

Histórico da urbanização de Belo Horizonte a partir da década de 70: uma análise das políticas públicas ambientais e de urbanização do município

André Ricardo Barbosa Duarte
Graduado em História pela PUC Minas.
Pós-graduado em Políticas Públicas pela UFMG.
Pós-graduando em Gestão de Pessoas e Projetos Sociais
pela Universidade Federal de Itajubá.
e-mail: historiador.arb@ig.com.br

Resumo: O artigo tem por objetivo promover um estudo da atual situação ambiental do município de Belo Horizonte e da RMBH, por meio de uma revisão bibliográfica relativa aos temas ligados às políticas públicas urbanas dedicadas ao uso e ocupação do solo e à industrialização a partir da década de 70. É objeto de análise também o programa DRENURBS - Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento de Fundos de Vale dos Córregos em Leito Natural - como uma nova abordagem das políticas públicas de meio ambiente face às urgentes demandas ambientais criadas pelas transformações materiais de Belo Horizonte. Para atingir as análises desejadas, serão abordadas as mudanças e permanências macro-históricas no plano das sociedades industriais, no que se refere à relação entre progresso econômico versus meio ambiente, mensurando esse aspecto à cidade de Belo Horizonte e seu processo metropolização. Esse artigo surgiu de um conjunto de problematizações - relacionadas à questão da urbanização no município - levantadas durante o curso de pós-graduação em políticas públicas do DCP/UFMG, nos anos de 2003 e 2004, e ganha suma importância diante das profundas mudanças climáticas que vêm impactando as comunidades locais - tanto da cidade quanto do Estado de Minas Gerais - com fortes chuvas e, por conseguinte, frequentes enchentes durante o verão de 2008-2009.

Palavras-chaves: 1. Industrialização. 2. Meio Ambiente. 3. Políticas públicas. 4. Urbanização

1. O atual contexto ambiental de Belo Horizonte e o histórico das políticas urbanas de saneamento e drenagem das águas pluviais.

A tendência de concentração demográfica verificada no decorrer do século XX acentuou no país a primazia das áreas urbanas sob as rurais. A partir da segunda metade do referido século, a taxa de crescimento da população brasileira foi na ordem de "2,39% contra 2,23%"¹ dos primeiros cinquenta anos, sendo São Paulo e Minas Gerais os estados que atraíram o maior número de vagas, em virtude da significativa expansão do parque industrial do sudeste e da estagnação econômica do nordeste. É nesse estágio da nossa formação econômica e social que se localiza a formação do exército de re-

¹ IBGE. Tendências demográficas: evolução brasileira, in: IBGE. *Tendências Demográficas: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, p. 17-55.

serva de mão-de-obra à disposição da indústria em desenvolvimento; e num crescimento contínuo, os contingentes humanos, vindos do campo, expulsos pela persistente concentração da propriedade territorial, aumentam os aglomerados urbanos, criando pressões sobre a infra-estrutura de serviços e equipamentos públicos das cidades.

A rápida urbanização, por si só, exerce enorme pressão nas cidades; que precisam utilizar recursos limitados para facilitar ou atender à elevada demanda por água, saneamento, eletricidade, educação primária e saúde, moradia e transporte. Com o rápido crescimento das cidades, também surgiu o modelo de pobreza tipicamente urbano: danos à saúde causados pela poluição do ar e por água contaminada; multidões, congestionamentos no trânsito; violência induzida pela pobreza; desigualdade; e outros similares (SINGER, 1978, p. 14).

A urbanização acelerada e desordenada em BH – consolidada na segunda metade do século XX – denota seu processo de metropolização que ocorreu predominante para oeste norte. Esse fato fora condicionado por duas iniciativas (uma dos agentes privados e outra dos agentes públicos) facilitadoras à expansão dos loteamentos: preços mais acessíveis da terra – nas regiões citadas – para a classe média e baixa; e o total descontrole da administração municipal sobre as regras de uso e parcelamento do solo.

Paralelamente à expansão dos loteamentos e à ocupação nas regiões norte e oeste, o centro da capital, no mesmo período, passa por um processo de verticalização. Os bairros ao sul da capital deixam de ser uma área tipicamente residencial e agregam a função de centro comercial e de lazer. A zona sul, ocupada historicamente pela classe alta, amplia-se com a proliferação de edifícios, concentrando serviços destinados a essa classe. Os bairros mais antigos de BH não comportam as pressões populacionais e tornam-se estagnados. A nova classe média, oriunda do “milagre econômico” da década de 70, cria uma demanda cada vez maior para o mercado imobiliário, exigindo loteamentos com infra-estrutura básica de serviços. As terras urbanas, nessa década, multiplicam seu valor e a especulação imobiliária transforma os loteamentos em reservas de valor.

Inclui-se nesse processo, como modelo pioneiro, o loteamento do bairro Cidade Nova, seguido de vários outros, em áreas antes ocupadas por assentamentos populares, ou mesmo em novas fronteiras de ocupação (bairro Havaí no Salgado Filho, bairro do Tesouro em Venda Nova, bairro Álvaro Camargos no Glória, novos loteamentos nas limítrofes da Pampulha, dentre outros) (Fundação João Pinheiro, 1997. p. 218)

No processo de industrialização que ganha impulso nesse mesmo período a iniciativa privada é privilegiada e o Estado assumiu o papel de fornecedor das infra-estruturas.

A indústria automobilística é escolhida como o agente catalisador do desenvolvimento industrial que, por suas características de integração da produção, favoreceu a criação de pólos industriais e a concentração espacial da população e dos serviços. O crescimento populacional, ligado ao crescimento da indústria no país, explica a formação dos municípios de Betim e Contagem formando um eixo industrial. Institui-se por esses processos de ocupação, em 1973, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Com a criação da RMBH, surge o DEMAÉ (Departamento Municipal de Água e Esgoto), autarquia municipal subordinada à COMAG (Companhia Mineira de Água e Esgoto), responsável pelo saneamento em BH e na RMBH. Em 1974, por força da lei 6.475 de 11 de novembro, o DEMAÉ passa a se chamar COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais), como exigência para a adesão do Estado de Minas Gerais ao PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), que figura como estratégia macroeconômica dos militares para o desenvolvimento industrial do país. Esse plano – baseado na política de-

envolvimentista do governo militar – amplia os recursos federais voltados para o abastecimento de água, esgotamento e grandes projetos viários e de moradia, voltados principalmente para benefício da classe média urbana.

Na área de saneamento, a década de 70 caracteriza-se, sobretudo, pela prioridade à expansão dos serviços. Cumprir as metas pelo PLANASA significa, principalmente, afirmar o projeto de regime burocrático-autoritário, que busca, por um lado, sua legitimação junto à população, através da política de desenvolvimento social, e, por outro, o reforço e capitalização das empresas de construção pesada (idem, 1997, p. 223).

Os anos 70 foram caracterizados por uma estratégia de desenvolvimento baseado na implantação de grandes projetos de infra-estrutura ou de exploração de recursos naturais. Ao lado das multinacionais, o Estado mostra-se o único parceiro nacional que dispõe de capacidade econômica para a implantação desses projetos. Nesse período a urbanização intensiva acentuou o crescimento das regiões metropolitanas em todas as capitais do país, mas principalmente em Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. Nessas capitais os recursos naturais se tornaram bens escassos, sejam em quantidade ou em qualidade e, portanto, mais “caros”.

Nessa ocasião e nesse contexto é que foram concebidos alguns projetos de saneamento de BH. Estes se desenvolveram à sombra das políticas de transporte e expansão da malha viária prevista no PLAMBEL (Plano Metropolitano de Belo Horizonte). A canalização e esgotamento do Ribeirão Arrudas (principal curso d’água que corta a cidade), por exemplo, fora concebido como obra de infra-estrutura básica para criação da via expressa leste-oeste, considerada necessária, por se tratar do principal acesso viário para os municípios de Betim e Contagem, importantes parques industriais.

As políticas de abastecimento de água e saneamento, nas décadas que se seguiram à de 70, mantiveram-se em um patamar restrito de debates. O desenvolvimentismo tecno-burocrático e autoritário dos governos militares restringiu o debate sobre a questão da gestão dos recursos hídricos nos centros urbanos. Os governos dos militares toleravam ou, em alguns momentos, até incitavam a sociedade civil (dentro de certo limite) a discutir as questões ambientais e de saneamento, como um meio de desviar a atenção da opinião pública dos problemas econômicos e políticos provenientes do fim do “milagre brasileiro”.

As questões ligadas ao saneamento e à proteção do meio ambiente foram tratadas como questões técnicas. Sustentavam a tese de que a proteção do meio ambiente seria um objetivo secundário, não prioritário, e em conflito com o objetivo central e imediato do crescimento econômico. No caso de BH, o breve histórico apresentado sobre a questão da ocupação e metropolização da capital operada na década de 70 denota essa situação.

As políticas públicas apresentadas para a solução de questões estratégicas, no conjunto da saúde pública, tais como o esgotamento e a drenagem das águas pluviais evitando as enchentes, sempre buscaram soluções locais e setoriais, que responderam de maneira ineficiente às necessidades da população, conduzindo a uma crescente degradação urbana e ambiental na RMBH.

Sem dúvida o crescimento demográfico e a explosão dos grandes centros urbanos dos anos 60, 70 e 80 potencializaram os problemas, que foram agravados pelo descaso que a área social teve no regime militar. A política financeira habitacional dos anos 70, que subsidiou fortemente os usuários do sistema (e as construtoras), foi praticamente orientada para a classe média (SORJ, 2000, p. 21).

A urbanização em BH nas últimas décadas trouxe consigo todos os problemas do modelo de desenvolvimento oriundo da industrialização: aumento da impermeabiliza-

ção do solo, aumento do carreamento de resíduos sólidos, deterioração das águas superficiais e subterrâneas via esgotamentos irregulares. Somam-se a esse quadro seus resultados: acúmulo do lixo, frequentes enchentes e poluição dos rios e do lençol freático. As respostas dadas a esses problemas pelas administrações municipais de BH, em geral, estiveram historicamente ligadas às concepções higienistas do século XIX.

As tendências racionalistas operadas pela planta urbana original de BH influíram durante décadas nas políticas de saneamento e drenagem. Em parte, essa política fora facilitada pela ideologia desenvolvimentista do Estado brasileiro. A canalização dos córregos e rios, transformando-os em receptores dos esgotos domésticos e industriais, são medidas que ocuparam e ocupam a agendas públicas dedicadas à gestão dos recursos hídricos. BH adotou políticas públicas que coadunam com essas inferências. Os antecedentes relacionados à política de drenagem urbana apresentados nas décadas de 70, 80 e 90 determinam uma solução ortodoxa para o problema das enchentes no município e em sua RMBH.

Em 1975 foi apresentado pela Fundação João Pinheiro o “Plano Metropolitano de Águas Pluviais e Proteção contra cheias RMBH”. O objetivo deste consistia no “levantamento de dados, análise e proposições para concepção do sistema drenagem e controle de cheias e de recomendações gerais para execução de trabalhos futuros”. Posteriormente o PLANURBS (Plano de Urbanização e Saneamento de Belo Horizonte) elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) em 1979, tornou-se o mais significativo em termos de impacto ambiental. O PLANURBS, pautado na metodologia racionalista e higienista propôs:

A retificação e canalização de todos os cursos d’água do Município, associando as necessidades de implantação de interceptores de esgotos com empreendimentos viários estruturantes (avenidas sanitárias) a serem implementadas pelas municipalidades. Até os dias atuais um número próximo de 200 km de cursos d’água foram submetidos a essa concepção técnica de canalização, associada à urbanização dos respectivos fundos de vale que, quase sem exceção, receberam via de tráfego do tipo avenida sanitária (CHAMPS, 2003, p. 5).

A execução das políticas de drenagem urbana em BH acumulou vários problemas durante as décadas seguintes à de 70. A industrialização acelerada e a ocupação desordenada causaram impactos ambientais gravíssimos e geraram desequilíbrios na vazão das águas pluviais e uma degradação dos cursos d’água no perímetro urbano da capital, resultando em enchentes na área central, provocadas pelo aumento da vazão das águas pluviais no Ribeirão Arrudas e pelos córregos do Acaba-mundo e do Leitão. Obras para conter a vazão na jusante desses córregos revelaram-se ineficientes e dispendiosas para o erário público. A barragem construída para conter a vazão do Acaba-mundo rompeu-se 48 horas após sua inauguração, em março de 1975. A barragem Santa Lúcia, concebida para drenar as águas do córrego do Leitão, é assoreada em 2 anos e é utilizada como receptáculo do esgoto oriundo da ocupação no montante da represa.

Em 1979 a canalização do Ribeirão Arrudas demonstra como a política de drenagem da prefeitura “(...) desenvolvida com base no princípio hoje superado de que a melhor drenagem é a que retira a água excedente o mais rápido possível do seu local de origem” (MAGNA ENGENHARIA. *Análise Integrada do sistema de Drenagem*, 2001, p. 13) era insuficiente para o controle das enchentes no centro da capital. Em janeiro de 1979 uma enchente tomou proporções catastróficas no centro de BH.

As águas do Arrudas chegaram na avenida Santos Dumont. Eu me lembro que estava no centro de BH, poucas horas antes do início da chuva. Havia tomado o ônibus e passado próximo ao rio para ir em direção a meu bairro. Lembro-me que as águas já estavam agitadas. Quando cheguei em casa a chuva estava forte. Liguei a televisão e vi aquela tragédia. A imprensa convocava os bombeiros que estavam de folga naquele dia. A filha de

um colega de trabalho do meu marido foi levada pelas correntes da enchente próximo a ponte do perrela².

A visão particularista para a solução da questão das enchentes em um determinado ponto da bacia desconsiderava até então os impactos no conjunto da jusante do Ribeirão Arrudas.

“Na microdrenagem os projetos aumentam a vazão e esgotam todo seu volume para jusante. Na microdrenagem a tendência é a canalização dos trechos críticos. Este tipo de solução segue a visão particular de um trecho da bacia, sem que as consequências sejam previstas para o restante da mesma ou dentro de diferentes horizontes de ocupação urbana. A canalização dos pontos críticos acaba apenas transferindo a inundação de um lugar para outro”. (MAGNA ENGENHARIA. Análise Integrada do Sistema de Drenagem, 2001a, pp. 15-16).

Tais estratégias de drenagem urbana estão intimamente ligadas à concepção higienista do século XIX, que avaliava como a melhor medida para a questão da drenagem a evacuação mais rápida e eficiente das águas pluviais do perímetro urbano:

A política de controle das inundações, prevalecente no município até fins do século XX, foi a evacuação rápida das águas, através do aumento da velocidade dos escoamentos, obtidos através da retificação e revestimentos dos leitos naturais dos cursos d'água (CHAMPS, 2003, p. 3).

Durante a década de 90, novas tendências e temas – que até então estiveram no debate marginal acerca do desenvolvimento urbano – começam a influenciar as abordagens e teorias para as políticas públicas de saneamento e drenagem urbana. Essas novas orientações para as políticas de desenvolvimento urbano encontraram na mobilização da sociedade civil e no mote do desenvolvimento sustentável seu marco inicial. Os debates estabelecidos acerca desses temas obedecem a uma nova orientação: desenvolvimento socioeconômico imbricado à proteção do meio ambiente. Inaugurou-se uma nova fase, em que se manifesta uma inédita consciência pública no tratamento da problemática ambiental: meio ambiente saudável enquanto suporte de vida, e não apenas fonte de recursos econômicos.

Em BH, as partes significativas dos cursos d'água estão degradadas, retificadas e canalizadas, e isso faz com que a tarefa prioritária seja, precisamente, a recuperação desses meios danificados, antes que se produzam processos irreversíveis. Nessa abordagem, critérios ecológicos são utilizados para a definição e a delimitação das áreas industriais e para a localização das atividades poluidoras nas principais regiões metropolitanas. As leis metropolitanas de zoneamento industrial e de proteção de mananciais, os planos de loteamento e uso do solo para a proteção de bacias hidrográficas e a mobilização das comunidades na defesa do seu patrimônio ambiental (rios, córregos, matas, dentre outros) são exemplos representativos dessas estratégias.

Nesse sentido, tanto a proteção e valorização ambiental, face à crescente urbanização, como o manejo racional dos recursos hídricos, assim como a potencialização de novas ofertas e possibilidades ambientais adquirem uma influência extraordinária por meio dos Planos Diretores de Drenagem Urbana, apoiados legalmente, no Estatuto das Cidades. Assim é elaborado um plano de ação para equacionar os problemas hídricos de BH, e surge então como proposta, o DRENURBS (programa de Recuperação Ambiental e Saneamento de Fundos de Vale dos Córregos em Leito Natural).

² Depoimento de Edite Duarte Barbosa moradora do bairro Goiânia – região nordeste de BH – há 35 anos.

Estabeleceu-se claramente, por meio desse plano, a relevância que o meio ambiente tem assumido para definir as políticas públicas para as cidades, bem como no melhoramento dos níveis de bem-estar das comunidades. Denota, também, uma reorientação da consciência ambiental, superando a noção minimalista de preservação única e exclusiva dos recursos ambientais e assenta-se na bem articulada tríade da saúde – meio ambiente – cidadania. A necessidade de fazer com que o desenvolvimento econômico seja sustentado requer uma sólida base ambiental, sobre a qual possa prever as futuras condições de vida.

As administrações municipais de BH têm se deparado com problemas de extrema gravidade com relação a sua política ambiental, que versa necessariamente sobre sua política de drenagem urbana, adotada nas últimas décadas, e sobre a avaliação do impacto ambiental por elas causadas no escoamento das águas pluviais. Existe atualmente na capital de Minas Gerais, um nível prioritário de redução dos impactos negativos da urbanização que obrigam, antes de qualquer coisa, a destinação de recursos e esforços técnicos e organizativos para sua equação. Trata-se, pois, dos problemas herdados da industrialização tardia e pelo crescimento desordenado, cuja solução demonstra-se imediata para evitar a destruição irreversível de todos os cursos d' água em leito natural ainda existente na capital.

Cabe destacar como uma preocupação específica no atual contexto ambiental de BH o manejo, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, aspecto que influi diretamente na capacidade de vazão das águas pluviais nos aglomerados urbanos. Pode-se concluir com convicção que este é um problema não resolvido e, concomitante, a maior “chaga” de que padecem as cidades: a pobreza. A miséria absoluta retrata a moderna degradação dos centros urbanos.

Embora a pobreza, no início dos anos 70, ainda fosse predominantemente rural, a virada do século testemunha as cidades como principal ponto de pobreza da América Latina e no Leste Europeu, sendo que o Leste Asiático fará essa transição num futuro distante. (SINGER, 1978a, p. 14).

Os assentamentos humanos precários – (favelas, vilas e periferias) produzidos de tragédias sociais maiores, como a migração interna para as cidades, causadas, por sua vez, na nossa história recente, pelo desenvolvimento desigual, pelas secas ou pela atração em termos de oportunidade – caracterizam-se unicamente por suas péssimas condições ambientais e sanitárias. Os pobres são os usuários permanentes de um meio ambiente degradado, o que significa, para eles, água e esgoto insuficientes, doenças, calor ou frio excessivo, ausência de coleta de lixo, postos de saúde e escolas, além de delinquência, prostituição, desnutrição, desemprego, dentre outros.

Nesse quadro caótico dos cinturões de miséria, a degradação dos cursos d'água desempenha um papel nada secundário. A pobreza deixa de ser um conceito meramente socioeconômico para mostrar sua face real e concreta: as favelas, as vilas e periferias que se concentram ao longo dos cursos d'água em ocupações irregulares e insalubres pela falta de uma infraestrutura básica de equipamentos de saneamento público. Um dos exemplos clássicos de BH são as comunidades dos bairros que se edificaram ao longo da calha do Ribeirão do Onça (bairro Ribeiro de Abreu) e as comunidades do aglomerado Santa Lúcia, no montante da barragem que recebe o mesmo nome na região sul e que se estruturou na bacia do Córrego do Leitão. Essas figuram como áreas de alta criticidade social e ambiental.

Outra questão fundamental tanto no aspecto social, quanto no ambiental, compreende todo o campo de avaliações dos impactos da exclusão dos cursos d'água do cenário urbano de BH e a má utilização desses recursos enquanto receptores de esgoto doméstico e industrial. Trata-se nesse aspecto de considerar, sobretudo, que o cenário ambiental da capital do século XXI é um subproduto da debilidade dos projetos passados de gestão dos recursos hídricos do município.

O caráter essencialmente estrutural dos projetos de drenagem urbana desconsiderou seu impacto global sobre o meio ambiente, buscando equacionar de maneira imediata os problemas relacionados às inundações, sem uma prevenção sobre as degradações futuras. A incompreensão básica a respeito do emprego de políticas de drenagem, como a canalização e retificação dos cursos d'água no perímetro urbano da capital e seu impacto ambiental, resulta tanto em perdas ambientais como econômicas em virtude das enchentes. Entretanto, a relevância econômica nos projetos de industrialização e urbanização tem sido considerada primordial em detrimento dos seus impactos ambientais. Em países em desenvolvimento, como no nosso caso, raramente se considera que um projeto de urbanização regional e local seja concebido sem o ponto de vista de seu impacto sobre o conjunto da economia, ficando marginalizada a discussão acerca do seu impacto ambiental.

O caminho encontrado para solucionar essa questão foi conduzir a uma mudança fundamental nas políticas de urbanização de maneira a responder satisfatoriamente as comunidades atingidas diretamente pelas inundações, mas buscando solidificar uma política ambiental capaz de criar uma consciência pública de preservação do conjunto de recursos naturais da cidade. Palavras como gestão democrática, mobilização, impacto ambiental, cidadania, saúde, dentre outras, ocupam as teorias e debates sobre as políticas de drenagem, esgotamento e abastecimento na cidade. A possibilidade de fazer políticas ambientais, que contemplem tanto o desenvolvimento econômico, como a preservação do meio, consolidando uma base ambiental para gerações futuras (fundamentalmente, no caso do DRENURBS, recuperando e conservando os rios e córregos de BH que ainda se encontram em leito natural), são o foco de concepção viabilizado pelos Planos Diretores.

Obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, o Plano Diretor passa a ser exigido também para as cidades integrantes das áreas especiais de interesse turístico e para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental (MIRANDA, 2001, p. 11).

No caso de BH, o antecedente histórico a enquadra em dois parâmetros para consecução de seu plano diretor. O primeiro, e mais óbvio, é com relação a sua população. A explosão demográfica a partir da década de 70, que reflete mais três milhões de habitantes em BH e RMBH, criou pressões significativas sobre a infraestrutura de serviços públicos. O segundo versa sobre o impacto ambiental causado pela atividade industrial. A exploração predatória de minério de ferro, por décadas, perpetrado pelo MBR na encosta da Serra do Curral, é uma experiência significativa em termos de impacto negativo sobre o meio ambiente urbano. Não podemos ignorar também a construção de uma série de plantas industriais concebidas sem o efetivo estudo sobre o destino de seus resíduos. O córrego do Cachoeirinha (localizado na região nordeste da cidade) foi e é um exemplo claro da utilização de córregos e rios como receptáculo do esgoto industrial. A fábrica de tecidos que opera nas suas margens, lançou e lança em suas águas, toneladas de produtos químicos utilizados em sua produção. O uso desregrado do solo, sem uma racionalização de seu parcelamento e ocupação, também figura como potente catalisador da degradação das águas no plano urbano de BH.

Reflete-se, nesse quadro ambiental caótico, todos os problemas de saúde pública da cidade, denotando, fielmente, como a degradação do meio ambiente resulta em condições sociais perversas, principalmente para os pobres. Portanto a análise dos elementos que viabilizam a degradação das águas, como prevê o Programa DRENURBS, justifica-se em termos da sua contribuição para a introdução de uma nova teoria e uma nova práxis na gestão das águas no plano urbano de BH e RMBH.

1.1. O contexto histórico de elaboração do Plano Diretor de BH. O marco legal de concepção do DRENURBS.

As mobilizações pela restauração do Estado democrático e a elaboração da Constituição em 1988 colocou a emergência de resolução dos problemas urbanos, com o objetivo de regular as atividades dos diversos agentes privados e públicos nas cidades, garantindo a gestão democrática no plano das políticas públicas para o meio urbano. A Constituição de 1988, portanto, tornou-se o marco legal na mudança de abordagem das políticas de gestão urbana, ao impor a elaboração dos planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Assim sendo, surgem legislações mais específicas, como por exemplo, a Lei Orgânica do Município de BH, que atribui um capítulo à questão da política urbana. A lei de n.º 7.165 de 27 de agosto de 1996 outorgou o Plano Diretor da capital e contemplou questões relacionadas ao uso, ocupação e parcelamento do solo (como as edificações compulsórias, o IPTU progressivo, o usucapião) e fundamentalmente às relacionadas à gestão dos recursos hídricos no plano urbano: a despoluição e tratamento de cursos d'água em leito natural e fundos de vale, instalação de interceptores e estações de tratamento de esgotos, bacias de sedimentação, recuperação de áreas erodidas, controle ambiental e hidrológico, atingindo inclusive a Lagoa da Pampulha, estabelecendo estratégias de desassoreamento, tratamento, interceptação das águas de esgoto despejadas em seu bojo e a instalação de equipamentos de lazer, turismo e educação ambiental.

Tal concepção inclui dois novos rumos da política urbana: tratamento multidisciplinar na resolução dos impactos negativos das inundações e ação política e participação social (CHAMPS, 2003d, p. 7). Sobre esse tratamento, podemos destacar uma preocupação do DRENURBS em priorizar metas de desenvolvimento nos níveis de política de saúde vinculadas às condições ambientais urbanas, como a qualidade do ar e da água e as demais condições sanitárias. No plano de políticas de ação social são expressas diretrizes de participação de todos os segmentos sociais organizados e o tratamento multidisciplinar, planejado e integrado, aos demais sistemas de saneamento urbano de BH, vinculando-os ao plano de drenagem. E na educação, a ênfase é dada à mudança de consciência ambiental da população – que via de regra, ao ser atingida pelas cheias dos rios e córregos, solicita sua canalização – mediante a criação de programas de cooperação e apoio nas comunidades, bem como na criação de equipamentos públicos de lazer e educação ambiental.

Nesse sentido podemos avaliar o DRENURBS dentro de uma ação coletiva construída a partir da “mobilização de recursos”, focalizando uma estratégia específica visando um objetivo comum (MUNCK, 2000): reduzir os efeitos negativos das inundações sem necessariamente recorrer à canalização dos cursos d'água, o que já se revelou insuficiente no tratamento da questão. Essa estratégia de mobilização de recursos – típica da abordagem da escola norte-americana de estudo dos movimentos sociais – pode ser observada em alguns pontos do DRENURBS, como: ampliação do princípio poluidor x pagador; fortalecimento institucional da prefeitura; obtenção de financiamento junto a agências multilaterais (BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento); e um ponto que considero fundamental, envolver a participação social. Sobre esse último aspecto as recentes experiências políticas em BH têm dado exemplos para o restante do país.

O Orçamento Participativo, implementado pela administração de Patrus Ananias em BH, correspondeu a uma ação democrática que visava romper com a democracia representativa. O mais importante dessa experiência é suscitar um novo tipo de Estado que estabeleça uma relação diferente entre governantes e governados, envolvendo uma nova noção de cidadania e de democracia que supere a incapacidade político-administrativa das democracias representativas de corte liberal em incorporar as demandas das camadas populares (SADER, 2002). Constroem como demonstram a boa tradição habermasiana, espaços públicos autônomos, transformando o Estado em um

ente coletivo a serviço das comunidades, rompendo com a essência privatista que o tem dominado até os dias atuais (HABERMAS, 1990).

A partir dessas ações, o DRENURBS deverá responder positivamente a muito mais do que a questão relacionada ao planejamento urbano, será um indutor do processo de descentralização do poder decisório com relação às políticas públicas e de acesso à cidadania, articulando com esse último à saúde e o meio ambiente.

Essas ações já apresentam algumas preocupações quanto à preservação ambiental e sua importância para o aumento nos níveis de qualidade de vida das comunidades. A proposta de revitalização e saneamento dos fundos dos vales significa, antes de qualquer coisa, combater a poluição das águas em todas as frentes: na coleta seletiva do lixo, que reduziria o carregamento de resíduos sólidos pelas águas pluviais; na diminuição da emissão de poluentes; na redução da impermeabilização do solo; e na elaboração de plantas industriais que contemplem de maneira clara o tratamento dos resíduos gerados pela sua linha de produção. As disposições quanto a esse tipo de ação não restringem apenas aos fundos de vale e, sim, ao conjunto das bacias de drenagem.

A estratégia de reverter a degradação que afeta quase todos os cursos d'água existentes em leito natural em BH e RMBH é adotada com vistas à obtenção de dois resultados: renaturalização desses cursos d'água e sua inserção na paisagem urbana; e consolidação de uma nova concepção de gestão das águas circulantes no meio urbano.

1.2. Conclusão

Abordando o processo de discussão e negociação do Plano Diretor de BH e seu instrumento de transformação ambiental, o projeto DRENURBS – que envolve interesses de toda ordem –, podemos concluir que se trata de uma nova abordagem na gestão do espaço urbano que busca estabelecer a função social das cidades por meio de estratégias que dimensionam os espaços públicos em suas funções econômicas, culturais, políticas e ideológicas.

Essas condições outorgam o uso correto e racional da infraestrutura urbana, considerando o desenvolvimento econômico socialmente ajustado às questões ambientais e espaciais, valorizando a formação de referenciais urbanos que objetivam a preservação do patrimônio cultural e ambiental, ao mesmo tempo em que potencializa condições de ampliação dos bens materiais das comunidades.

Significa dizer que, em todas as suas facetas, e vistas sob qualquer ângulo, as políticas públicas obrigatoriamente devem contemplar princípios básicos que comportem valores que orientem os planos nacionais, os setoriais e os locais, tanto públicos, quanto privados.

Os Planos Diretores, ao dedicarem um capítulo à questão do Ambiente, possibilitam a construção estratégica de princípios (compromissos), diretrizes e sistemas de gestão, dos quais se originam programas estratégicos compostos por projetos multidisciplinares, ações institucionais imediatas e recomendações sociais advindas das mobilizações das comunidades. Esses elementos, devidamente consolidados, destinam-se a oferecer às cidades, através da ação integrada do poder público e da sociedade civil organizada, as condições macroambientais necessárias à qualidade de vida.

(...) um novo estilo de desenvolvimento, que não se baseie na cópia de modelos socialmente injustos e ecologicamente inviáveis. Que submeta as diretrizes desse desenvolvimento a padrões éticos bem definidos. (BENJAMIM, César [et. al], 1998, p. 151).

Tais elementos viabilizam, portanto, a disponibilidade institucional, legal e técnicas necessárias para:

- Realizar o desenvolvimento socioeconômico, rompendo com a lógica de mercado capitalista;

- Propiciar a inserção de atores sociais com interesses diversos e conflitantes no processo de formulação e implementação das políticas públicas;
- Garantir a preservação e a reabilitação dos seus recursos naturais presentes nas áreas urbanas.

Para que tal estratégia se efetive e traduza em ações positivas e dinâmicas na busca da distribuição equânime dos benefícios gerados pela urbanização, o poder público buscou pautar-se em instrumentos de gestão flexíveis e democráticos que envolvessem todos os setores organizados ou não da sociedade civil. Estratégias como descentralização dos processos decisórios, parcerias entre público e o privado e participação popular passaram a ocupar a agenda das políticas públicas em BH.

Essa nova abordagem destoa de uma concepção de cidade tal qual fora concebida originalmente – como o espaço da cidadania. Assim sendo, podemos caracterizar os Planos Diretores e, por conseguinte o DRENURBS, como um instrumento importante para a sociedade, envolvida no processo de gestão urbana, que visa à plena realização dos desejos das comunidades (TEIXEIRA & GUIMARÃES, 1996) ajustados às demandas ambientais e econômicas futuras.

Um dos aspectos positivos a ser destacado no escopo do DRENURBS é a ênfase dada ao envolvimento das comunidades ribeirinhas, atingidas negativamente pelas cheias potencializadas pela retificação e revestimento dos córregos e rios da capital e da RMBH. Essa participação demonstra uma nova orientação da agenda pública nas cidades, buscando romper com os determinismos macroeconômicos que delimitam e relegam a segundo plano a participação popular no processo decisório das políticas públicas, tendo em vista que as políticas sociais são vistas como acessórias e compensatórias aos efeitos negativos gerados pelas políticas de ajustamento macroeconômico.

Isso condiciona uma nova visão da relação entre os atores políticos tanto nos governos, quanto na sociedade civil, pois que ambos obedecem a regras modernas e democráticas. Democráticas, por universalizar a participação da sociedade. Modernas, em virtude de contemplar novas demandas da sociedade e de não estar mais na esteira de reivindicações por direitos trabalhistas irrestritos, catalisadores da luta de classes nas sociedades industriais. Tais regras modernas constroem os seguintes resultados: uma política de gestão dos problemas da cidade, particularmente a que versa sobre as inundações, propondo medidas que atendam a uma maior eficiência político-administrativa das ações públicas dedicadas à estrutura urbana e a uma ampliação dos direitos de cidadania diretamente proporcional à diminuição das desigualdades sociais.

Referências Bibliográficas

BELO HORIZONTE. *Plano Diretor de Belo Horizonte*. Disponível em: http://www.estatutodacidade.com.br/leis/bh_planodiretor.dot. Acesso em: 15/02/2004.

BELO HORIZONTE. *Lei de Uso e Ocupação do Solo*. Disponível em: http://www.estatutodacidade.com.br/leis/bh_parcelamento_solo.dot. Acesso em: 15/02/2004

BENJAMIN, César [et. al]. *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
CHAMPS, José Roberto. Drenurbs: A reabilitação ambiental das águas de Belo Horizonte. Belo Horizonte: *Revista Pensar BH Política Urbana e Ambiental*, set. 2003, pp. 4-11.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Saneamento básico em Belo Horizonte: Trajetória em 100 anos - os serviços de água e esgoto*. Belo Horizonte, 1997.

GUIMARÃES, Berenice Martins e TEIXEIRA, João Gabriel. "O Plano Diretor: a formulação de uma política", in: CEURB/UFMG. *Governança em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: CEURB/UFMG, dez. 1996.

HABERMAS, Jürgen. "Soberania Popular como procedimento". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.º 26, p. 100-113, 1990.

IBGE. Tendências demográficas: evolução brasileira, in: IBGE. *Tendências Demográficas: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, p. 17-55.

LE VEN, Michel Marie & NEVES, Magda de Almeida. Trabalho e Sindicato, Cidade e Cidadania (1897-1990), in. *Belo Horizonte: poder, política e Movimentos sociais*. Belo Horizonte: Ed. Arte, 1996, pp. 78-105

MAGNA ENGENHARIA. *Análise Integrada do Sistema de Drenagem*. Belo Horizonte: SU-DECAP, 2001.

MIRANDA, Sérgio. *O Estatuto das Cidades: uma nova feição social ao Brasil urbano*. Brasília: Gab. Dep. Sérgio Miranda. 2001.

MORAES, Antonio Carlos R. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MUNCK, Geraldo L. "Formação de atores, coordenação social e estratégia de política: problemas conceituais estudo dos movimentos sociais", *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 40, n. 1, 1997, pp. 105-125.

MUSEU HISTÓRICO ABÍLIO BARRETO. *Belo Horizonte: Memória Histórica e Descritiva – História Antiga e Média*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/ Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1995 (2 vols. ilustrados).

RAMOS, M. H. D. *Drenagem Urbana: aspectos urbanísticos, legais e metodológicos em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: 1998.

SADER, Emir. Para outras democracias, in: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a Democracia*. Os caminhos participativos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 651-678.

SINGER, Paul. O Caráter histórico das migrações internas, in: *Economia Política da Urbanização*. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

SORJ, Bernardo. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

TEIXEIRA, João Gabriel e SOUZA, José Moreira. *Metropolitização: espaço e sociedade em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: CEURB / FAFICH / UFMG. 2001 (Relatório de pesquisa), 24p.