

O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NA GESTÃO DAS ÁGUAS URBANAS EM BELO HORIZONTE: PROTAGONISTAS OU COADJUVANTES?

Mariana G. Welter

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia – IGC/UFMG

Heloisa S. M. Costa

Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia – IGC/UFMG e pesquisadora do CNPq

Geraldo M. Costa

Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia – IGC/UFMG e pesquisador do CNPq

Janise B. Dias

Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento – MADE/UFPR e pesquisadora do Projeto SWITCH

Resumo

O artigo discute os desafios da adoção de uma estratégia integrada de políticas municipais para gestão das águas urbanas em Belo Horizonte, tendo como foco o papel desempenhado pelos cinco conselhos municipais que participam da formulação das políticas urbanas e ambientais relacionadas às águas na esfera local. As referências conceituais são os conceitos de governança e de inserção democrática. A seguir discute-se a constituição, representatividade e função institucional dos conselhos, principalmente no que tange às questões associadas à gestão compartilhada entre setor público e sociedade civil organizada. Nesta discussão o COMUSA - Conselho Municipal de Saneamento é tomado como exemplo.

Palavras-chave: políticas públicas, inserção democrática, gestão de águas urbanas, conselhos municipais, mapeamento institucional

O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NA GESTÃO DAS ÁGUAS URBANAS EM BELO HORIZONTE: PROTAGONISTAS OU COADJUVANTES?

1 - Introdução

A adoção de uma abordagem integrada de políticas relativas à gestão das águas urbanas é um desafio permanente para a governança local, devido aos à necessidade de articular uma ampla gama de políticas públicas a serem compartilhadas não apenas por diferentes instituições em parceria com os órgãos públicos, mas também pela gestão compartilhada entre a sociedade civil organizada e os órgãos públicos em torno de tópicos relacionados à apropriação e gestão das águas urbanas.

Em um país em desenvolvimento como o Brasil, esse desafio é particularmente intenso, por um lado devido à natureza incompleta da urbanização, que se expressa especialmente 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, nas habitações informais, nas ocupações de áreas impróprias à urbanização, enfim na vulnerabilidade sócia. 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 passaram 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.

No município de Belo Horizonte a reformulação dos processos decisórios em nível local vem ocorrendo desde 1993, com o surgimento e a consolidação de importantes mecanismos de participação democrática praticados na esfera pública, que, buscando 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.

Tendo em vista o cenário apresentado, este artigo propõe uma análise preliminar do conceito de governança e de inserção democrática da sociedade civil por meio dos conselhos, como meios de condução mais adequada da gestão das águas urbanas. Em uma segunda etapa será feita uma análise comparativa preliminar dos cinco conselhos municipais que de certa forma lidam com questões relacionadas à governança das águas em Belo Horizonte: o Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR, o Conselho Municipal de Saneamento - COMUSA, o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM - e o Conselho Municipal de Habitação - CMH, todos inseridos na estrutura da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, além do Conselho Municipal de Saúde - CMS.

O foco da análise será a composição formal e as atribuições de cada conselho, o grau de representação de diferentes setores da sociedade e de instituições estatais, bem como os processos decisórios que são influenciados por suas deliberações. Para tanto, o ponto de partida será um mapa institucional do sistema de política urbana de Belo Horizonte, o que permite interessantes sugestões a respeito das representações governamentais e da sociedade civil organizada; tornando mais explícita também as diferenças entre os conselhos com competências consultivas e deliberativas. Trata-se de um trabalho ainda em andamento, portanto, em um primeiro momento foram realizadas entrevistas com membros do Conselho Municipal de Saneamento, representantes da sociedade civil, no sentido de melhor compreender o papel desses conselheiros na articulação com a Administração Pública para efetivação da governança das águas urbanas.

Tendo em vista o importante papel hoje desempenhado pelos conselhos, pelo fato de teoricamente serem constituídos como arenas de participação popular, esse estudo procura contribuir com a discussão das principais possibilidades e limitações de alcance de uma governança integrada de águas urbanas em nível local, bem como a extensão dessas políticas no sentido de remediar desigualdades sociais na apropriação da água e de promover justiça sócio-ambiental em áreas urbanas.

Cabe ressaltar que esse artigo está inserido em uma rede internacional de pesquisa denominada *SWITCH - Sustainable Water management Improves Tomorrow's Cities' Health*¹, que contempla entre seus sub-projetos, estudos sobre governança. Essa pesquisa, desenvolvida concomitantemente em nove cidades ao redor do mundo, incluindo Belo Horizonte no Brasil, possui como linha mestra o desenvolvimento, aplicação e demonstração de uma gama de tecnologias, soluções sócio-econômicas e abordagens que contribuam para a conquista de um plano de gestão de águas urbanas que se propõe seja efetivo e sustentável para as “cidades do futuro”. 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-se, 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.

2 – Algumas considerações sobre o conceito de Governança local

Acompanhando as inovações democráticas trazidas pela Constituição de 88, a elaboração da Lei Orgânica² de Belo Horizonte no início da década de 90, traz para esse município o estímulo para debates mais calorosos sobre a questão urbana, revelando mudanças no comportamento político de alguns segmentos populacionais. Essa mudança introduz a iniciativa popular nos processos legislativos e a participação junto à administração pública em instâncias populares colegiadas, como os conselhos podem servir de exemplo.

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

² A Lei Orgânica exerce a função de traçar as diretrizes políticas e administrativas de um determinado município, funcionando como uma constituição local.

Desde 1990 vinham ocorrendo reformulações nos processos decisórios em Belo Horizonte, mas foi a lei municipal n. 8.146 de 2000 que possibilitou maior importância para os conselhos, ensejando a intensificação da participação popular nas decisões do governo local. Essa lei reforça o entendimento de que cada Secretaria que compõe a Prefeitura municipal deve assegurar a existência de um conselho deliberativo composto, em parte por membros do governo e por representantes da sociedade civil.

Posteriormente, em 2005, a lei municipal n. 9.011 veio substituir a lei 8.146, mantendo a ênfase na importância dos conselhos como instâncias de supervisão da aplicação dos recursos públicos. De fato, os conselhos podem representar um importante mecanismo de inserção democrática, articulando demandas populares nas áreas de saúde, educação, transporte, habitação, urbanização, meio ambiente, saneamento, cultura, entre outros pontos. Apesar de estarem suscetíveis a uma série de análises críticas, quando observados com mais cuidado, pode-se ressaltar seu potencial de implementar mudanças na forma como são geridas as políticas urbanas.

Neste trabalho busca-se contribuir para a compreensão do papel dos conselhos municipais, sejam eles deliberativos ou consultivos, como peças importantes na engrenagem da estrutura administrativa do município de Belo Horizonte, cabendo enfatizar que estruturas como essas fazem parte de um contexto nacional, no qual diversos conselhos foram implementados por políticas públicas em várias municipalidades, devido a mobilizações populares em busca de descentralização política, que culminaram na promulgação da Constituição de 88. A Magna Carta, formulada a partir de diferentes demandas trazidas pela Assembléia Nacional Constituinte, ampliou significativamente as competências municipais, possibilitando a autonomia local nas esferas política administrativa e legislativa.

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).

Naquele contexto as discussões sobre uma política urbana mais efetiva vinham sendo resgatadas, após um longo período de imposição de abordagens técnicas e despolitizadas, discussões estas que foram fortalecidas com a intensificação de movimentos pela defesa do meio ambiente, motivando alguns setores da sociedade a se articularem em torno de debates públicos. Em nível local a participação popular se fortalece, passando a representar uma forma importante de controle das ações estatais.

Em Belo Horizonte, a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE), como parte da estrutura administrativa local, é responsável pelo trato de questões como habitação, regulação urbana (uso do solo), favelas e regularização urbana, drenagem, transporte, coleta de lixo e meio ambiente. Usualmente as políticas constituem sistemas compostos por uma instância executiva – secretaria, autarquia, etc – uma instância financeira – um fundo – e uma instância colegiada - os

conselhos. Identificamos os seguintes conselhos mais diretamente ligados à gestão das águas urbanas: Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR), criado em 1997 como exigência do Plano Diretor de 1996; Conselho Municipal de Habitação (CMH), criado em 1994; Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), criado em 1985, anterior à promulgação da Constituição de 88; Conselho Municipal de Saúde (CMS), criado em 1991 e o Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA), criado mais recentemente em 2003.

Em uma primeira avaliação dessa estrutura, é possível imaginar um razoável patamar de integração formal entre os conselhos e ainda concluir que sua existência garante importantes complementações nos processos decisórios da administração pública, que antes ficavam exclusivamente a cargo dos representantes dos órgãos públicos. Dessa forma, os conselhos foram por nós interpretados em trabalhos anteriores no projeto, como “embriões promissores de governança para a gestão integrada das águas urbanas em Belo Horizonte” (Costa; Costa; Dias, 2007).

Os desafios que inevitavelmente surgem da interação entre governo e sociedade civil organizada trazem à tona a discussão sobre governança, tendo em vista a ênfase na necessidade de compatibilização de interesses conflituosos, o que é essencial para a autenticidade da democracia. A respeito da conceituação de governança as Nações Unidas a entendem 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.*”³ (Green⁴, 2007 p. 13).

Alguns autores têm se aventurado na conceituação de governança, como nas definições que seguem.

(...) 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*⁵ (Swyngedouw, 2005⁶ quoted by Green, 2007).

Em que pese o fato do conceito internacional de governança estar arraigado de ideais associados à globalização, ele acaba por ser apropriado por inúmeros órgãos públicos no Brasil, como uma forma compartilhada de fazer política, capaz de

³ 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)

⁴ 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.

⁵ 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)

⁶ Swyngedouw E. 2005. Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state, *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006.

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 envolvidas nessas relações são *stakeholders*⁷ (parceiros, atores) com algum engajamento para defesa de diferentes interesses de grupos sociais, tendo poder para influenciar nas decisões estatais. Ademais, esses *stakeholders* têm perfis diferenciados, podendo ser políticos, técnicos e especialistas, ou representantes dos setores populares com conhecimento de causa em diversas áreas. É importante enfatizar que os *stakeholders* têm poder em um determinado processo decisório porque decidem 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?”⁸(Green, 2007, p. 45)

Para Collin Green 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.*”⁹ (Green, 2007, p.50). 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 democracia e seus valores, o que inevitavelmente remete a uma discussão sobre a representação democrática nos conselhos.

3 –Inserção democrática e os Conselhos Municipais

A democracia não deve ser descrita como mero regime político, mas como um mecanismo inerente à sociedade. Por certo, apenas é possível falar sobre democracia e outras questões correlatas em sociedades que aceitam a existência de desigualdades e conflitos de idéias e opiniões entre diferentes grupos sociais. Na

⁷ Stakeholders são grupos com o poder de influenciar o curso de ações a serem implementadas e os grupos afetados por tais ações.

⁸ 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 podem vir a se formar? (tradução livre)

⁹ Se as decisões alcançadas pelo consenso são desejadas, se o consenso foi alcançado por meios equitativos, assim como porque formas de consenso devem ser antecipadas. (tradução livre)

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 contrapoder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes. (Chauí, 2005. p. 25)

De acordo com Santos Jr. (2005), 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. O autor argumenta que em uma democracia real as ferramentas possibilitadoras da participação popular devem estar disponíveis para todos, de modo a permitir a inclusão de todos os movimentos sociais, independentemente de conhecimento técnico ou de supostas competências, impostas diante de manifestações espontâneas da coletividade.

A democracia participativa, portanto, é possível, de alguma forma, através da performance dos *stakeholders* no interior dos conselhos municipais. Mas como afirmar que a participação dos *stakeholders* nos conselhos é legítima e que leva aos fins pretendidos pela sociedade? Qual a garantia de que suas decisões realmente refletem as necessidades sociais? Se analisarmos as formas como os conselhos municipais são concebidos, sua estrutura, podemos eventualmente concluir que eles representam uma instância democrática, mas uma análise mais cautelosa pode indicar sérias limitações dessa prática democrática. 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.

A sociedade civil organizada é compreendida como um conjunto de associações civis, compostas por parcelas da sociedade empenhadas na defesa de causas diferenciadas. Não há garantia, no entanto, que uma ONG, por exemplo, que possui representação em um conselho municipal, esteja realmente atuando de forma a representar interesses de um setor específico da sociedade. É difícil acreditar que no interior de um conselho há espaço suficiente para representações de todos os tipos de interesses sociais. Mas mesmo que os conselhos não possam ser considerados um perfeito exemplo de democracia efetiva, eles podem ser entendidos como importantes embriões. Para Santos Jr. (2005) as mudanças democráticas acontecem quando as pessoas estão aptas a se articular, construindo mais organizações sociais representativas, com fortes alianças com o governo.

Entre novas e velhas práticas, é preciso ocupar os espaços públicos de participação, mesmo que limitados pelas opções macropolíticas do atual governo, buscando produzir mudanças tanto no âmbito das políticas setoriais como na cultura de

participação democrática. A nosso ver as possibilidades de essas mudanças ocorrerem dependem da capacidade de articulação dos sujeitos coletivos com presença na cena pública, fortalecendo a representatividade das organizações sociais e sua interação com o governo através dos canais de governança democrática. (Santos Jr., 2005, p. 45)

Tais mudanças nas práticas democráticas tiveram marco inicial com a descentralização administrativa, política e legislativa, o que tornou possível a inclusão dos governos locais e a solidificação das bases da Reforma Urbana nas cidades.¹⁰ Apesar das preocupações centrais do movimento pela Reforma Urbana não estarem satisfatoriamente alcançadas, muitos avanços podem ser percebidos nas últimas duas décadas, principalmente em termos de aumento da participação popular como um instrumento relevante na melhoria das políticas urbanas. Souza (2003), por exemplo, entende que a participação popular não garante decisões justas e corretas, mas ela é importante na medida em que evita a utilização da falsa idéia de que são os especialistas que devem decidir em nome da maioria, além de permitir 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 o exercício pleno da cidadania.

Diante do exposto as principais questões que emergem são: os conselhos municipais são instituições capazes de ampliar as possibilidades de democratização na gestão das cidades e, conseqüentemente, na gestão das águas urbanas?

Em primeiro lugar é importante não ser ingênuo a ponto de acreditar que os conselhos municipais são inovações presentes em todas as municipalidades brasileiras. Até certo ponto a existência dos conselhos constitui também uma pré-condição determinada por instituições internacionais financiadoras de projetos públicos. Desde 1992 o Banco Mundial começou a disseminar a conceituação de cidades sustentáveis, fazendo um grande esforço para formular recomendações detalhadas sobre a gestão das cidades (Oliveira, 2001). A adoção do conceito de governança, por exemplo, é disseminada 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 J.r., 2004, p. 13)

¹⁰ O movimento de Reforma Urbana iniciado nos anos 80 teve suporte inicial nos setores progressistas da Igreja Católica e representa a unificação de lutas urbanas em áreas das cidades. Alguns dos objetivos comuns dessas lutas eram: regularização de áreas urbanas, implantação de programas de habitação pública, melhorias no transporte público, instituição de espaços democráticos para a gestão das cidades, como o papel desempenhado pelos conselhos municipais. (Lago, 2004; Costa, 1988; Maricato, 2000)

Apesar da imposição do conceito de governança e de sua disseminação por organismos como o Banco Mundial ser alvos de amplas críticas, 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 agendes do mercado, além da promoção de inclusão social e participação, para a implementação de políticas urbanas socialmente mais justas.

Nesse contexto, os conselhos municipais constituem uma forma recente e diferenciada de governança local, onde o cidadão comum pode discutir questões políticas e técnicas ao lado dos representantes da administração pública e de especialistas com conhecimento técnico, com vistas a enfrentar o desafio de trazer melhorias reais via políticas urbanas no nível local.

4 – A gestão das águas urbanas em Belo Horizonte e os conselhos municipais

Os conselhos municipais em Belo Horizonte são instâncias mistas, compostas por membros da administração pública e da sociedade civil, em proporção paritária, com a preocupação explícita de compartilhamento de responsabilidades para a formulação, aprovação e manutenção de políticas públicas.

No presente momento, os conselhos e os comitês de bacias hidrográficas constituem instâncias privilegiadas de negociação no sentido de promover políticas públicas mais democráticas na gestão das águas urbanas. Tendo em vista que esse artigo apresenta ainda uma fase inicial da pesquisa em consecução, futuramente serão realizadas pesquisas qualitativas para tratar sobre como e em quais circunstâncias as decisões sobre gestão de águas urbanas são tomadas pelos conselhos. No momento são apresentadas as atribuições, composição e natureza de cada conselho, podendo-se já de início apontar que há um grau razoável de articulação entre os temas tratados por cada um deles.

Nesse sentido o Quadro 1 a seguir demonstra sucintamente os principais aspectos dos cinco conselhos municipais selecionados para análise, por lidarem com questões direta ou indiretamente relacionadas à gestão das águas urbanas. Sem a pretensão de analisar exaustivamente o referido quadro, cabem algumas observações sobre os conselhos.

À exceção o Conselho Municipal de Saúde, os outros quatro conselhos pertencem ao aparato institucional da SMURBE, a Secretaria Municipal de Política Urbana. Apesar disso, existe um relativo grau de autonomia no interior de cada sistema, composto por Secretaria Municipal, seu respectivo Conselho e, em alguns casos, um fundo de financiamento. Nem todos os conselhos são deliberativos e aqueles que o são, concentram uma parcela significativa de poder para influenciar políticas públicas.

QUADRO 1 – Informações básicas sobre os conselhos municipais associados à 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 27/08/1996 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 | Lei n. 5.903 de 1991 |
| 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 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; |
| 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 haja ocorrência de temática com interface com as 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 | |

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 COMAM 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 concessão de licenças e a aplicação de penalidades contra empreendimentos responsáveis por danos ambientais. A composição do conselho de meio ambiente¹¹ em termos quantitativos parece equilibrada, mas uma análise mais criteriosa seria necessária para uma compreensão de sua dinâmica.

O COMAM constitui-se num caso interessante dado seu caráter deliberativo, por ser responsável, entre outras coisas, pelo licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. Entre tais atividades inserem-se atividades produtivas do setor privado, investimentos imobiliários e programas públicos, que envolvam riscos e impactos ambientais. O Conselho é também responsável pela formulação de normas e padrões de proteção ao meio ambiente e das diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente. 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.

Já o Conselho Municipal de Política Urbana – 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. Ordinariamente o COMPUR só é deliberativo nas circunstâncias apontadas no Quadro 1, quais sejam, apenas em nível de recurso nos processos administrativos de casos decorrentes das Leis do Plano Diretor ou de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo; e ainda para aprovação e Estudo de Impacto de Vizinhança, tornando a representação naquele conselho de certa forma menos disputada do que no caso do COMAM.

O COMPUR foi instituído em 1996, pela Lei nº 7.165, como instância colegiada, consultiva, responsável pelo monitoramento da implementação de normas, pela realização da Conferência Municipal de Política Urbana, ocasião em que são propostos

¹¹ O COMAM é composto por um de cientista, tecnólogo, pesquisador ou pessoa de notório saber, dedicado à atividade de preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida, de livre escolha do Prefeito Municipal de Belo Horizonte; 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; um da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG; Associação Comercial de Minas - ACM; um da Federação das Associações de Moradores de Bairros e Favelas de Belo Horizonte; 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. Em sua formação mais recente, ainda fazem parte 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 base ou atuando no Município de Belo Horizonte.

projetos de lei e políticas urbanas, por meio da colaboração dos participantes, representando diversos setores da sociedade civil.

Esse conselho é constituído por oito representantes do Executivo, sendo sua presidência exercida pelo o Secretário Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental, além de dois representantes da Câmara Municipal de Belo Horizonte, a sociedade civil é representada por seis membros, sendo dois do setor técnico, dois do setor empresarial e dois do setor popular. Neste caso, a paridade entre setor público e sociedade civil não acontece, pois a representação do legislativo municipal, constitui de fato também o setor público.

Observa-se na prática uma representação bastante reduzida dos movimentos sociais populares que disputariam duas dentre as 16 representações existentes no COMPUR. Situação diversa existe no Conselho Municipal de Habitação – CMH, no qual a representação dos setores populares é bastante expressiva e muito disputada. Tal diferença certamente está associada ao fato do CMH 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 oriundos do Orçamento Participativo da Habitação.

O Conselho Municipal de Saneamento - COMUSA – órgão colegiado, consultivo, deliberativo de caráter estratégico, instituído em junho de 2004 pelo Decreto nº 11.730, está inserido no Sistema Municipal de Saneamento, juntamente com a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas e outros órgãos responsáveis pelas ações e serviços de saneamento. Em sua composição participam 8 representantes do Poder Executivo Municipal nomeados pelo Prefeito e 8 representantes da sociedade civil organizada, sendo 1 representante do Conselho Regional de Engenharia, 1 representante da Universidade Federal de Minas Gerais, 1 representante do Conselho da Cidade (recentemente substituído por outra representação), 1 representante do Sindicato da Indústria da Construção Pesada de Minas, 1 representante do Sindicato dos trabalhadores da indústria de purificação de água e esgoto, 1 representante do Conselho Municipal de Saúde e 1 representante de ONGs com atuação na área de saneamento de meio ambiente.

O Quadro 2 a seguir apresenta de forma sintética a composição dos Conselhos, segundo as representações presentes nos conselhos, segundo podem ser melhor visualizadas no quadro abaixo.

QUADRO 2

| 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 | 2 Trabalhadores 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 das Cidades 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 | | 1 Portadores de Necessidades Especiais |
| | | FEDASCON MORADA | | |
| | | FAMENG AMABEL | | |
| | | ASPHAVE FAMENG | | |
| | | Assoc. Vila Sta. Rita FAMEMG | | |

Chave de Cores para a representação por setores da sociedade (*stakeholders*):

Administração Municipal

Legislativo Municipal

Setor Popular

Universidades

Sindicatos

Organizações do Setor Privado

Organizações Profissionais

ONGs

Outros Grupos de Interesse

5 – Algumas considerações preliminares sobre o COMUSA

O COMUSA é um conselho bastante recente, ainda em fase de estruturação, criado para atender a demandas trazidas com o advento da Política Municipal de Saneamento. Pelo fato de ser bastante posterior ao primeiro conselho instituído no Município de Belo

Horizonte, em 1985, atribui-se a ele a prerrogativa de herdar as características positivas e aprimorar as falhas detectadas em outros conselhos municipais.

Dentre suas funções está a gestão da Política Municipal de Saneamento e a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento; a aprovação do Plano Municipal de Saneamento; apreciação de projetos de lei versando sobre programas de saneamento; publicação do relatório "Situação de Salubridade Ambiental"; convocação da Conferência Municipal de Saneamento em caráter extraordinário, se necessário. O COMUSA é ainda responsável pela fiscalização de órgãos concessionários e prestadores de serviço e pela mediação de conflitos em torno do saneamento ambiental, funcionando como instância de recurso à população para a qual os serviços são oferecidos, devendo assegurar a prioridade de realização de coleta seletiva aos catadores de papel, carroceiros ou cooperativas que atuem nessa área e articular-se com outros conselhos deliberativos e consultivos, principalmente os de saúde (CMS), meio ambiente (COMAM) e habitação (CMH).

Pela descrição das atribuições do COMUSA destaca-se a sua importância para a gestão das águas urbanas em Belo Horizonte. Essa instância colegiada surge 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 entrevistas realizadas com membros do COMUSA¹², algumas fragilidades são apontadas, apesar do reconhecimento inequívoco de sua importância como uma arena potencial para discussões. Sua estrutura foi apontada como ainda frágil e pouco aparelhada para desenvolver propostas próprias, independentes e diferenciadas das propostas governamentais. Suas ações acabam se restringindo às discussões de propostas advindas da administração pública. Neste sentido constitui hoje um espaço de consenso, sem muitas opiniões dissonantes, discussões e debates, apesar de potencialmente constituir um espaço no qual o dissenso e como ele o exercício da política, venham a se instalar.

Como propostas para superação de algumas destas fragilidades aparece a alteração na composição do conselho, com menor representação do setor público, para que as propostas pudessem surgir com mais liberdade e criatividade entre os outros setores. O Regimento do COMUSA poderia ser atualizado com mais frequência, para o aprimoramento das normas quanto ao seu funcionamento, devendo haver mais representantes da sociedade civil, contemplando movimento populares e Ong's realmente relacionadas ao setor, além da manutenção de um debate permanente com os fóruns que "demandam" saneamento. Outro argumento importante, com repercussões para a gestão integrada das águas urbanas, refere-se à proposta de que o COMUSA venha a tratar com mais firmeza seus temas de discussão, uma vez que estes muitas vezes se confundem com temas relativos à habitação ou à regulação urbana, temas que já teriam espaço próprio de discussão em fóruns específicos, ou seja, em outros conselhos.

Aparentemente, a estrutura inicialmente proposta para o COMUSA não tem trazido bons resultados para o processo democrático de participação no setor específico do

¹² O resultados das entrevistas aqui utilizados tem caráter meramente indicativo, uma vez que não foram entrevistados todos os conselheiros do COMUSA. Em etapa posterior da pesquisa qualitativa deverão ser entrevistados membros dos outros quatro conselhos.

saneamento ambiental. Não tem dialogado suficientemente com os fóruns específicos, nem buscado o conhecimento aprofundado das demandas do setor para trazê-las para o espaço de debate do conselho. Além disto, algumas de suas atribuições mais relevantes não estariam sendo totalmente cumpridas, como por exemplo, a fiscalização da execução da Política Municipal de Saneamento. Também seu papel de instância de recurso à população, para deliberar sobre conflitos com os concessionários ou prestadores de serviços de saneamento, parece estar sendo negligenciado, pois decisões políticas são tomadas pelo poder público sem que sejam apreciadas pelo COMUSA; inclusive aquelas referentes a convênios de cooperação ou contratos de concessão e de permissão dos serviços de saneamento.

Em síntese, emergiram questões relativas à sua composição formal e representatividade dos diferentes setores da sociedade civil, bem como relativas à cultura política prevalecente entre os conselheiros que tem tornado frágeis as condições de operação e organização interna do COMUSA. A superação destes pontos foi considerada essencial para a consolidação política e legitimidade institucional do conselho, sob pena de que a proposta democrática almejada possa vir a ser minada.

É possível que fragilidades similares venham a ser apontadas no caso dos demais conselhos, ainda não cobertos pela pesquisa qualitativa. No entanto, é sempre importante destacar que a melhora das condições de participação nos conselhos é imprescindível para a percepção de avanços democráticos na construção da governança das águas urbanas em Belo Horizonte.

6 – Considerações Finais

Em que pesem os elementos de preocupação apontados, na prática os conselhos efetivamente constituem importantes espaços de construção democrática e representam um consistente esforço de efetivação da participação popular nas decisões de políticas municipais, ainda que muitas vezes propostos 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 municipal pode ser considerada como uma limitação ao livre surgimento de propostas mais criativas ou radicais que poderiam emanar dos setores da sociedade civil. No que se refere à representação popular cabe enfatizar a preocupação com a inclusão no conselho de entidades que efetivamente representem movimentos sociais com trajetória de luta em torno das questões ou serviços em pauta, caso contrário, haverá uma burocratização da representação, com evidente perda no exercício da política.

No caso particular do COMUSA, o mais novo dos conselhos, 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 muitas vezes emerge como contraponto é o COMAM, por seu caráter deliberativo no que se refere ao licenciamento ambiental, particularmente nos casos de licenciamento de empreendimentos privados,

nos quais a distinção entre interesses públicos e privados aparece com maior clareza. Mesmo neste caso e certamente nos demais conselhos, o maior desafio consiste em construir um caminho que reforce e respalde a política e o investimento públicos naquilo em que eles contribuem para maior justiça sócio-ambiental e para o aprimoramento da democracia sem, contudo, abdicar de seu papel de buscar manter uma atitude permanentemente inovadora e a autonomia.

7 - Referências Bibliográficas

CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A.C.C. (org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Polis, 2005.

COSTA, H.S.M. A reforma urbana e a busca da cidadania. *Indicador*, n. 27, out/dez, 1988.

COSTA, G.; COSTA, H.; DIAS, J. Urban policy and institutional change in Brazil. In: *Proceedings of the 11th. International Conference on Diffuse Pollution*, Aug 26-31, 2007.

EUROPEAN UNION. *SWITCH Project: Sustainable Waters Improves Tomorrow Cities'Health*, 2006. (www.switchurbanwater.eu).

GREEN, C. *Mapping the field: the landscapes of governance*. Middlesex University, 2007..

LAGO, L.C. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania. As contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 2, nov. 2004.

MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR.; O.A.(orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

OLIVEIRA, F.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.

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, Fase, 2004.

SANTOS JR., O.A. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, A. C.C. (org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SOUZA, M.L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.