

Análise da continuidade do “Programa de Recuperação e Desenvolvimento da Bacia da Pampulha” (PROPAM)

Continuity analysis of the “Programa de Recuperação e Desenvolvimento da Bacia da Pampulha” (PROPAM)

Análisis de la continuidad del “Programa de Recuperação e Desenvolvimento da Bacia da Pampulha” (PROPAM)

Recebido: 03/05/2020 | Revisado: 03/05/2020 | Aceito: 06/05/2020 | Publicado: 12/05/2020

Fernanda Deister Moreira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9957-894X>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: fernanda.deister@engenharia.ufjf.br

Sheilane de Oliveira Santos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5891-0408>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: sheilaneoliveiras@gmail.com

Baruc Geremias dos Santos Costa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1367-5384>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: barucgere@hotmail.com

Letícia da Silva Santos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8372-0614>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: leticia_santos.ufal@hotmail.com

Sonaly Rezende

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5282-0938>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: srezende@desa.ufmg.br

Resumo

Este artigo pretende apresentar uma análise da continuidade do PROPAM a partir da evolução da gestão desse Programa, com foco nas legislações vigentes e atuação de corporações e pessoas que as representam. Uma política pública/programa contínua(o) é aquela(e) que no período de transição de governos é considerada(o) pelo novo governo empossado como política de Estado e que não altera os seus objetivos, independente do discurso. Tendo em vista que as políticas ambientais se tornam ineficazes e sem efetividade quando descontinuadas, este trabalho pretende realizar uma análise da continuidade do PROPAM, buscando a sua interpretação por meio de análise documental, entrevista com atores e participação em audiência pública, com o intuito de responder se mudanças na gestão e, nas legislações, orientadas pela troca de atores, interferiram na sua continuidade. Ao analisar a trajetória do PROPAM, observa-se que o Programa é contínuo na vertente da ação pública porque ainda está ativo após 20 anos, resistindo às transições de governo. Verificou-se também que a sua continuidade é assegurada por um conjunto de fatores dentre os quais a sua regulamentação por meio de lei municipal, que referenda o seu aparato financeiro e institucional e impede a descaracterização da política; e a participação de alguns atores que representa um aparato motivacional para a perenidade do Programa. No entanto, o PROPAM apresenta-se como um programa instável, principalmente desde 2013, quando saiu do foco das agendas governamentais, que fomentaram a criação de um novo programa, com objetivos similares e parâmetros menos restritivos.

Palavras-chave: Perenidade; Políticas públicas; Meio ambiente.

Abstract

That article intends to show an analysis of the continuity of PROPAM based on the evolution of the management of this program, with a focus on the current legislation and the performance of corporations and people who represent them. A continuous public policy/program is the one that in the transition period of governments is considered by the new government installed as State policy and that does not change its objectives, regardless of the discourse. Considering that environmental policies become ineffective or inefficient when discontinued, this work intends to carry out an analysis of PROPAM's continuity, seeking its interpretation through document analysis, interview with actors and participation in a public hearing, with the aim of to answer whether changes in management and legislation, guided by the change of actors, interfered with its continuity. When analyzing the trajectory of PROPAM, it is observed that the Program is continuous in terms of public action because it is

still active after 20 years, resisting government transitions. It was also possible to see that its continuity is ensured by a set of factors, among which its regulation through Municipal Law, which endorses its financial and institutional apparatus and prevents the mischaracterization of the policy; and the participation of some actors that represents a motivational apparatus for the continuity of the Program. However, PROPAM presents itself as an unstable program, especially since 2013, when it left the focus of government agendas, which fostered the creation of a new program, with similar objectives and less restrictive parameters.

Keywords: Continuity, Public policies, Environment.

Resumen

Este artículo tiene la intención de presentar un análisis de la continuidad de PROPAM basado en la evolución de la gestión de este programa, con un enfoque en la legislación actual y el desempeño de las corporaciones y las personas que los representan. Una política pública/programa continua es aquella que durante el período de transición de los gobiernos, es considerada por el nuevo gobierno instalado como política de Estado, y que, no cambia sus objetivos independientemente del discurso. Considerando que las políticas ambientales se vuelven ineficaces e inefectivas cuando ellas se suspenden, este trabajo, pretende realizar un análisis de la continuidad de PROPAM, buscando su interpretación a través del análisis de documentos, entrevistas con actores y participación en una audiencia pública, con el fin de responder si los cambios en la gestión y la legislación, guiados por el cambio de actores, interfirieron con la continuidad de programa. Al analizar la trayectoria de PROPAM, se observa que el programa es continuo en términos de acción pública porque todavía está activo después de 20 años, resistiendo las transiciones del gobierno. También, se puede observar que la continuidad está asegurada por un conjunto de factores, como lo son; la regulación por la Ley Municipal, que respalda su mecanismo financiero e institucional y evita la caracterización errónea de la política, y la participación de actores la cual representa un mecanismo motivador para la continuidad del Programa. Sin embargo, PROPAM se presenta como un programa inestable, especialmente desde 2013, cuando dejó el foco en las agendas gubernamentales, lo que alentó la creación de un nuevo programa, con objetivos similares y parámetros menos restrictivos.

Palabras clave: Perennidad, Políticas públicas, Medio ambiente.

1. Introdução

De acordo com Hall (1993), as políticas públicas possuem três elementos - objetivo, instrumentos e parâmetros - e, a partir das suas variações, três ordens de mudança possibilitam a compreensão da sua continuidade: i) mudança do parâmetro e permanência do objetivo e instrumentos; ii) mudança dos parâmetros e instrumentos e permanência do objetivo; iii) alteração dos três elementos simultaneamente. Nos casos i) e ii) a política é caracterizada como contínua e, na situação iii) caracteriza-se como uma política pública descontínua

No entanto, a política pública considerada contínua não é necessariamente estável, pois os instrumentos e parâmetros são objetos de frequentes disputas políticas entre partidos e grupos de interesse (Couto & Lima, 2016). Diante disso, Couto e Lima (2016), ao avaliarem os critérios de continuidade de Hall (1993) definem que a descontinuidade também pode acontecer na mudança de instrumentos e que os parâmetros são sempre atualizados visando à própria continuidade da política pública. Caldas & Ávila (2013) acrescentam, ainda, que uma política contínua pode sofrer mudanças como a complementação de objetivos devido à constante troca de atores advindos das trocas de gestão no poder público.

A continuidade de uma política pública está relacionada à sua capacidade de se adaptar às mudanças ligadas à vida de uma instituição (Dalfior, Lima & Andrade, 2015). Segundo Lyra & Araújo (2014), os gestores são atores necessários ao alcance da perenidade da política pública, mas não suficientes, uma vez que a descontinuidade administrativa que marca a gestão pública brasileira - seja em nível municipal, estadual ou federal - as torna vulneráveis às variações dos interesses político partidários, levando ao amadorismo gerencial (Paim & Teixeira, 2007).

Fatores políticos, culturais, técnicos, parcerias e resultados foram identificados por Zarpellon (2011) como relevantes na tentativa de responder à questão da continuidade ou descontinuidade de programas e projetos. Para o autor, a descontinuidade de políticas públicas com as trocas de gestão é algo recorrente aos olhos da sociedade.

A descontinuidade, também estudada por Estevam (2010), não ocorre apenas quando há extinção da política pública, já que esta pode se manifestar por meio de cortes orçamentários, remanejamento de recursos humanos e econômicos, substituição de servidores e a troca do nome de programas. Esses fatores interferem na continuidade e efetividade da política pública levando a um “eterno recomeço” (*Ibid*, 2010).

Caldas & Ávila (2013), analisaram a continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para isso, procuraram responder perguntas, como: O que significa manter uma política, um programa e um projeto de política pública? Será que candidatos da oposição, se eleitos, mantêm as políticas, programas e projetos iniciados anteriormente? Quais os principais impactos da descontinuidade de um programa, política ou projeto para a população beneficiada? Para isso, consideraram a hipótese de que uma política pública contínua é aquela que no período de transição de governos é considerada pelo novo governo empossado como política de Estado. A partir dessa hipótese desdobraram o debate sobre a continuidade em duas vertentes: vertente da ação pública (documentos e ações) e vertente da construção discursiva (discurso do gestor). Os autores concluem que para a continuidade de uma política pública não é necessária a manutenção do discurso, mas sim dos seus objetivos iniciais, mesmo que outros objetivos sejam agregados no âmbito de novas gestões e fases da política pública. No caso do PNAE, os autores concluíram que se trata de um Programa contínuo na ação pública, com forte articulação com o discurso preexistente, e na ampliação e agregação de novos objetivos.

O Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Pampulha (PROPAM) é um plano de ação do governo de Belo Horizonte, conforme a Lei municipal n. 7277 (1997), e faz parte da política ambiental do município. A Bacia Hidrográfica da Lagoa da Pampulha abrange em seu território parte de dois importantes municípios do Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, a capital, e Contagem, importante polo industrial do País. Dessa forma, surgiu a necessidade de se trabalhar de forma conjunta no PROPAM, integrando os referidos municípios por meio da criação do consórcio intermunicipal Pampulha, em 1998, regulamentado pelas Leis Municipais n. 3207 (1999) de Contagem e n. 7932 (1999) de Belo Horizonte.

O PROPAM tem dois objetivos centrais, a recuperação e desenvolvimento ambiental e promoção do desenvolvimento urbano e econômico. Para isto, é subdividido em 3 subprogramas:

- i) Subprograma Saneamento Ambiental: engloba em uma de suas linhas de atuação a recuperação de nascentes e proteção de focos erosivos dentro da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Pampulha, a linha de atuação dos resíduos sólidos e a linha de atuação dos cursos d'água;
- ii) Subprograma Recuperação da Lagoa: a primeira linha de atuação deste subprograma é o desassoreamento da lagoa, a segunda linha de atuação corresponde à recuperação das ilhas, enseadas e orla da lagoa e a terceira linha de atuação corresponde ao tratamento da poluição difusa;

iii) Subprograma Planejamento e gestão ambiental: a primeira linha de atuação deste subprograma é a educação para as águas, a segunda linha de atuação é o Monitoramento Ambiental e a terceira linha de atuação deste subprograma é o planejamento (CEA PROPAM, 2019).

Diante do referencial teórico encontrado e percebido, a lacuna nos estudos de continuidade de programas das políticas públicas municipais, este trabalho pretende realizar uma análise da continuidade do PROPAM a partir da evolução da gestão desse Programa, com foco nas legislações vigentes e atuação de corporações e pessoas que as representam.

2. Metodologia

Uma pesquisa documental, como afirma Pereira et al.(2018) pode ser de fonte indireta com o estudo de documentos produzidos por outras pessoas.

O corpus da pesquisa foi o resultado de buscas em diferentes meios de produção de conhecimento acerca do tema de estudo, sendo constituído por documentos oficiais, como relatórios originais consultados na biblioteca do Centro de Educação Ambiental do PROPAM (CEA/PROPAM) e diferentes edições dos planos municipal de saneamento de Belo Horizonte (PMSB); por entrevistas narrativas realizadas com atores importantes na formulação e/ou implementação do Programa, representantes de distintas esferas de atuação junto ao PROPAM.

A escolha dos atores entrevistados foi orientada por pesquisadores locais da área de políticas públicas e atuais funcionários do CEA/PROPAM, que indicaram respectivamente, o profissional que ocupou cargo político (representante da secretaria de meio ambiente) durante a idealização do programa e o funcionário público que ocupa cargo técnico de chefia dentro do CEA/PROPAM.

A análise dos documentos oficiais seguiu a linha da organização temática, de acordo com conteúdos mobilizados para respaldar a interpretação da estrutura lógica da evolução que se pretende discutir, à luz de normas e pautas concretas na agenda pública do município. Os documentos foram estudados em ordem cronológica, efetuando uma análise, síntese e registro de todas as informações referentes ao PROPAM. Este registro serviu como base histórica, e foram utilizadas as informações relevantes para atingir os objetivos do trabalho.

A análise do conteúdo das entrevistas teve início com a organização das falas dos entrevistados, devidamente anotadas por pelo menos três pesquisadores. A gravação foi evitada para que os entrevistados ficassem mais à vontade para se expressar livremente. Foi

apresentada aos participantes uma questão não estruturada, com foco no objeto estudado, o PROPAM: o que você pode nos falar acerca do PROPAM? A narrativa ocorria sem interferência e, ao final das manifestações espontâneas dos entrevistados, iniciavam-se alguns comentários e questionamentos sobre conteúdos que eram julgados passíveis de complementações e esclarecimentos. Os pesquisadores também colheram informações relevantes sobre o PROPAM e a forma como as ações relacionadas a este Programa são discutidas em uma audiência pública referente às ações de despoluição da lagoa da Pampulha.

A análise de conteúdo das entrevistas foi orientada por uma matriz com temas pré estabelecidos, cujo teor deveria ser aprofundado e resultar em elementos capazes de preencher lacunas ou confirmar/refutar informações contidas em documentos oficiais (leis e edições do plano municipal de saneamento). A condução da análise seguiu uma visão longitudinal em que foram inseridos aspectos do Programa pautados em ações e intervenções identificadas nos documentos oficiais mencionados, na descrição de normas, metas e subprogramas.

A perspectiva da continuidade de Hall (1993) serviu de base teórica metodológica na organização temática e posterior análise dos conteúdos. Foram comparadas mudanças nos objetivos, instrumentos e parâmetros do Programa ao longo do tempo uma vez que em todas as edições do PMSB previu-se um tópico específico sobre o PROPAM.

3. Resultados e Discussão

Para melhor entender a continuidade do PROPAM é necessário analisar como se deu a sua formulação. O PROPAM é um plano de ação aplicado à Bacia da Pampulha e sua criação está intimamente ligada à crescente poluição da Lagoa da Pampulha, resultante do intenso e acelerado processo de urbanização da bacia.

Em 1936, o projeto de construção da Lagoa da Pampulha foi criado na gestão do prefeito Otacílio Negrão de Lima e tinha inicialmente como objetivo o amortecimento de cheias e abastecimento de água da região Norte de Belo Horizonte. Mais tarde, em 1943, na administração do Prefeito Juscelino Kubitschek (JK), a lagoa foi inaugurada. Com a ideia de tornar a cidade uma grande metrópole, JK concebeu à lagoa um grande acervo cultural e de lazer com a construção de um conjunto arquitetônico inovador formado pelo cassino, a igreja de São Francisco e a casa do baile.

Símbolo de modernização no âmbito do planejamento urbano local, o lago artificialmente criado foi responsável pela mudança no perfil de ocupação da bacia hidrográfica, antes ocupada por chácaras, entre as décadas de 1920 e 1930, passando a uma

nova configuração espacial, caracterizada por uma densidade demográfica mais elevada. Após a construção do conjunto arquitetônico, na década de 1940, têm-se no entorno da Lagoa, a presença de classes mais abastadas da população e, na década de 1950, a consolidação da área como polo urbano (Tôrres, 1999). Essa rápida e crescente ocupação urbana da bacia levou a um perfil social heterogêneo, nas décadas de 1960 e 1970, e refletiu significativamente em alterações na Lagoa da Pampulha, que passou a receber um volume cada vez maior de esgotos sanitários, diretamente das residências do entorno e indiretamente, por meio de seus afluentes. O assoreamento do espelho d'água também era flagrante, tornando-se, em certa medida, irreversível com o passar dos anos.

Na década de 1970, verifica-se a situação mais crítica representada pelas florações de Cyanobacteria, devidas à qualidade ruim da água do então reservatório de acumulação de água para o abastecimento de parte da cidade. Nesse contexto ocorreu a interrupção do uso do manancial para abastecimento público de água, e a Lagoa da Pampulha passou a representar um lugar turístico, mantendo sua vocação natural de atenuante de cheias (Pinto-Coelho, 1992). Quanto ao assoreamento, no período entre 1957 e 1997, o aporte anual de sedimentos chegou a ser de $2436 \text{ m}^3 \text{ km}^{-2} \text{ ano}^{-1}$, segundo Oliveira & Batista (1997). Diante desses problemas, as sucessivas gestões públicas passaram a desenvolver diversas estratégias de mitigação dos impactos na Lagoa da Pampulha. Surgem, então, dois aspectos motivadores da criação do PROPAM, em 1997. O primeiro é representado pelo fortalecimento do movimento ambientalista que emergiu a partir das discussões realizadas na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo. Realizada em 1972, a Conferência representou um marco para o desenvolvimento das questões ambientais e impulsionou a criação de políticas públicas de gestão ambiental, tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos, incorporando na agenda internacional a ideia de desenvolvimento sustentável.

Em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída por meio da Lei n. 6938 (1981), destacando-se neste marco regulatório o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Em 1988, a Constituição Federal apresenta em seu art. 225, vinte e seis princípios elencados na Declaração de Estocolmo em 1972. Em 1992 a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (CNUMAD) – conhecida como Rio 92 –, sediada no Rio de Janeiro, com o objetivo de criar um espaço de debate sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, além de celebrar os 20 anos da Conferência de Estocolmo, marcando a continuidade da pauta ambiental. Os aspectos históricos criaram oportunidades de reflexão e aprendizado relacionados à consciência ambiental para a sociedade brasileira, impulsionando não apenas

ações federativas em prol do meio ambiente, como também ações nos níveis estadual e municipal, que resultaram na estruturação de secretarias municipais de meio ambiente.

O segundo aspecto motivador da criação do PROPAM é relacionado à pressão popular traduzida por manifestações concretas de pessoas interessadas pela recuperação da Lagoa da Pampulha, seja por morarem na sua circunvizinhança ou por frequentarem o local para diversos fins. No período entre 1993 e 1996, a insatisfação da sociedade quanto à poluição da lagoa era divulgada frequentemente através de notícias jornalísticas, o que pressionava a gestão pública para a tomada de medidas de recuperação da lagoa. Nessa gestão, as ações de despoluição da lagoa foram intensificadas, porém não tinham como foco a Bacia da Pampulha, em sua totalidade. Tratavam-se de ações pontuais como as ações mitigadoras de dragagens de sedimentos, retirada de macrófitas e limpeza urbana do entorno. Contudo, esse processo evoluiu para iniciativas de caráter mais amplo e integrado, resultando na elaboração do Programa na gestão seguinte, mais precisamente no ano de 1997.

Legislações pertinentes ao PROPAM

Embora o PROPAM já estivesse em andamento a partir da criação do Consórcio abrangendo as Prefeituras de Belo Horizonte e Contagem (Leis ordinárias n. 7932 [1999] e 3207 [1999]), o Programa só foi instituído como lei municipal, em Belo Horizonte, no ano de 2005 por meio da Lei n. 9037 (2005).

Tendo em vista que a regulamentação das políticas públicas pode ser um dos fatores que explica a sua continuidade, neste tópico serão abordados alguns pontos importantes das legislações que regem o Programa.

Através das Leis ordinárias n. 7932 (1999) e n. 3207 (1999), as Prefeituras foram autorizadas a se integrarem à associação civil comunitária com o objetivo de desenvolverem conjuntamente ações voltadas à recuperação da bacia da Pampulha.

Segundo as referidas leis, para os municípios de Contagem e Belo Horizonte, a inserção na associação civil é materializada na integração aos órgãos de decisão, no auxílio financeiro com um repasse de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e na busca de parceiros nacionais e internacionais que facilitem a captação de recursos.

Além do repasse municipal e das contribuições dos associados, a associação civil ainda pode obter recursos de doações e empréstimos de agências de financiamento, sem que exerça a atividade própria de agente financeiro. Dessa maneira, a variedade de fontes de capital e a facilidade de empréstimo contribuem para a permanência da associação em

momentos de restrição orçamentária.

Um dos pontos citados nas leis n.7932 (1999) e n. 3207 (1999) trata de assegurar a autonomia financeira da associação em relação aos Municípios e a qualquer outra instituição pública ou privada. Esse é um aspecto fundamental para assegurar que as necessidades da associação sejam atendidas com maior agilidade, contribuindo assim para a sua perenidade.

As leis foram um marco para a recuperação da Lagoa da Pampulha, visto que oficializam a contribuição das duas Prefeituras com a qualidade ambiental da bacia nas quais se inserem, da mesma forma que estruturam uma associação de modo a garantir certa sustentabilidade financeira e institucional ao longo do tempo.

A Lei n. 9037 (2005) institui o plano de ação do PROPAM, cujos objetivos principais estão voltados para a promoção do desenvolvimento ambiental, urbano e econômico, além da recuperação da Bacia da Pampulha. No total são definidas 26 ações enquadradas em saneamento ambiental (14), recuperação da represa (4) e gestão e planejamento (8).

Além desses aspectos, a lei ainda traz regulamentações para a Área de Diretriz Especial (ADE) da Bacia da Pampulha. Essas áreas são determinadas pela Lei de Parcelamento de Uso do Solo (LPOUS), mas, no caso específico da Bacia da Pampulha, os parâmetros urbanísticos estabelecidos na Lei n. 9037 (2005) sobrepõem-se aos do zoneamento definido pela LPOUS.

Em suma, na Lei n. 9037 (2005) são estabelecidas regulamentações para as edificações dentro da área em questão, atribuindo-se limites para o percentual de área permeável, distância frontal, altura de pé-direito, taxa máxima de ocupação do solo, afastamentos lateral e de fundo, atividades permitidas, dentre outros. Ao final, institui o Fórum da Área de Diretrizes Especiais da Pampulha, que dentre outras atribuições deve acompanhar a implementação da lei, prevendo a avaliação dos resultados periodicamente. Esse fórum tem caráter predominantemente consultivo, mas assume caráter deliberativo na aprovação de atividades instaladas há mais de dois anos anteriores a vigência da Lei 9037 (2005).

Um aspecto importante que deve ser enfatizado na referida Lei é a identificação da Bacia Hidrográfica como unidade de gestão alvo das ações previstas. Dessa maneira ocorre o gerenciamento das áreas que de fato afetam a Lagoa da Pampulha. Mas em contraponto, o número de atores envolvidos em possíveis conflitos aumenta, visto que a bacia é integrada por dois municípios do estado de Minas Gerais e para alcançar os objetivos, deve haver uma integração entre as metas das duas Prefeituras.

A concordância desta Lei com a de Parcelamento de Uso do Solo reforça a importância das restrições nas edificações e atividades desenvolvidas nas proximidades da

Lagoa, procurando assegurar um ambiente arquetonicamente harmônico e ambientalmente equilibrado. De maneira geral, o fato de o programa estar assegurado em lei, pode ser um dos fatores que garantem a sua existência, ajudando a se evitar a extinção e descaracterização dessa política em eventuais mudanças de gestão.

Planos Municipais de Saneamento Básico de Belo Horizonte

Apesar de o Consórcio abranger os municípios de Belo Horizonte e Contagem, o Plano Municipal de Saneamento (PMSB) de Contagem não cita o PROPAM, ainda que explicita ações prioritárias, como o esgotamento sanitário na região, visando diminuir o impacto deste tipo de poluição sobre a Bacia da Pampulha.

O primeiro PMSB de Belo Horizonte, 2004-2007, apresenta o PROPAM e seu desenvolvimento até aquele ano, uma vez que o Programa fora criado em 1997. Segundo informações do PMSB 2004, a Prefeitura deu início à implantação do PROPAM em 1997, logo após a obtenção da Licença Prévia e de Implantação, com a elaboração dos projetos que começaram a ser executados em 2000. Até 2002, aproximadamente R\$ 98576181.00 foram investidos nos três subprogramas (Saneamento Ambiental, Recuperação da Lagoa e Planejamento e Gestão Ambiental).

Nesses cinco anos de programa houve recuperação dos monumentos do entorno da Lagoa, como a Casa do Baile; instalação de uma estação de tratamento de águas fluviais (ETAF); instalação do vertedouro, drenagem do córrego Engenho Nogueira e retirada de lixo e vegetação da área a ser dragada. Nessa primeira avaliação do PROPAM pelo PMSB foi enfatizado que as atividades estavam sendo encaminhadas, mas que as ações futuras de saneamento ambiental deveriam focar em soluções de coleta de esgotos, de resíduos sólidos e voltadas à contenção das erosões (Belo Horizonte, 2004).

Na segunda versão do PMSB, 2008-2011, foram atualizadas as ações de intervenção para recuperação e desenvolvimento da Bacia da Pampulha. Ações como revegetação e contenção de encostas, regularização fundiária e reassentamento de famílias em vilas e favelas, ampliação dos serviços de coleta de resíduos sólidos, incluindo a seletiva e a recuperação de ilhas e enseadas foram adicionadas como intervenções anteriormente citadas no PMSB 2004-2008. Apesar de serem mostrados os gastos com cada ação, na descrição não é possível identificar se estas já haviam sido executadas ou estariam em andamento. Desde o início da sua implementação até 2008, aproximadamente 120 milhões de reais haviam sido investidos no PROPAM (Belo Horizonte, 2008).

Em 2010, na revisão do PMSB 2008-2011, foi colocado como fator acelerador do PROPAM a conjuntura da Copa do Mundo FIFA ser sediada no Brasil, no ano de 2014, e o estádio Mineirão, localizado na região Pampulha, receber jogos do Mundial. Até 2009, R\$ 184763000.00 haviam sido investidos em ações previstas pelo PROPAM, superando o valor total do referido Programa previsto para o ano de 1997, de R\$ 130347000.00, na época do planejamento. Na análise da revisão de 2010, comenta-se mais detalhadamente sobre o andamento das intervenções propostas pelo PROPAM. Algo não comentando em edições do PMSB anteriores ao evento da FIFA, é que o objetivo inicial do PROPAM era recuperar a qualidade da água da Lagoa da Pampulha ao nível de enquadramento Classe 2, padrão que possibilitaria, dentre outros usos, o contato primário (natação), conforme a Deliberação Normativa do COPAM 20/97 (Minas Gerais, 1997). Ainda, é relatado que o maior problema enfrentado na recuperação da qualidade da água da Lagoa da Pampulha é o lançamento de esgotos sanitários e o aporte de sedimentos oriundos das áreas com erosões, destacando-se também o processo de eutrofização. Diante da realidade encontrada, foi proposta a Meta 2014 voltada à priorização de três ações do PROPAM, até a Copa do Mundo: ampliação do sistema de coleta e interceptação dos esgotos da bacia, desassoreamento da Lagoa e recuperação da qualidade das suas águas (Belo Horizonte, 2010).

A versão do PMSB de 2012-2015 reforça que os investimentos em ações voltadas para o esgotamento sanitário estavam aquém do previsto e que os investimentos no desassoreamento trouxeram reduções significativas no aporte de sedimentos, a despeito de não terem sido suficientes para evitar a ameaça da redução do volume e espelho d'água da Lagoa. Diante da realidade encontrada, estabeleceram-se três novas prioridades para se alcançar os objetivos do Programa: realização de nova dragagem, ampliação do sistema de coleta e tratamento dos esgotos e tratamento da água da lagoa e dos córregos afluentes para acelerar o processo de autodepuração. Essas ações prioritárias integram a Meta 2014, que passou a fazer parte do Programa Sustentador de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (Belo Horizonte, 2012). A atualização do PMSB em 2014, não trouxe novas informações a respeito do PROPAM (Belo Horizonte, 2014).

O PMSB em sua edição 2016-2019 atualiza a situação do PROPAM frente à conjuntura vigente e traz como novidade o Programa Pampulha Viva, que foi integrado ao Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte, em 2013. O novo Programa está inserido no contexto do PROPAM e tem objetivos bastantes similares aos seus, a saber: revitalizar a Lagoa da Pampulha, garantir o volume d'água para manutenção da capacidade de amortecimento da represa e assegurar a sustentabilidade das melhorias ambientais com a

consolidação do sistema de Gestão Urbana e Ambiental. O período previsto para a execução do projeto é de cinco anos e o investimento é de 150 milhões de dólares. O Programa Pampulha Viva apesar de ter sido viabilizado em 2013, podendo ter aparecido na revisão/atualização do PMSB de 2012, surge somente no PMSB de 2016, já mostrando resultados parciais das ações previstas (Belo Horizonte, 2016). Até o momento de publicação deste trabalho, a última versão do PMSB de Belo Horizonte é a de 2016-2019, sem publicação da sua revisão/atualização que deveria ter acontecido em 2018.

Análise crítica da continuidade do PROPAM

Por meio da avaliação dos PMSB que contém o PROPAM percebe-se uma continuidade nos objetivos mesmo que alguns detalhes sejam acrescentados, como no caso da Meta 2014 que estabelece novos instrumentos para alcançar o objetivo principal. Como não há mudança nos objetivos e o Programa foi publicado em todas as versões do PMSB, desde que se tornou Lei, em 2005, entende-se que a partir dessa visão o Programa é contínuo em termos de ação pública. No entanto, como já mencionado, Couto & Lima (2017) afirmam que uma política, programa ou projeto contínuo não é necessariamente estável.

Embora o PROPAM apresente características de um programa contínuo, pode-se perceber que é instável no que se refere à intensidade de atuação, pois nos últimos seis anos vem sendo “sufocado”. Isto é notado a partir da atitude da gestão pública de optar pela criação de um novo programa (o Programa Pampulha Viva), após 13 anos, angariando investimentos altíssimos para ele, gerando alguns questionamentos: Se os programas apresentam objetivos em comum, qual a necessidade de se criar um novo? E ainda, por que não direcionar os investimentos a um programa sistematizado e com uma longa trajetória, como o PROPAM, já que o Consórcio, como associação civil, é passível de receber financiamento? Essa atitude pode estar atrelada à troca de atores provenientes de uma nova gestão que escolhe não se apropriar/reconhecer uma política pública de gestões anteriores, sugerindo a ideia de inovação; ou pode estar atrelada à simplificação dos objetivos de um programa existente para o alcance das metas no curto prazo, e assim promover a gestão atual.

Algumas respostas para essas perguntas foram obtidas em uma audiência pública realizada para a divulgação dos resultados e do andamento do Programa Pampulha Viva. Ao se questionar o representante da administração pública, na audiência, sobre a relação entre o PROPAM e o novo Programa, este foi enfático ao dizer que tratam-se de Programas totalmente independentes. Essa resposta aponta para uma não apropriação da atual gestão

sobre a antiga política. Questionou-se, ainda o porquê de o Programa Pampulha Viva estar voltado para a recuperação da qualidade da Lagoa ao nível da Classe 3 já que o PROPAM tinha como parâmetro inicial a recuperação da qualidade ao nível do seu enquadramento (Classe 2). A resposta dada foi que a atual gestão considerou que a Classe 3 é suficiente para a Lagoa, pois não têm como pretensão as atividades de contato primário e o abastecimento de água e sim o lazer contemplativo.

A interpretação do discurso dos participantes desta pesquisa juntamente com a análise do PMSB, em suas várias edições, é de que o PROPAM, desde 2013 até hoje, passa por um período pouco ativo decorrente da sua disposição fora do rol das prioridades governamentais. Nesse período, a administração pública tem priorizado o Programa Pampulha Viva, que contam com elevados recursos financeiros e estabelece metas relativamente mais fáceis de serem alcançadas. Essa interpretação converge com a fala de um dos responsáveis pelo CEA/PROPAM, que afirma a similaridade de algumas ações, tendo em vista que o PROPAM envolve a gestão da bacia como um todo, e o Pampulha Viva abrange apenas ações pontuais dentro da Lagoa. Ele ainda considera que a criação de um novo programa está relacionada à propaganda política, em uma tentativa de chamar a atenção da população para a questão.

Quando comparados os objetivos dos dois programas, percebe-se que o Programa Pampulha Viva apresenta objetivos significativamente mais fáceis de serem atingidos no curto prazo. Um exemplo dessa assertiva é a melhoria da qualidade da água da Lagoa da Pampulha, que deve ser alcançada, mas não necessariamente mantida. Já um dos objetivos do PROPAM refere-se à recuperação da Lagoa e ao desenvolvimento ambiental da bacia, ações contínuas, não havendo previsão de sua conclusão.

Em relação às legislações pertinentes ao PROPAM, analisaram-se alguns estudos de caso para compreensão da influência da regulamentação sobre a continuidade de um programa. Nogueira (2006) resume os principais fatores que favorecem a continuidade de uma política pública nos seguintes pontos: qualidade e mérito técnico da ação, promoção de parcerias, participação de diversos atores, desenvolvimento de mecanismos institucionais, planejamento com visão de longo prazo, reforço da cultura e da identidade organizacional. Cabe aqui dar ênfase aos mecanismos institucionais e ao planejamento no longo prazo, que podem ser atingidos através de uma regulamentação bem estruturada. O desenvolvimento de mecanismos institucionais favorece a memória das práticas e processos adotados bem-sucedidos. Já o planejamento no longo prazo, contribui para a permanência do tema na pauta política.

A permanência de uma política pública requer uma avaliação contínua capaz de gerar

muitas respostas sobre os rumos que devem ser seguidos para a concretização de seus objetivos. Nesse contexto, os instrumentos de uma política pública podem ser modificados com o intuito de se estabelecer uma política mais eficaz e perene, mas sem alterar seu objetivo principal.

São de importância, os marcos legais, para assegurar esses objetivos, porém a continuidade de uma política pública pode não ser garantida apenas por esse motivo, uma vez que esta pode se manifestar por meio de cortes orçamentários, remanejamento, substituição de servidores e troca de nome de programas (Estevam, 2010).

A regulamentação de uma política pública ou de um programa pode também fortalecê-los. Aqui, são trazidos dois exemplos: o primeiro é o Programa Nacional de Viabilização de Espaços Econômicos que sobreviveu a diversas mudanças de gestão por inserir em seu marco legal uma estrutura organizacional de aprendizado que permitisse a sua inserção na prática dos servidores estaduais e municipais de forma duradoura (Brose & Pereira, 2001). Outro exemplo é o PNAE, com origem na década de 1940, este Programa sobrevive até hoje com a sua inclusão na Constituição Federal e na Lei no 11947/09 regulamentada pela Resolução no 38 (FNDE).

Os diversos fatores, incluindo a sua regulamentação, colaboraram para a continuidade do Programa a integração entre os atores (ex: nutrizes, gestantes, crianças e os produtores) e as pressões do grupo Movimento da Cidadania contra a Fome, Miséria e pela Vida, em conjunto com a sociedade civil, no ano de 1993, para o Governo Itamar Franco instituir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Antes da constitucionalização do Programa, vários decretos foram feitos para mudanças na estrutura organizacional do mesmo (Caldas & Ávila, 2013).

Analisando-se o documento que oficializa o PROPAM, bem como as entrevistas realizadas com os atores do Programa percebe-se que a legislação teve importante papel na sua construção e sustentabilidade ao longo do tempo, haja vista que existem pontos dentro desses regulamentos que auxiliam na definição dos papéis dos diversos atores e na sustentação do Programa em momentos de instabilidade financeira, como, por exemplo, no caso de insuficiência de recursos por parte de um município, o outro poder suprir necessidades; e, no caso de poucos recursos públicos, poder haver auxílio de instituições privadas. Porém, salienta-se que, apesar do fortalecimento do Programa por tais aspectos, não se pode afirmar que este foi o fator preponderante para a sua existência até os dias atuais, visto que outros fatores como é o caso da pressão da população, podem ter contribuído para a sua permanência.

Uma das fontes de resiliência das políticas públicas apontada por Pierson (2000) é a possível existência de uma coalizão de atores que, por diferentes razões, são beneficiados pela manutenção da política pública. Essa coalizão pode ser formada tanto por seus beneficiários (o público-alvo), como pela burocracia responsável por sua implementação. Esta análise está condizente com o que foi percebido na presente análise.

Em relação ao questionamento sobre o principal motivo para que o PROPAM esteja ativo, as pessoas envolvidas foram citadas como essenciais para essa manutenção, uma vez que, na etapa de criação do Programa deu-se preferência pela escolha de funcionários concursados da Prefeitura, que permaneceriam mesmo nas trocas de gestão e engajadas ao desenvolvimento do Programa, destacando-se os membros do então Departamento de Educação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente. Essas decisões foram importantes para manutenção da participação de atores até os dias atuais no Programa, pois, de acordo com o outro entrevistado, alguns funcionários que estão desde a sua criação são a principal força para sustentá-lo em momentos de instabilidade.

4. Considerações Finais

Ao analisar a trajetória do PROPAM, observa-se que este Programa é contínuo na vertente da ação pública porque ainda está ativo após 20 anos, resistindo às transições de governo.

Verificou-se também que a sua continuidade é assegurada por um conjunto de fatores como a sua regulamentação, que oferece aparato legal, financeiro e institucional, e devido à participação de alguns atores que oferecem aparato motivacional.

Apresenta-se como um Programa instável, principalmente desde 2013, quando sai do foco das agendas governamentais e o Pampulha Viva se torna o prioritário nas novas gestões, mesmo que seus objetivos sejam menos exigentes que os do PROPAM.

Essa instabilidade também é percebida por meio da variação na intensidade com a qual as ações, os investimentos e o apoio dos atores se apresentam em toda a trajetória da política da qual o PROPAM é elemento importante, que dura cerca de 20 anos.

Logo, o questionamento muda de foco ao passo que se percebe que não basta que o PROPAM seja contínuo em termos da ação pública, pois deve ser também avaliada a intensidade dessas ações.

Sugere-se que futuros trabalhos se aprofundem na análise discursiva dos gestores e, a partir da identificação das fases da história do programa ou política, possa ser feita uma

análise mais profunda sobre o caráter de continuidade do Programa.

Agradecimentos

Agradecemos à CAPES e ao CNPq pelo financiamento das bolsas de mestrado.

Referências

Belo Horizonte (1997). *Lei nº 7277 de 17 de janeiro de 1997.: Institui a licença ambiental e dá outras providências*. Belo Horizonte, MG. Recuperado de:

<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7277/1997>

Belo Horizonte (1999). *Lei nº 7932 de 30 de dezembro de 1999: Autoriza o executivo a associar o município a outras entidades, visando à criação de associação civil comunitária e dá outras providências*. Belo Horizonte, MG. Recuperado de

<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7932/1999>

Belo Horizonte (2005). *Lei nº 9037 de 14 de janeiro de 2005.: Institui o plano de ação - Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha - PROPAM - em Belo Horizonte, regulamenta as ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo, em conformidade com as leis nº 7165/96 e 7166/96*. Belo Horizonte, MG. Recuperado de

<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/9037/2005>

Belo Horizonte. (2004). *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Belo Horizonte. Recuperado em 29 de abril de 2020 de <https://www.encurtador.com.br/ahloD>

Belo Horizonte. (2008). *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Recuperado em 29 abril, 2020 de <https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/informacoes/publicacoes/plano-de-saneamento/pms2008>

Belo Horizonte. (2010). *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Recuperado em 29 abril, 2020 de <https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/informacoes/publicacoes/plano-de-saneamento/pms2010>

Belo Horizonte. (2012). *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Recuperado em 29 abril, 2020 de <https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/informacoes/publicacoes/plano-de-saneamento/pms2012>

Belo Horizonte. (2014). *Plano Municipal de Saneamento Básico*. Recuperado em 29 abril, 2020 de <https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/informacoes/publicacoes/plano-de-saneamento/pms2014>

Belo Horizonte. (2016). *Plano Municipal de Saneamento Básico*. 2016. Recuperado em 29 abril, 2020 de <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/obras-e-infraestrutura/PMS%202016%20-%202019%20E2%80%93%20Volume%20I%20E2%80%93%20Texto.pdf>

Brasil. (1981). *Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981*: Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DF. Recuperado em 10 maio, 2020 de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>

Brose, M. & Pereira, O. (2001) *Projetos de Longo Prazo Como Estratégia de Aprendizado Organizacional que Supere a Lógica Político-Partidária do Setor Público*. Campinas, São Paulo: 25º Encontro Nacional da Associação em Pós Graduação e Pesquisa em Administração
Caldas, EL & Ávila, ML (2013) Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), *Revista Espaço Acadêmico*, 13(148): 77-84.

CEA PROPAM. (2019). PROPAM – *Programa de recuperação da Bacia da Pampulha*. Recuperado em 09 de junho de 2019 de <https://aguasdapampulha.org/cea-propam>

Contagem. (1999) *Lei nº 3207 de 12 de julho de 1999*: Autoriza o executivo a associar o município a outras entidades, visando à criação de associação civil comunitária e dá outras providências. Recuperado em 02 novembro, 2019, de <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=669584>

Couto, CG. & Lima, GMR. (2016) Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?, *Revista de Ciências Sociais*, 59(4), 1055-1089.

Dalfior, ET., Lima, RCD & Andrade, MAC. (2015) Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. *Saúde debate*, 39(especial), 283-297.

Estevam, DO. (2010) *A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. Criciúma, Santa Catarina: II Seminário das Ciências Sociais Aplicadas.*

Hall, P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Lyra, TM & Araújo, JLACJr. (2014) Análise de política: estudo da política pública de saúde ambiental em uma metrópole do nordeste brasileiro, *Ciência saúde coletiva*, 19(9), 3819-3828. doi: 10.1590/1413-81232014199.15862013

Minas Gerais. (1997) *Deliberação Normativa COPAM nº 20, de 24 de junho de 1997*. Dispõe sobre o enquadramento das águas da bacia do Rio das Velhas. Recuperado em 02 de novembro de 2019 de <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=115>

Nogueira, FA (2006) Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos, Dissertação de mestrado, Programa de Pós Graduação Presencial em Administração., São Paulo, SP: Fundação Getúlio Vargas 128 pp.

Oliveira, MGB & Batista, MB. (1997) *Análise da evolução temporal da produção de sedimentos na bacia hidrográfica da Pampulha e avaliação do assoreamento do reservatório*. Vitória, ES: XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos

Paim, JS. & Teixeira, CF. (2007) Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios, *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(Sup), 1819-1829.

Pereira, AS et al. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. [e-book]. Santa Maria. Ed. UAB/NTE/UFSM. Recuperado em 11 maio 2020 de:

https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1.

Pierson, P. (2000), *The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. Governance: An international Journal of Policy and Administration*, 13(4), 475-499.

Pinto-Coelho, RM(1992) *Evolução no grau de eutrofização da Lagoa da Pampulha: comparação de ciclos sazonais de nutrientes (N e P) e organismos planctônicos*. Belo Horizonte, MG: Seminário da Bacia Hidrográfica da Pampulha.

Zarpellon, SC (2011) *Continuidade e descontinuidade administrativa de programas e projetos econômicos e sociais: um ensaio sobre fatores que contribuem para esse fenômeno na região centro-sul do Paraná, Brasil*. Ponta Grossa, PR: III Congresso Internacional de Educação de Ponta Grossa.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Fernanda Deister Moreira – 20%

Sheilane de Oliveira Santos – 20%

Baruc Geremias dos Santos Costa – 20%

Letícia da Silva Santos –20%

Sonaly Rezende –20%