outros conselheiros entrevistados apontaram ainda, a necessidade de ampliação do poder e da autonomia dos conselhos, que deveriam deliberar sobre a aplicação de recursos voltados ao setor que representam e apresentar propostas próprias e não apenas discutir e opinar pela aprovação de projetos advindos do setor público. Um entrevistado do CMH discorre acerca da sua percepção em relação a estes percalços:

Houve avanços. São espaços que não são justos, mas é positivo que existam. O poder público abriu espaço de participação nos conselhos, mas para não perder voto ele dá um jeito. O que a gente consegue fazer é muito pouco, apenas ajustar projetos que já vêm da prefeitura. Em nenhum dos conselhos houve grande mudança nas decisões ou mudança radical nos projetos, devido à participação da sociedade.

Percepção semelhante foi expressa por um entrevistado do COMUSA, que afirmou: “*Conselho ainda é uma ilusão, o gestor chega com a proposta pronta para ser aprovada. Não há discussão, não há acesso anterior à proposta*”. Os conselhos são percebidos por significativa parcela dos entrevistados como uma estrutura frágil e insuficientemente aparelhada para desenvolver propostas próprias. Tal condição faz destes colegiados “meros” analistas e aprovadores ou não das propostas advindas da Prefeitura. As falas de um entrevistado do CMH e outro do COMPUR demonstram suas indignações e retratam suas percepções acerca do funcionamento do conselho:

O conselho não é local de discussão, é um teatro. As pessoas já resolveram tudo antes. Além disso, é um local de protesto do movimento popular por moradia. Há muitas disputas políticas entre os movimentos e entre eles e a Prefeitura. Há algumas discussões técnicas, com apresentação dos projetos pela Prefeitura, mas não há discussão de fato.

Pelo COMPUR, passam apenas mudanças de zoneamento para atender interesses particulares e alteração de classificação viária. As operações urbanas requerem discussões do COMPUR que em geral não acontecem. Para parar um processo é necessário pedir “vistas”. Em geral, as demandas vêm de cima pra baixo apenas para serem votadas.

Infelizmente, este tipo de entendimento acerca dos conselhos, que em tese deveriam propiciar condições para o debate e exercício da cidadania, são percebidos por outros entrevistados de modo semelhante ao retratado acima, conforme declarações a seguir: “*O COMPUR pode mais, discussões maiores e não apenas legitimar a vontade de forças poderosas para benefícios pontuais*”. E ainda:

Esta democracia representativa não funciona. Apenas para quem já chega com as propostas prontas, quem tem paciência. As pessoas são impotentes nesta engrenagem. As pessoas e a Prefeitura estão aprisionadas por vários lados, pelo orçamento por exemplo. Democracia de massa é difícil de chegar a algo (Entrevistado do CMH).

As afirmações acima demonstram que os conselhos vem representando mais um espaço de consenso, aceitação e legitimação das propostas oriundas do poder público que um verdadeiro espaço democrático de dissenso e exercício da política. Esta situação tende a minar a criatividade e o interesse dos participantes, que em geral, estão em contato direto com as questões mais importantes tratadas pelo conselho e que, portanto, possivelmente teriam muito mais a contribuir para o debate. Entretanto, todos os entrevistados, inclusive os gestores públicos, concordam que os conselhos são espaços de debate conquistados e que devem ser consolidados como canal de participação popular, por meio da apropriação pela população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta expressa no título do artigo representa uma apreensão presente nas falas de todos os entrevistados. As possibilidades e limitações dos conselhos como arenas de participação da sociedade civil e alcance de uma governança das águas em nível local foram retratadas pelos entrevistados de modo pessimista, conforme pôde se observar em alguns trechos destacados. Apesar da importância da existência destes espaços e dos avanços alcançados, os entrevistados percebem com notável preocupação os riscos de se perder o caráter democrático que inspirou a criação dos conselhos. Uma apreensão quanto à possível banalização da participação e democracia direta, que aparentemente tem apenas figurado como coadjuvante em uma “engrenagem” maior, como um entrevistado analisou.

Apesar da crescente valorização da importância da participação dos grupos sociais e das diversas propostas de governança, nos meios acadêmicos e mídia, a realidade apresentada pelos entrevistados parece ainda distante deste ideal. Neste sentido, Boaventura nos alerta que “[...] *a vigilância auto-reflexiva é essencial para distinguir entre a concepção tecnocrática de democracia participativa sancionada pelo Banco Mundial e a concepção democrática e progressista de democracia participativa* (SANTOS, 2002:70)”. O equilíbrio de forças entre o poder público e a sociedade civil, abordado nas entrevistas, por exemplo, deve ir além da mera repartição igualitária dos assentos entre as partes no conselho. A desigualdade de forças, também presente fora dos conselhos, se manifesta de modo mais profundo que esta, com base em raízes expressas na segregação social, falta de autonomia e injustiça social.

Não obstante, conforme declarou um entrevistado, a existência destes conselhos já pode ser considerado um avanço, principalmente quando se compara com outros períodos da recente história brasileira, quando não havia sequer o direito e a justiça. Apesar das inúmeras imperfeições deste modelo de participação, Belo Horizonte se destaca entre as cidades da Região Metropolitana e quiçá

do país, em prover esta abertura à sociedade civil. A reformulação e evolução da democracia nestes importantes espaços devem ser perseguidas como uma importante tarefa em busca da possibilidade de governança das águas em Belo Horizonte.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, A.P., DE OLIVEIRA, V.; L. HELLER. (2007). “*Governance of water supply and sanitation in Belo Horizonte, Brasil: an assessment of the relationship between the municipality and the service provider*”. Artigo apresentado no 2º Encontro Científico do SWITCH, 25-29 Novembro, Tel Aviv, Israel.

BRASIL. (1997). “*Lei das Águas*”. Lei 9.433, de 08 de Janeiro.

CARRERA-FERNANDES, J.; GARRIDO, R. (2000). “*O instrumento de cobrança pelo uso da água em bacias hidrográficas: uma análise dos estudos no Brasil*”. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 31, n. Especial p. 604-628.

COSTA, G.M, COSTA, H.S.M. (2007). “*Urban policy and institucional change in Belo Horizonte*”. 1º Encontro Científico do SWITCH. Universidade de Birmingham, 9-10 Janeiro.

COSTA, H.; COSTA, G.; DIAS, J.; WELTER, M (2008). “*The role of municipal councils in the construction of an integrated urban water policy in Belo Horizonte, Brazil*”. 11th International Conference on Urban Drainage, Edinburgh, Scotland, UK, ago 2008.

DIAS, J.; COSTA, H.; COSTA, G.; WELTER, M.; NUNES JR, T.; BONTEMPO, V.; KNAUER, S. (2007). “*Urban water management in Belo Horizonte: institutional mapping*”. Artigo apresentado no 2º Encontro Científico do SWITCH, 25-29 Nov, Tel Aviv, Israel.

GARCIA, C.; VALENCIO, N. (2003). “*Gestão de recursos hídricos no estado de São Paulo: obstáculos técnicos e políticos à sustentabilidade das práticas decisórias em comitês de bacias*”. In: MARTINS, R.; VALENCIO, N. (Orgs). *Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos: RiMa, Vol. II.

GARRIDO, R. (1998). “*Os novos preceitos*”. REVISTA AGROANALYSIS. Março, p. 20-21.

HAMPTON, D. (1991). *Administração contemporânea*. São Paulo: Mc Graw-Hill.

HELLER, L. (2007). “*Different approaches in analyzing water governance; implications to the case of Belo Horizonte, Brazil*”. In: Anais do 1º Encontro Científico do SWITCH, Universidade de Birmingham, 9-10 Janeiro.

MACHADO, C. (2003). “*O preço da água*”. Revista Ciência Hoje, Vol. 32, nº. 192, abril, p. 66-67.

MCCARNEY, P. (2003). “*Confronting critical disjunctures in the governance of cities*”. In: MCCARNEY, P. & STREN, R (Orgs). *Governance on the Ground: Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

MUÑOZ, H. (2000). “Razões para um debate sobre as interfaces da gestão dos recursos hídricos no contexto da Lei de Águas de 1997”. In: MUÑOS, H. (Org.). *Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: Desafios da Lei de Águas de 1997*. Brasília: MMA – SRH.

NASCIMENTO, N.; KNAUER, S.; J.R. CHAMPS. (2007). “Urban Storm Water Management in the Belo Horizonte area; legislative and strategic structures”. Relatório interno do Projeto SWITCH.

NASCIMENTO, N.; COSTA, H.; COSTA, G; DIAS, J.; KNAUER, S. (2008). “Integrated urban water management in Belo Horizonte, Brazil”. In: Expo Zaragoza - Semana Temática: Água recurso único: Aguas compartidas, governanza, geopolítica del agua y cuencas, Zaragoza, p. 1-16

NUNES JR, T. (2007). *Perspectivas de Efetivação da Cobrança pelo Uso da Água no Brasil com Base na Investigação da Percepção e Aceitação Social na Porção Mineira da Bacia do Rio Paraíba do Sul*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: IGC/UFMG.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (1997). *Governance for sustainable human development*. New York: PNUD.

REVISTA AGROANALYSIS. (1998). *Lei 9.433: o novo conceito das águas brasileiras*. Março, p. 14-16.

ROGERS, P. & HALL, A. *Effective water governance*, TEC Background Papers N° 7, Global Water Partnership, Technical Comitte, Stockholm, Sweden. Disponível em: www.gwpforum.org/servlet/PSP?inodeid=215&itemid=197

SANTOS, B. de S. (2002). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 572p.

SMITS, S.J. *et al.* (2008). *Governance and integrated urban water management: cases from 4 cities in Latin America*. Relatório interno do Projeto SWITCH.

TUCCI, C. *et al.* (2001). *Gestão da água no Brasil*. Brasília: UNESCO.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, ciência e cultura. *Water: a shared responsibility*. The United Nations World Water Development Report 2. Barcelona: UNESCO & Bergham Books.

WELTER, M.; COSTA, H. S. M.; COSTA, G.M.; DIAS, J. B. (2008). “O Papel dos Conselhos Municipais na Gestão das Águas Urbanas em Belo Horizonte: protagonistas ou coadjuvantes?” In: XII Seminário sobre a Economia Mineira, Diamantina. Anais do XII Seminário sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, v. 1. p. 1-16.