

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Maria Angélica Maciel Costa

“Reflexões sobre a política participativa das águas: o caso
CBH Velhas/MG”

Belo Horizonte (MG), março de 2008.

Maria Angélica Maciel Costa

Reflexões sobre a política participativa das águas: o caso do CBH
Velhas (MG)

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação
do Departamento de
Geografia da Universidade
Federal de Minas Gerais,
como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre
em Geografia.

Área de concentração: Análise ambiental.

Orientador: Prof. Antônio Pereira Magalhães Júnior.

Belo Horizonte
Departamento de Geografia da UFMG
2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Dissertação intitulada “Reflexões sobre a política participativa das águas: o caso CBH Velhas (MG)”, de autoria da mestranda Maria Angélica Maciel Costa, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Antônio Pereira Magalhães Jr. – Orientador

Profa. Dra. Heloísa Soares de Moura Costa

Prof. Dr. Léo Heller

Profa. Dr. Sérgio Manuel Merêncio Martins
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Geografia
IGC/UFMG

Belo Horizonte, março de 2008.

Av. Antônio Carlos, 6627 – Belo Horizonte, MG – 31270-901 – Brasil – Tel: (031) 3499-5000

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãos que sempre acreditaram no meu potencial.

Ao meu amor, Daniel, pelo incentivo, carinho e apoio para a realização desta pesquisa.

Ao professor orientador, Antônio Pereira Magalhães Júnior, figura central nesta dissertação com quem eu pude aprender como é fascinante a gestão participativa das águas. Sábio e compreensivo, entendeu a necessidade de mudança de cidade no meio do curso e possibilitou que tudo fluísse muito bem, mesmo a distância.

Aos colegas de mestrado da turma 2006 e à minha ‘irmãzinha de orientação’ Gisele, sempre pronta a ajudar quando eu não podia ir à BH entregar documentos na secretaria da pós-graduação e cúmplice nos momentos de angústias para a finalização desta pesquisa .

Aos colegas do I curso de extensão em ‘Ecologia Política das Águas’ do IPPUR/UFRJ, pessoas especiais com quem eu tive a oportunidade de conviver quando eu era recém chegada à cidade do Rio de Janeiro, e principalmente ao professor Antônio Ioris, que além das aulas, deu valiosas contribuições a este trabalho.

Aos colegas de trabalho do IBGE, agência Tijuca, que incentivavam e compreendiam os necessários momentos de concentração e estudos, ou que carinhosamente perguntavam sobre o rio das Velhas.

Aos professores do mestrado, em especial ao Bernardo Gontijo, Heloísa Costa, Geraldo Costa, Doralice Barros, Andrea Zhouri, Leonardo Avritzer e Léo Heller pelas observações feitas na banca de defesa da dissertação.

A todos os entrevistados que gentilmente cederam um tempo valioso do seu dia para um ‘bate papo’. Nas pesquisas de campo pude contar com o apoio de pessoas solícitas que me ajudaram muito, em especial Ludmila Lana, Rogério Sepulveda, Apolo Heringer e Luiza de Marillac.

À Fátima Chaves, pelas dicas de português e estruturação do texto.

Agradeço também aos meus bons e velhos amigos de Betim, da faculdade, e à minha Vó e madrinha que sempre proporcionavam uma carinhosa hospedagem em Belo Horizonte.

Sem vocês, nada disto seria possível!!!

Entre o sono e sonho

Fernando Pessoa

Entre o sono e sonho,
entre mim e o que em mim
é o quem eu me suponho
corre um rio sem fim.

Passou por outras margens,
diversas mais além,
naquelas várias viagens
que todo o rio tem.

Chegou onde hoje habito
A casa que hoje sou.
Passa, se eu me medito;
se desperto, passou.

E quem me sinto e morre
no que me liga a mim
dorme onde o rio corre -
esse rio sem fim.

SUMÁRIO:

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 14 |
| 1.1 | OBJETIVOS | 17 |
| 1.2 | ESTRUTURA DO TRABALHO | 18 |
| 1.3 | METODOLOGIA | 19 |
| 2 | DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E OS COMITÊS DE BACIA NO BRASIL | 24 |
| 2.1 | A CONFLUÊNCIA PERVERSA | 27 |
| 2.2 | A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH): SEGUINDO A TENDÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO | 33 |
| 2.3 | OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA NO BRASIL: LÓCUS PARA O EXERCÍCIO DA GESTÃO PARTICIPATIVA DAS ÁGUAS | 40 |
| 3 | A POLÍTICA DAS ÁGUAS EM MINAS GERAIS | 46 |
| 3.1 | POLÍTICA ESTADUAL DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: FOCO NOS COMITÊS DE BACIA | 50 |
| 3.2 | OS COMITÊS DE BACIA EM MINAS GERAIS | 55 |
| 4 | A BACIA DO RIO DAS VELHAS | 59 |
| 4.1 | BACIA HIDROGRÁFICA: UNIDADE TERRITORIAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DA PNRH | 59 |
| 4.2 | CARACTERIZAÇÃO REGIONAL DA BACIA DO RIO DAS VELHAS | 62 |
| 4.3 | A GESTÃO (TENSÃO) ENTRE OS TRECHOS ALTO, MÉDIO E BAIXO VELHAS | 71 |
| 5 | CBH VELHAS: HISTÓRICO E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO | 73 |
| 5.1 | O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CBH VELHAS | 75 |
| 5.2 | O PROCESSO DE ESCOLHA DOS MEMBROS E A REPRESENTATIVIDADE DAS ENTIDADES | 84 |
| 5.3 | A EXPERIÊNCIA DOS SUB-COMITÊS | 92 |
| 5.4 | OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO NA ROTINA DE TRABALHOS DO CBH VELHAS | 97 |
| 5.5 | O CARÁTER DELIBERATIVO DO COMITÊ E SUAS IMPLICAÇÕES | 103 |
| 5.6 | CBH VELHAS: POTENCIALIDADES E DESAFIOS | 109 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 117 |
| 7 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 126 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Organograma do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Figura 2: Mapa Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos em Minas Gerais

Figura 3: Organograma Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Figura 4: Localização da bacia do rio das Velhas

Figura 5: Divisão da bacia do rio das Velhas em trechos

Figura 6: Qualidade das águas superficiais na bacia do rio das Velhas em 2005

Figura 7: Sub-comitês implementados na bacia do rio das Velhas

Tabela 1: Número de comitês aprovados pelo CERH entre 1998 e 2006.

Tabela 2: Comissões e comitês de bacia em MG

Tabela 3: População e área total por regiões da bacia do Velhas

Tabela 4: Representantes CBH Velhas – gestão 2007/2009

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABES Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ACOMCHAMA Associação Comunitária dos Chacareiros do Maravilha

AGB - PEIXE VIVO Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo

APA-SUL Área de Proteção Ambiental Sul de Belo Horizonte

BH Belo Horizonte

CBH Comitês de Bacia Hidrográfica.

CEEIBH Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas

CEEIBH/MG Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas em Minas Gerais

CEIVAP Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

CERH-MG Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CEMIG Companhia Energética de Minas Gerais

CNRH Conselho Nacional de Recursos Hídricos

COPAM Conselho Estadual de Política Ambiental

COPASA Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CTIL Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais
CTC Câmara Técnica de Comunicação
CTOC Câmara Técnica de Outorga e Cobrança
CTPC Câmara Técnica de Planejamento, Projetos e Controle
DN Deliberação Normativa
ETE's Estações de Tratamento de Esgoto
EMATER Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAEMG Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais
FEAM Fundação Estadual do Meio Ambiente
FETAEMG Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
FIEMG Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FHIDRO Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento das Bacias
Hidrográficas do Estado de Minas Gerais
FUMEC Faculdade de Engenharia e Arquitetura da Universidade
FUNASA Fundação Nacional de Saúde
IEF Instituto Estadual de Florestas
IMA Instituto Mineiro de Agropecuária
IQA Índice de Qualidade da Água
IGAM Instituto de Gestão das Águas de Minas Gerais
MG Minas Gerais
ONG's Organizações Não Governamentais
PERH-MG Plano Estadual de Recursos Hídricos em MG
PNRH Política Nacional de Recursos Hídricos
PROSAM Programa de Saneamento Ambiental das Bacias dos Ribeirões Arrudas e
Onça
RMBH Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAAE Serviços Autônomos de Água e Esgoto
SEGRH-MG Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEMAD Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SEPLAN Secretaria Estadual de Planejamento de Minas Gerais

SNGRH Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SOPROGER Sociedade Pró Melhoramentos do Bairro São Geraldo
UPGRH Unidades de Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos.
UFMG Universidade Federal de Minas Gerais
UC Unidades de Conservação
UT Unidade Técnica Transitória

RESUMO:

Este trabalho aborda aspectos relacionados à descentralização das políticas públicas ocorridas após o período de ditadura militar e o surgimento de novos espaços participativos de deliberação pública. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH's) são apresentados, de uma perspectiva histórica, como parte do processo de redemocratização do país. Assim, foi feita uma reflexão sobre os avanços legais / institucionais na operacionalização da PNRH no Brasil e Política das Águas em Minas Gerais, tendo como referência empírica a experiência de um arranjo institucional participativo criado para gerenciar uma das mais importantes bacias hidrográficas do estado - o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Velhas). O rio das Velhas é uma das maiores bacias hidrográficas totalmente inseridas no estado mineiro, marcada por uma diversidade de contextos histórico-geográficos em termos físicos e socioeconômicos.

Com o objetivo de investigar e levantar reflexões sobre a dinâmica e o funcionamento da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos no contexto do CBH Velhas, este estudo contemplou questões de natureza ecológica - a situação das águas e ambientes hídricos; outras de ordem político-cultural – o funcionamento do sistema de gestão participativo e descentralizado no CBH Velhas e a efetividade da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; e por fim, questões de cunho social – o envolvimento e a participação da sociedade civil na proteção das águas através do Comitê e Sub-comitês da bacia do rio das Velhas.

O trabalho foi realizado com base em um estudo qualitativo, onde as principais fontes de dados foram obtidas através de entrevistas temáticas semi-estruturadas com os membros do CBH Velhas, 'observação participante' em eventos deste Comitê e em suas atas de reuniões.

Foi visto que, apesar da PNRH ter completado dez anos de institucionalização e o CBH Velhas nove anos, houve avanços, destaque para a abertura a participação de um número maior de interessados na discussão. No caso em estudo, ênfase nas conquistas relativas à implementação dos instrumentos formais de gestão, no aumento do interesse e comprometimento dos membros com o Comitê e na institucionalização de 12 Sub-comitês de bacia. Mesmo assim, o fato dos CBH's ainda não terem adquirido o *status* previsto na PNRH e a falta de condições técnicas e financeira do Estado em viabilizar a sua rotina de trabalhos, são fatores que emperram o amadurecimento destas experiências participativas de gestão.

Palavras chaves: Políticas Públicas Participativas, Gestão de Recursos Hídricos, Comitês de Bacia Hidrográfica, bacia do rio das Velhas.

ABSTRACT:

This paper addresses aspects related to the decentralization of public policies that occurred after the period of military dictatorship, causing more autonomy to the Brazilian municipalities and the emergence of new participatory areas of deliberation public. The PNRH and CBH's are presented, in a historical perspective, as part of the redemocratization process. It was made a reflection about the legal / institutional progress in the operationalization of the Brazilian PNRH and Politics of Water in Minas Gerais, in reference to empirical experience of a participatory institutional arrangement created to manage one of the most important hydrographical basin in the state - the Hydrographical Basin Committees Velhas (CBH Velhas). The Velhas's river one of the largest hydrographical basin fully incorporated in the state miner, marked by a variety of historical and geographical contexts in the physical and socioeconomic terms.

Aiming to investigate and raise thoughts about the dynamics and functioning of the decentralized and participatory management of water resources in the context of CBH Velhas, this study included issues of ecological nature - the situation of water and water environments; others issues about the order political-cultural - the operation of the management system of participatory and decentralized in the CBH Velhas and effectiveness of the hydrographical basin as a unit of planning and management, and finally, issues of social aspects - the involvement and participation of civil society in the protection of water through the Committee and Sub-committees of hydrographical basin of the Velhas.

The study was performed and based on a qualitative study, where the main sources of data were obtained through thematic semi-structured interviews with members of CBH Velhas, 'participant observation' in events of this Committee and in its minutes of meetings.

It was seen that, despite the PNRH have completed ten years of institutionalization and CBH Velhas nine years, there have been advances, emphasis on opening the participation of a greater number of stakeholders in the discussion. In the case under study, focus on achievements on the implementation of the formal instruments of management, on the interest and commitment increasing of the Committee's members and the institutionalization of 12 sub-committees of hydrographical basin. Still, the fact of CBH's have not yet acquired the status foreseen in the PNRH and financial and technical conditions lack of the State in

enabling their routine work, are factors that hamper the maturing of these participative management experiences.

Key Words: Participatory Public Policy, Management of Water Resources, Committees of River Basin, the river basin of the Velhas.

1 INTRODUÇÃO

O processo de democratização do país, vivenciado após o período de ditadura militar, possibilitou a abertura e multiplicação dos espaços de discussão pública e deliberação política para um número maior de interessados. Neste sentido, a política ambiental brasileira apresenta-se numa retórica democratizante, com características de inclusão política e participação da sociedade civil na cena política, pelo menos em seu sentido legal. Então, atualmente, a sociedade brasileira vem assistindo a incorporação e a institucionalização crescente da temática ambiental na política nacional.

Em se tratando da política ambiental relacionada aos recursos hídricos no Brasil, verifica-se que a tendência democratizante surgiu no início da década de 1990, intensificando-se com a institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei 9.433/97, também conhecida como “Lei das Águas”. Apesar dos problemas e desafios para sua operacionalização, esta Lei tem sido citada como avançada e inovadora ao instituir fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos abrangentes e modernos, além de criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), integrado por: I - colegiados de decisão nos níveis da União e das Unidades Federativas (conselhos e comitês) com importante participação de representantes de usuários dos recursos hídricos e da sociedade civil; II - órgãos do poder público e; III - Agências da Água - novas figuras institucionais que darão suporte técnico e administrativo aos comitês.

Dentre os fundamentos da PNRH, destaca-se que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada em nível de bacias hidrográficas e contar com a participação de representantes do Poder Público, dos Usuários e da Sociedade Civil em Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH). Este fundamento, enfoque principal desta pesquisa, se vincula aos princípios da democracia participativa, em que os interesses da sociedade podem ser defendidos através de representantes diretos em instâncias públicas com poder de decisão. Esse aspecto merece atenção especial por se tratar de uma concepção que se consolidou há pouco tempo no espaço institucional oficial, mas cujo desenvolvimento remete a um processo organizativo que se deu no terreno fertilizado pelos inúmeros movimentos sociais que, desde a década de 70, fazem parte da realidade política brasileira (MACHADO, 2003).

As idéias de descentralização e de participação adquiriram um espaço importante na arena político-administrativa brasileira nas últimas décadas, principalmente a partir da Constituição de 1988. Verifica-se que neste início de século XXI, os canais de participação popular na gestão pública têm configurado trilhas alternativas e novas linhagens de políticas locais, incluindo assim a possibilidade do experimentalismo na esfera do Estado. Potencializam-se pelo Brasil inúmeras formas ampliadas de participação popular política (AVRITZER e PEREIRA 2005; BRASIL, 2004; DAGNINO, 2002; MACHADO, 2003; TATAGIBA, 2002). Dentre as iniciativas participativas mais conhecidas encontram-se: os Conselhos de Educação, de Cultura, de Meio Ambiente, de Política Urbana e de Saúde, os Comitês de Bacia Hidrográfica, o Orçamento Participativo e outras formas consultivas e deliberativas de participação popular no processo de gestão pública. Estas mudanças alteram a renovação dos dispositivos institucionais, administrativos e de gestão urbana, sobretudo no nível do poder local, na maioria dos casos, dando maior autonomia aos municípios.

Compreender melhor as mediações entre Estado e sociedade civil e as diversas formas de participação institucionalizada que surgiram nos anos 90 é hoje um dos principais desafios da análise da democracia no Brasil (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

Frente às observações, esta dissertação insere-se no contexto teórico de reflexão sobre os avanços legais / institucionais na operacionalização da PNRH no Brasil, enfatizando o incentivo à criação de fóruns colegiados de característica democrática, participativa e descentralizada para a gestão das águas. O estudo tem como referência empírica a experiência de um arranjo institucional criado para gerenciar uma das mais importantes bacias hidrográficas de Minas Gérias (MG) - o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Velhas). No plano teórico, o trabalho apóia-se no papel das instituições colegiadas participativas na organização do espaço.

A escolha do CBH Velhas, como estudo de caso para levantar reflexões sobre a modernização legal / institucional da gestão de recursos hídricos no Brasil, justifica-se pela singularidade da bacia do rio das Velhas, uma das maiores bacias hidrográficas totalmente inseridas no estado mineiro, marcada por uma diversidade de contextos histórico-geográficos em termos físicos e socioeconômicos. A bacia responde pelo abastecimento público de água de grande parte da população da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), mas está sujeita a diferentes pressões antrópicas advindas de atividades como mineração (ferro e ouro,

principalmente) e expansão urbana. Justifica-se também pela trajetória institucional deste colegiado e pioneirismo no estado de MG.

O CBH Velhas foi criado em 1998, ano em que surgiram os primeiros comitês mineiros. Desde então, o colegiado discute e delibera assuntos relacionados aos usos da água e à qualidade ambiental da bacia do Velhas. Passados nove anos de sua criação, é hoje considerado um dos comitês mais avançados na implementação do processo decisório participativo no Brasil. Um dos motivos do sucesso do comitê deve-se ao apoio de pessoal e logístico oferecidos pelo Projeto Manuelzão, instituto vinculado à Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)¹. Este Projeto, criado em 1997 no âmbito da disciplina Internato Rural, tem por objetivo a preservação e recuperação da qualidade ambiental da bacia do Velhas. O principal motivo da forte ligação entre ‘CBH Velhas e Manuelzão’ acontece porque o coordenador geral do Projeto, o professor da faculdade de medicina da UFMG, Apolo Heringer, participa ativamente das reuniões do CBH Velhas desde a criação deste colegiado e o presidiu por dois mandatos consecutivos (de 2003 a 2005 e de 2005 a 2007)².

Em se tratando da composição do CBH Velhas, verifica-se que este comitê segue as orientações da PNRH ao contemplar, de forma paritária, representantes do Poder Público Estadual e Municipal, Usuários de Água e Sociedade Civil organizada. Estes participantes possuem interesses, poderes políticos e econômicos, conhecimentos técnicos e conhecimentos tradicionais distintos. Cabe ressaltar ainda que estes representantes são oriundos das três regiões da bacia do Velhas - os trechos alto, médio e baixo Velhas, que abrange tanto as áreas rurais quanto urbanas. Sendo assim, observa-se que o perfil dos participantes do colegiado e os conflitos originados são bastante variados: podem ser rural ou urbano, envolvem desde questões agrárias a industriais, são permeados por discussões, tanto simbólicas e afetivas quanto técnicas, envolvendo interesses materiais.

1 O ‘Projeto Manuelzão’ foi elaborado pela UFMG e tem por objetivo promover a revitalização da bacia do rio das Velhas. Suas atividades tiveram início em 1997 na Faculdade de Medicina pela iniciativa de um grupo de professores que perceberam que saúde não era apenas uma questão médica: “ela está diretamente relacionada às condições sociais e ao meio ambiente em que as pessoas vivem”. Dessa forma, o Projeto tem como eixo de atuação a promoção da saúde, do ambiente e da cidadania. A volta do peixe ao rio é o símbolo de sua luta. Para traduzir sua causa, o Projeto buscou inspiração em uma figura simples, grande conhecedora do sertão mineiro: o vaqueiro Manuel Nardi, que foi imortalizado na obra do escritor Guimarães Rosa como Manuelzão. Fonte: Hyperlink http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_projeto/folder_oquee. Acesso realizado em 25/08/2007.

² O Projeto Manuelzão, na figura jurídica do Instituto Guaicuy, ainda possui a cadeira da presidência do Comitê. Vide capítulo 5 deste trabalho.

É notório que, ao analisar experiências deliberativas participativas de cunho ambiental, percebe-se que os grupos muitas vezes entram em conflito devido às diferentes e diversas culturas com suas distintas formas de se apropriar e perceber o meio ambiente. Além do mais, acredita-se que estas disputas são, principalmente, por dominação ideológica e econômica, onde grupos pouco organizados, material e simbolicamente³, têm poucas chances de competir com as forças hegemônicas detentoras de capital político e econômico.

A mudança institucional na gestão das águas nos permite identificar uma tendência cada vez mais forte de participação e descentralização no gerenciamento dos recursos hídricos através, notadamente, da institucionalização dos comitês de bacia. Os princípios e instrumentos deste novo modo de gerenciar os recursos hídricos seguem pressupostos que, à primeira vista, almejam formas de gestão mais democrática da água. Porém, ao mergulhar na apreciação da experiência do CBH Velhas e na análise das publicações sobre os comitês de bacia brasileiros, identifica-se que a sua implementação e os seus significados são, contudo, bem mais complexos do que aparentam ser.

Nesta perspectiva, emerge uma série de questões iniciais que instigam esta pesquisa: Qual o papel desempenhado pelos comitês de bacia no contexto da PNRH? Como se dá a dinâmica envolvendo Estado, Sociedade Civil e Usuários de Água para a gestão das águas? Quais são os interesses que motivam os grupos sociais a participarem do CBH Velhas? Até que ponto é efetiva a participação da sociedade civil na gestão das águas no CBH Velhas? A bacia hidrográfica do Velhas é uma unidade de gestão eficiente e facilitadora do processo de gestão descentralizada nos moldes da PNRH?

1.1 Objetivos

A pesquisa tem como objetivo geral investigar e levantar reflexões sobre a dinâmica e o funcionamento da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos no contexto do CBH Velhas. A partir do caso investigado, o trabalho pode trazer contribuições para a compreensão dos processos de gestão colegiada em nível de CBH's em Minas Gerais e no Brasil. Pretende-se, como objetivos específicos:

³ Um exemplo na gestão das águas destas disputas pode ser visualizada nos estudos de Valêncio e Martins (2004) que analisam o papel exercido pelos pescadores artesanais na bacia do Médio São Francisco e pelos pequenos agricultores na bacia do Alto Parapanema no contexto da gestão formal das águas. Este estudo ilustra como estes dois grupos pouco podem fazer frente às forças políticas dominantes.

1) Analisar a Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei ° 9.433/97 e a Política de Recursos Hídricos de MG, Lei 13.199/99, enfatizando o processo participativo de gerenciamento das águas;

2) realizar um histórico sobre a evolução do CBH Velhas, desde o seu surgimento, em 1998, até o início do ano de 2008;

3) investigar como ocorre, na prática, a implementação do caráter deliberativo, participativo e descentralizado da gestão de recursos hídricos no CBH Velhas e;

4) examinar os processos de implementação dos instrumentos de gestão das águas no CBH Velhas, especialmente a outorga e a cobrança pelo uso da água, bem como suas implicações.

Visando atingir os objetivos propostos e levando em conta as dimensões sócio-naturais dos recursos hídricos, este estudo contempla algumas questões que serão complementares ao longo do texto. A primeira, de natureza ecológica - a situação das águas e ambientes hídricos; outra, de ordem político-cultural – o funcionamento do sistema de gestão participativo e descentralizado no CBH Velhas e a efetividade da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; e, ainda uma, de cunho social – o envolvimento e a participação da sociedade civil na proteção das águas através do Comitê e Sub-comitês da bacia do rio das Velhas.

1.2 Estrutura do trabalho

Tendo em vista estes questionamentos, a pesquisa organiza-se em cinco capítulos.

Neste primeiro é apresentada a introdução do trabalho, os objetivos, a estrutura dos capítulos e a metodologia utilizada nesta pesquisa.

O capítulo dois contempla aspectos relacionados à descentralização das políticas públicas ocorridas após o período de ditadura militar, ocasionando maior autonomia aos municípios brasileiros e o surgimento de novos espaços participativos de deliberação pública. A PNRH e os CBH's brasileiros são apresentados, de uma perspectiva histórica, como parte do processo de redemocratização do país.

O capítulo três apresenta o contexto político mineiro de gestão das águas dando ênfase na metodologia adotada pelo Instituto de Gestão das Águas de Minas Gerais (IGAM) – que instituiu as divisões hidrográficas das bacias mineiras, nas diretrizes da lei estadual que incentiva a gestão participativa das águas e ainda um panorama dos comitês de bacia em MG.

O capítulo quatro enfoca os aspectos físico-ambientais da bacia do rio das Velhas. Para tanto, foi feito um levantamento da sua importância para o estado, os múltiplos usos da água e os problemas ambientais gerados. O Plano de Bacia do Rio das Velhas, elaborado pelo CBH Velhas e IGAM, serviu de base para obtenção de informações neste texto. As diferenças regionais existentes ao longo do Velhas serão o ponto de partida para uma discussão sobre a efetividade da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão eficiente.

O capítulo cinco consiste em um esforço teórico e empírico de entendimento da dinâmica de funcionamento de um colegiado de gestão das águas: o CBH Velhas. Analisa-se os marcos históricos da sua criação até os dias atuais para melhor entender a evolução e a trajetória deste colegiado. Alguns procedimentos inerentes a um comitê de bacia serão examinados. Dentre eles: o caráter deliberativo do Comitê (junto dele, os seus conflitos e conseqüências); o processo de escolha dos membros (que traz a tona um questionamento sobre a representatividade das entidades participantes); e a implementação dos instrumentos de gestão, principalmente a cobrança pelo uso da água (fazendo emergir interesses econômicos e políticos conflitantes). Será vislumbrada também a notória interface existente entre o CBH Velhas e o Projeto Manuelzão. Este último possui um caráter de mobilização social e participação popular através do incentivo à criação de Núcleos do Projeto Manuelzão. O projeto insere esta mesma metodologia de trabalho no CBH Velhas ao gerenciar a criação e o funcionamento dos Sub-comitês Velhas, além de subsidiar a rotina de trabalhos do CBH Velhas.

1.3 Metodologia

A abertura de espaços de gestão participativa nas políticas ambientais no Brasil evidencia o caráter democrático da gestão pública, ao menos no campo legal e formal. Porém, os processos de alterações institucionais e sociais introduzidos através de políticas governamentais acontecem de forma extremamente variada. Isto por que, embora reflitam preocupações globais com forte inserção nas sociedades, são localmente apropriados e recriados com nuances infundáveis (MACHADO, 2003). Sendo assim, buscando facilitar o entendimento das características que são próprias do CBH Velhas e da atuação dos grupos que participam diretamente da gestão compartilhada dos recursos hídricos, optou-se, nesta pesquisa, pelas técnicas e métodos qualitativos em função da subjetividade implícita nos conflitos e conchavos que fazem parte da gestão colegiada das águas.

Entre as possibilidades ofertadas pelo método qualitativo, são privilegiadas, nesta pesquisa, as técnicas de observação participante, as entrevistas temáticas semi-estruturadas e a análise de conteúdo. O desenvolvimento do trabalho consta das etapas descritas abaixo.

a) Revisão bibliográfica. Dentre os inúmeros trabalhos sobre comitê de bacia, vale destacar os estudos efetuados por Abers e Keck no âmbito do Projeto Marca D'Água. Este Projeto é um estudo multidisciplinar e comparativo que visa acompanhar a evolução da gestão de recursos hídricos em nível de bacia hidrográfica no Brasil. Em 2001, o projeto realizou pesquisas preliminares em 23 bacias brasileiras, seguindo um roteiro desenvolvido por Abers e Keck (2001). Estes trabalhos estão disponíveis para consulta no *site* do projeto: www.marcadagua.org.br.

Pesquisas nos órgãos municipais e estaduais de gestão das águas de Minas Gerais com o intuito de levantar documentos e informações importantes para a compreensão dos temas envolvidos no trabalho e da realidade ambiental, social e política do campo em estudo. Foram realizados também acessos constantes a *sites* de entidades ambientalistas de MG, destaque para os do Instituto de Gestão das Águas (IGAM) (www.igam.mg.gov.br) e do Projeto Manuelzão (www.manuelzao.ufmg.br).

b) Visitas à sede do Projeto Manuelzão, entrevistas e conversas informais com os funcionários para auxiliar o desenvolvimento da pesquisa. Esta etapa do processo é fundamental já que, como mencionado anteriormente, existe um forte vínculo entre o CBH Velhas e Projeto Manuelzão. Isto porque, dentre outros motivos, as duas assessoras do comitê são também funcionárias do Projeto Manuelzão e lidam diretamente com a rotina de trabalhos do comitê; a sede do CBH Velhas funciona no mesmo espaço físico do Projeto, a equipe de mobilização social do Manuelzão coordena a criação e gerencia o funcionamento dos Sub-comitês de afluentes do Velhas. Além do mais, a entidade possui a presidência do Comitê desde 2003. Por estas razões, os colaboradores do Projeto Manuelzão são “informantes válidos”, ou seja, “são aqueles que se supõem de antemão que possuem uma vivência daquilo que se procura conhecer” (QUEIROZ, 1991, p:199).

c) Análise crítica do conteúdo de todas as atas de reuniões do CBH Velhas. As atas de reuniões se apresentam como um instrumento de análise importante neste estudo ao

possibilitar o entendimento do processo de criação desse comitê, sua trajetória e sua atuação dentro do contexto social, ambiental, político e institucional na bacia do rio das Velhas. Possibilita distinguir os representantes de cada segmento que participaram em momentos políticos distintos e esclarece quais foram às questões discutidas. Vale ressaltar que as atas são diferentes, algumas são bem sucintas e diretas, outras são mais detalhadas. Em algumas delas, é possível visualizar os conflitos existentes em determinada época, bem como a condução dada às demandas que surgiram no Comitê. Outra informação relevante é que dentre as 41 reuniões realizadas pelo CBH Velhas, até o mês de dezembro de 2007, apenas a ata da segunda reunião não foi elaborada.

d) Realização de entrevistas temáticas semi-estruturadas gravadas e transcritas com os representantes titulares e suplentes do CBH Velhas e presidentes dos Sub-comitês de afluentes do Velhas. Este processo tem o intuito de investigar os interesses e motivações presentes nos atores diretamente envolvidos com o CBH Velhas. Alguns temas do roteiro de entrevista foram pensados com o intuito de elucidar questões específicas que dizem respeito a este Comitê em estudo, outros, de ordem mais geral, inspiraram-se na metodologia de análise proposta pelo Projeto Marca D'água, o qual se propõe a estudar o estabelecimento de novas instituições de gerenciamento de bacias hidrográficas no Brasil.

A escolha dos entrevistados baseou-se no interesse e disponibilidade de tempo para ceder a entrevista, na importância de cada ator na história do Comitê e nas condições práticas de acesso da pesquisadora aos entrevistados. Foram entrevistados ao todo quinze membros do Comitê, sendo que destes dois foram entrevistados por duas vezes, totalizando assim 17 entrevistas realizadas entre os meses de janeiro de 2007 a dezembro de 2007 (vide Anexo: “-Relação das entidades cujo representante foi entrevistado”).

A opção por entrevistas semi-estruturada parte da proposta de reduzir ao máximo a “violência simbólica” que poderia ocorrer no momento da entrevista, procurando manter uma relação de escuta ativa e metódica, diferindo tanto da total não-intervenção da entrevista dirigida, quanto do dirigismo do questionário (BOURDIEU, 1997, p:695).

Thompson (1992) enfatiza algumas preparações prévias que o entrevistador deve realizar para uma entrevista ser bem sucedida. O primeiro ponto seria a preparação de informações básicas mediante entrevistas exploratórias, mapeamento do campo e recolhimento de idéias e informações. Sobre a elaboração das perguntas temáticas, estas

“devem ser sempre tão simples e diretas quanto possíveis e em linguagem comum” (THOMPSON, 1992, p: 260). Outra orientação é escolher um local onde o entrevistado sinta-se a vontade e que haja privacidade para proporcionar uma atmosfera de confiança e franqueza.

Para a realização das entrevistas, era feito um contato prévio por telefone para o agendamento do encontro. Em todas as situações, foi a pesquisadora que deslocou-se para ir ao local de encontro (geralmente no trabalho do entrevistado) e todas as entrevistas foram relativamente tranquilas, com poucas ou nenhuma interrupção.

Lembrando que este trabalho investiga assuntos que envolvem conflitos e interesses político-econômicos, lançou-se mão das observações efetuadas por Bourdieu (1997): a entrevista pretende tornar público o ponto de vista do entrevistado sobre determinado assunto. Assim, cabe ao entrevistador ter sensibilidade para perceber as censuras que impedem o entrevistado de dizer certas coisas e as incitações que o encorajam a acentuar outras.

e) Transcrição das entrevistas gravadas e análise de conteúdo. De posse das transcrições das falas na sua íntegra foram seguidas as recomendações de Queiroz (1991) para uma análise de conteúdo, a qual sugere uma leitura cuidadosa para refletir sobre o seu conteúdo e selecionar as informações de que necessita. Assim, efetuou-se uma análise preliminar de conteúdo das entrevistas, visando a distinção dos temas principais e a seleção dos assuntos considerados importantes para o objeto de estudo. Estes temas ou tópicos são “unidades de identidade diferente que compõem a estrutura de uma narrativa” (QUEIROZ, 1991, p: 103). Nesta etapa, a checagem nas anotações do caderno de campo do pesquisador trouxe importantes contribuições.

Concluído o processo supracitado, operou-se a passagem do relato individual, autenticado e nomeado para o dado anônimo: “O conjunto de dados anônimos, ordenados de acordo com os temas do projeto, comporiam o relatório final da pesquisa” (QUEIROZ, 1991, p:109).

Um tipo de cuidado importante adotado neste levantamento e descrito por Weber (1996) foi o de obter a assinatura do entrevistado em um documento denominado “Carta de Cessão” para autorização do uso científico da entrevista (vide modelo em anexo). Este é um procedimento comum de salva guarda, principalmente nos programas de história oral.

f) Paralelamente à realização das entrevistas, aconteceu o acompanhamento presencial desta autora em reuniões e eventos do CBH Velhas e Sub-comitês, valendo-se de técnicas de observação participante. Para Becker (1997), o observador participante é aquele que:

- recolhe informações através da sua participação nos momentos importantes do grupo ou organização que estuda;

- observa as reações e comportamento das pessoas diante de determinado fato;

- incita conversação com alguns ou com todos os participantes do evento e desvenda as interpretações que eles têm sobre os acontecimentos que observou.

Oliveira (1996) ressalta os três momentos cruciais ao cientista social quando em trabalho de campo: o olhar, o ouvir e o escrever. O olhar e o ouvir compõem as “percepções” da realidade focalizada na pesquisa empírica, podendo ser considerados como atos cognitivos mais preliminares no trabalho de campo. Já o ato de escrever cumpre sua mais alta função cognitiva ao textualizar os fenômenos socioculturais observados em campo. Para Geertz (1998), além de tecnicamente difícil, este tipo de trabalho é ainda considerado “moral, política, e epistemologicamente delicado”, ao interpretar e transcrever situações da vida alheia em textos científicos.

Cabe enfatizar que as reuniões do CBH Velhas e Sub-comitês são abertas à participação de interessados e a divulgação do dia, horário e local normalmente é feita por email para os interessados e também publicada no *site* do Projeto Manuelzão.

g) A última fase da metodologia consistiu da análise e síntese final dos dados. Queiroz (1991) argumenta que, em uma pesquisa, a toda análise segue-se uma síntese, e que essa reconstrói de uma nova maneira a realidade a partir dos elementos descobertos, pois é criadora de algo a mais do que se encontrava na forma primeira, anterior a análise. A síntese final de uma pesquisa baseia-se então em três fatores: I - o problema proposto no projeto; II - a orientação que o pesquisador entendeu dar ao seu procedimento de pesquisa e; III - a análise efetuada (QUEIROZ, 1991, p:126).

2 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E OS COMITÊS DE BACIA NO BRASIL

A questão da descentralização das políticas públicas no Brasil após o período de repressão militar, o interesse da sociedade civil em participar na deliberação pública e os canais de participação sociopolítica criados, são temas que vêm ganhando espaço crescente entre acadêmicos de diferentes áreas.

Antes do aprofundamento nas questões mencionadas acima, faz-se necessária uma breve explanação sobre o termo sociedade civil. Nos comitês de bacia, assim como em outros formatos de políticas participativas, os representantes designados por sociedade civil são aqueles que, geralmente, não se incluem na categoria de iniciativa pública ou de iniciativa privada. Porém verifica-se que delimitar o universo da sociedade civil não é um processo tão simples assim. Isto por que há inúmeras dificuldades conceituais e de práticas para o termo na literatura especializada.

A presença da sociedade civil no cenário político nas últimas décadas do século XX trouxe novos sujeitos para o espaço público, o que gerou um conjunto de imprecisões quanto à sua natureza, como alerta PINTO (2006). Para esta autora, o reconhecimento da existência de uma sociedade civil é mérito adquirido em função de sua própria organização e pelos novos papéis a ela atribuídos. Este processo ocorre também em função do cenário político internacional, marcado pelo fim dos regimes comunistas do Leste Europeu, pela crise do Welfare State e pelo crescimento de políticas neoliberais ao redor do mundo.

Pinto (2006) alerta que, muitas vezes, o conceito de sociedade civil é usado indiscriminadamente em textos acadêmicos e principalmente em pronunciamentos políticos em contraposição ao Estado. Isto se dá porque a sua constituição não é uniforme pois o conceito abrange desde grupos, instituições e pessoas com graus diferentes de organização, de comprometimento público e de capacidade de intervenção para se relacionar com o Estado e com o mercado, até a sociedade civil definida como um arco de entidades que abrangem desde clubes de mães até instituições globais como a Anistia Internacional. Para fins deste trabalho, destacaremos, neste momento, o conceito de sociedade civil de Pinto (2006) por designá-la segundo parâmetros bem abrangentes: “a sociedade civil é, em si, a forma de

organização da própria sociedade, na qual cada indivíduo encontra sua pertença como cidadão de direito” (PINTO, 2006, p: 652).

Retomando as reflexões sobre os processos de transformações políticas pós governo militar, faz-se necessária uma reflexão sobre a década de 1970, por ter sido um período fundamental para dar forças à transição de um regime político centralizador para um regime democratizante participativo (CARDOSO, 1983). Isto por que, neste período, as classes operárias se recusando à disciplina produtiva e reivindicando o direito a uma vida melhor, aparecem nas associações de bairro, trazendo para a cena política brasileira uma camada popular mais participante, capaz de definir objetivos e formas de luta condizentes com seus interesses (CARDOSO, 1983). Nesse fenômeno, o que unia os manifestantes desta década era um sentimento de injustiça, e não a exigüidade de recursos financeiros. A precariedade das condições de vida da maioria da população das grandes cidades foi, quase sempre, o principal motivo de reivindicação. Os movimentos sociais⁴ contavam com o apoio da Igreja Católica, que fornecia um espaço democrático de discussões; da imprensa, devido à divulgação das manifestações; além da colaboração de grupos de profissionais liberais que encontraram nestas manifestações o seu campo de ação (CARDOSO, 1983).

Neste período, os movimentos populares eram apresentados como novos instrumentos políticos, cujas novidades revelavam-se na sua espontaneidade, no senso de justiça e nas suas demandas decididas entre iguais, o que garantia a sua independência frentes às elites e aos partidos políticos. O desenvolvimento deste movimento aproximou as classes populares, os intelectuais e os funcionários públicos. Conforme Cardoso (1983, p. 228), “os funcionários saem de suas salas com ar condicionado e acabam tendo de ir às sacristias de igrejas distantes suportar críticas diretas”.

Como herança dos movimentos populares iniciados na década de 1970, a Constituição de 1988 reforçou e legitimou o surgimento de diversos arranjos participativos no Brasil, abrindo espaço para a emergência de novos atores públicos e privados na cena política. Também conhecida como “Constituição Cidadã”, esta legislação incluiu mecanismos de democracia participativa e direta, destacando o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, destinados a formular políticas

⁴ Como exemplos de movimentos sociais da década de 1970, Cardoso (1983) cita o caso da reurbanização de Brás de Pina (SP), movimento responsável pelo início de reivindicações por reurbanização de favelas; o movimento de loteamentos clandestinos; o movimento pró-creches; o movimento do “custo de vida”; além de inúmeros outros movimentos de bairro.

sobre questões relacionadas com a saúde, o meio ambiente, as crianças e adolescentes, a assistência social, a educação, dentre outros (DAGNINO, 2002). A partir daí, a política pública torna-se mais complexa com a diversificação e multiplicação⁵ de atores e espaços de discussão e deliberação, trazendo à tona um novo agir político mais próximo dos cidadãos. Por terem como característica um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil, estas formas podem ser denominadas de instituições híbridas (AVRITZER & PEREIRA, 2005).

O Brasil da década de 1990 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, resultantes de um longo processo de reorganização da sociedade civil e das suas formas de interagir com o Estado e de um extenso processo de modificações institucionais, jurídicas e administrativas ocorridas no Brasil, especialmente no nível local, desde o final dos anos de 1970 (AVRITZER & PEREIRA, 2005).

Brasil (2004) argumenta que, após o marco constitucional de 1988, houve a multiplicação das instâncias participativas de governos locais, sob formatos e características variados, que correspondem a experiências heterogêneas, de amplitude e alcance diferenciados. Além das experiências participativas mais conhecidas - diversos tipos de conselhos, Comitês de Bacia Hidrográfica, o Orçamento Participativo e as conferências ou fóruns temáticos - verifica-se que há também audiências públicas voltadas para discussões específicas sobre planos diretores e legislações urbanísticas, além da constituição de espaços provisórios para resolução de conflitos ambientais e urbanos em casos pontuais. Configuram-se, assim, instâncias diversas de participação e interlocução entre governo e sociedade, baseadas nos debates, negociações dos conflitos e na presença da lógica de interação comunicativa (BRASIL, 2004). O setor ambiental, dentre outros, comunga destas inovações políticas, haja vista a criação de conselhos ambientais, em diversos níveis de poder, abrangendo assuntos diversos. A gestão das águas, objeto de estudo desta dissertação, segue esta tendência de partilha de poder e descentralização das decisões políticas iniciada no Brasil após o período dos governos militares.

Cabe salientar que neste contexto de descentralização do poder de formulação de políticas públicas e maior abertura à participação dos interessados na cena política, a esfera

⁵ Os autores ilustram esta informação apresentando dados referentes à evolução crescente no número de associações comunitárias criadas em cidades brasileiras no período pós-ditadura militar. Em Belo Horizonte, por exemplo, em menos de 20 anos, aumentou de 71 para 534 o número de associações comunitárias existentes (AVRITZER & PEREIRA, 2005).

local insere-se como terreno privilegiado de realização desses avanços e experimentações que se constroem entre o poder público e a sociedade (BRASIL, 2004). O fortalecimento dos municípios aconteceu em função da maior autonomia política, econômica e legislativa consubstanciada na Constituição de 1988⁶. Um exemplo são as Leis Orgânicas Municipais, antes função do governo estadual que criava uma só lei para todos os municípios (CARDOSO, 2003).

Os principais benefícios advindos destas práticas participativas seriam o acesso da população na definição da prioridade de alocação de recursos públicos e o fato da sociedade civil poder exercer um papel mais efetivo de controle e fiscalização, ao atuarem em conjunto com o Estado. Além do mais, era esperado que esta participação tivesse ainda um efeito direto sobre os atores que participavam, agindo assim como um fator educacional na promoção da cidadania. Entretanto o que se observa na prática são experiências participativas passando por desafios e, também, muita criatividade na busca de soluções⁷ (TATAGIBA, 2002).

2.1 A confluência perversa

Acreditamos ser relevante para este estudo apresentar um outro ponto de vista sobre o processo de abertura da participação popular nas decisões políticas brasileiras. Sendo assim, apresentaremos os argumentos de Dagnino (2004). Para a autora, este processo não foi fruto apenas das manifestações da década de 1970, haja visto o momento político vivenciado no fim do século XX trazendo à tona dois projetos políticos antagônicos. O primeiro projeto refere-se ao processo de alargamento da democracia, iniciado formalmente na Constituição de 1988. O segundo, dirige-se ao projeto neoliberal de Estado mínimo, surgido no Brasil a partir de 1989, como parte da estratégia de implementação do ajuste neoliberal, que se isenta progressivamente de suas responsabilidades sociais e as transfere para a sociedade civil. Para a autora, devido à sobreposição destes dois projetos políticos - diferentes e antagônicos - a

⁶ No que tange à Lei das Águas, a unidade territorial prioritária para a implementação dos instrumentos de gestão é uma nova “unidade administrativa”, qual seja, a bacia hidrográfica. Paradoxalmente, nesta situação, os municípios perdem, ou dividem, o seu poder de gestão sobre os cursos d’água que estão em seu território, visto que estes estão atrelados a uma bacia hidrográfica que ultrapassa as fronteiras político-administrativas tradicionais. No capítulo 4 retomaremos esta discussão contextualizando com a experiência vivenciada na bacia do rio das Velhas.

⁷ Em seus estudos, Tatagiba (2002) utilizou como referentes empíricos um conjunto de estudos voltados à análise dos conselhos de saúde, de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

década de 1990 é marcada por uma “confluência perversa”, pois ambos os projetos demandam a existência de uma sociedade civil ativa e propositiva.

Um exemplo da interface entre estes dois projetos é verificado em ações financiadas por instituições internacionais (produtos da política neoliberal), como o Banco Mundial. Em muitas áreas, a existência de arranjos de gestão participativa é pré-requisito para o recebimento de fundos para a execução de projetos. Sobre este aspecto, o próprio CBH Velhas pode representar um bom exemplo, já que sua criação foi uma exigência do Banco Mundial quando da negociação do Programa de Saneamento Ambiental das Bacias do Arrudas e Onça (PROSAM) em 1992/1993. Este Programa, orçado em US\$ 307 milhões (destes, US\$ 144 milhões financiados pelo Banco Mundial) e coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento de Minas Gerais (SEPLAN), iniciou-se em 1993. Abrangendo principalmente os municípios de Belo Horizonte e Contagem, o Programa envolveu a instalação de sistemas de coleta de esgoto, a construção de duas Estações de Tratamento de Esgoto (ETE's), o reassentamento de populações ribeirinhas, a canalização e urbanização de córregos, o controle de enchentes, a construção de parques e aterros sanitários, atividades de educação ambiental e a proposta de criação de uma agência de bacia para o rio das Velhas. Sobre este último aspecto, a legislação exige que, para ter uma agência de bacia, é necessária a existência de um comitê consolidado. Neste contexto, foi criado, às pressas, o CBH Velhas. A idéia era que o Banco Mundial investiria em infra-estrutura de saneamento básico na condição de que também houvesse investimento na capacidade de gestão das instituições públicas (ABERS, 2001). Neste caso foi notório o papel exercido pelo contexto internacional que através dos discursos dos Estados Nacionais e organizações multilaterais, influenciam e incentivam, desde a década de 70, a implementação de políticas ambientais participativas⁸.

Retomando os argumentos de Dagnino (2004), um risco verificado na “confluência perversa” é o de que os movimentos sociais, as ONG's e outros indivíduos que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços de gestão participativa, fixem todo o seu potencial na criação e funcionamento destas instâncias de gestão compartilhada e depois, descubram, que acabaram servindo aos objetivos do projeto que lhes é antagônico. Ou seja, o risco reside na possibilidade de a sociedade civil investir o seu potencial produtivo

⁸ Sobre este interesse por parte de organizações multilaterais na formatação de instâncias participativas de gestão, Porto-Gonçalves (2006) alerta que os mesmos organismos internacionais que apoiaram as políticas de Estado legitimando governos ditatoriais, são os mesmos que no momento de

em um projeto participativo e depois, com o passar do tempo, acabar questionando se não seria mais vantajoso adotar uma outra estratégia que priorizasse a organização e mobilização da sociedade ao invés de atuar em conjunto com o Estado. A autora, porém, enfatiza que o processo é imensamente complexo, resistindo a análises simplistas e unidimensionais.

Vale ressaltar que experiências como a do Sub-comitê Paraúna – localizado na porção central de Minas Gerais, microrregião do Alto Jequitinhonha, pouco povoada e com predomínio de atividades rurais em pequena escala – mostram que estes espaços de gestão são importantes para estas localidades, devido à “desarticulação” da sociedade civil e a falta de visibilidade e representatividade política que o baixo Velhas possui, se comparado à região do alto Velhas (Relato oral, membro Sub-comitê Paraúna, reunião CBH Velhas, junho de 2007). Nesse caso, o arranjo institucional do Sub-comitê vem contribuir para mobilizar a população local em prol da conservação dos recursos hídricos e dar respaldo (legitimar) as suas ações e opiniões.

Outro importante argumento, utilizado por Dagnino (2004), para confirmar a existência da “confluência perversa” é o processo de despolitização e dos deslocamentos de sentido que vêm sendo impostos às noções de sociedade civil, participação e cidadania, com o objetivo de contribuir com as políticas neoliberais.

Com relação ao significado da expressão sociedade civil, verifica-se que o termo está cada vez mais vinculado às Organizações Não Governamentais (ONG's) (DAGNINO, 2004). Há uma tendência mundial de “onguização” dos movimentos sociais. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas ONG's, a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais e a marginalização dos movimentos sociais evidenciam esse processo de redefinição. Para Dagnino (2004), as relações entre Estado e ONG's exemplificam a confluência perversa mencionada anteriormente. Dotadas de competência técnica em assuntos específicos, são vistas como parceiras ideais pelo Estado para a transferência de suas responsabilidades. Porém, a perversidade se dá no momento em que as ONG's atuam para representar os interesses de quem as contratam (Estado, Agências Internacionais e outras) esquecendo-se, talvez oportunamente, dos interesses da sociedade civil a qual se intitulam representantes. Neste contexto, coloca-se em dúvida a

democratização apóiam políticas que diminuem a importância do Estado e incentivam a iniciativa empresarial e das organizações não-governamentais.

representação/representatividade que a sociedade civil exerce nos espaços de participação (DAGNINO, 2004).

Quando observamos os representantes da sociedade civil no caso em estudo, o CBH Velhas, nota-se que esta tendência de “onguização” se confirma. Isto por que, para se candidatar a uma vaga na cadeira do colegiado, é necessário apresentar um estatuto da entidade que o interessado representa. Sendo assim, grupos pouco articulados politicamente não podem nem sequer concorrer a uma vaga de representante da sociedade civil no Comitê⁹. Ainda sobre este segmento, a sociedade civil tem um peso forte, de destaque, principalmente na diretoria do CBH Velhas. Como mencionado anteriormente, o Instituto Guaicuy (Projeto Manuelzão) preside o Comitê desde 2003. No entanto, esta entidade possui uma relação muito próxima com uma grande empresa de saneamento e abastecimento de água (principal patrocinadora do Manuelzão) e certa facilidade de acesso a recursos financeiros e legitimidade junto aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente. Não cabe, neste momento, analisar se estas características atingem negativamente ou positivamente o Comitê em estudo, apenas ilustrar uma questão apontada por Dagnino: o fato de que inúmeras ONG’s criticam o modo de agir de determinadas instituições mas precisam destas para viabilizar financeiramente os seus projetos e ações¹⁰.

A noção de participação também vem assumindo um re-significado. O princípio básico usado parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. Ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos quanto de empresas (DAGNINO, 2004).

Aqui cabe acrescentar que, no contexto da política das águas, podem se estabelecer vários tipos de participação. Sobre este assunto, estudos como os de Machado (2003) e Cardoso (2003) questionam as diferentes interpretações que o termo participação adquire e os diferentes papéis assumidos pelos atores que participam da PNRH. Cardoso (2003) designa estes atores como meros figurantes, coadjuvantes a protagonistas de destaque.

9 Em contrapartida, existe também o argumento de Urbinati (2006) de que a seleção de candidatos isolados, sem um partido ou filiação, não pode ser considerada um ideal de representação democrática. Para ela, se a eleição fosse de fato uma seleção entre candidatos isolados ao invés de nomes de grupos políticos, a representação iria desaparecer por que cada candidato concorreria por si só e se tornaria um representante do seu próprio interesse.

¹⁰ A relação CBH Velhas e Projeto Manuelzão é melhor detalhada no item 5.6: “CBH Velhas: potencialidade e desafios”.

No CBH Velhas estes questionamentos surgiram, implicitamente, durante uma reunião do Sub-comitê Arrudas¹¹, ocorrida em julho de 2007. Nesta ocasião, no momento da avaliação das atividades realizadas pelo grupo, houve muitas discussões e dúvidas sobre qual era o papel deste colegiado dentro do sistema formal de gestão de recursos hídricos e reclamações sobre a falta de comunicação interna e externa referente ao andamento das ações que o Sub-comitê realizava. Alguns membros do Sub-comitê disseram não saber, ao certo, qual era o “fio condutor”, ou o objetivo maior que o grupo almejava. Argumentaram ainda que as reuniões eram confusas, além do fato do colegiado mostrar interesse em participar mais ativamente das decisões que são discutidas e deliberadas pelo CBH Velhas¹². Estas “angústias” demonstram que os Sub-comitês demandam maior visibilidade e um papel mais efetivo na gestão das águas.

Trazendo novamente os argumentos de Dagnino (2004) sobre o deslocamento de sentido do termo participação, alerta-se ainda que nos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil para discussão e formulação de políticas públicas, a função principal, que é compartilhar o poder de decisão quanto à formulação delas, é muitas vezes, restrita à implementação de políticas e à execução de deveres que antes eram de responsabilidade do Estado. Neste caso, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão administrativa (DAGNINO, 2004).

Fazendo um paralelo com estas observações, vale mencionar uma importante atribuição do CBH Velhas: a análise e deliberação sobre pedidos de outorga de grande impacto e potencial poluidor. Antes, função única do órgão gestor, os frequentes pedidos de outorga que são encaminhados ao CBH Velhas demandam grande esforço de trabalho técnico (voluntário) dos membros da Câmara Técnica de Cobrança e Outorga (CTOC), além do número de horas que é gasto nas reuniões para discussão e votação do assunto em pauta. Este exemplo mostra que há incongruências nas atribuições do colegiado, e ainda que o termo participação foi, nesta ocasião, de fato reduzido à gestão apenas. Não pretende-se, com este

¹¹ Os Sub-comitês são grupos consultivos e propositivos, com atuação nas sub-bacias hidrográficas do rio das Velhas. Vide item 5.3: “A experiência dos Sub-comitês”.

¹² Em entrevista com o coordenador do Sub-comitê Arrudas, este informou que as pessoas que fazem este tipo de questionamentos são aquelas que ficam comparando os trabalhos realizados pelos Sub-comitês do Velhas, especificamente entre o Sub-comitê Arrudas e Onça. Afirmou que o Sub-comitê Arrudas possui sim uma diretriz, mas concorda com o fato de que esta deveria ser melhor documentada para não gerar dúvidas.

apontamento, desmerecer esta função dos CBH's, pois é sabido que avaliar e deliberar sobre pedidos de outorga é um importante instrumento de gestão instituído na PNRH. O principal problema reside na falta de suporte técnico do Comitê para fazê-lo com segurança e quando as reuniões e votações são quase que exclusivamente para discutir sobre estas demandas.

Dagnino (2004) ressalta ainda que o deslocamento de sentido do conceito de cidadania represente talvez o caso mais dramático. Isto porque foi precisamente por meio da noção de cidadania que o projeto participativo obteve seus maiores ganhos culturais e políticos, principalmente nas décadas de 1970 e 1980. Havia, neste período, a concepção do “direito a ter direitos”, ou seja, a constituição de sujeitos sociais ativos definindo o que consideravam ser seus direitos e lutando para o seu reconhecimento enquanto tais. A autora verifica que as experiências participativas no Brasil, neste início de século XXI, como os Orçamentos Participativos e outras, são heranças desta noção de cidadania e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos com o direito de serem co-participantes em governos locais. Porém, as redefinições neoliberais de cidadania vêm reduzindo o significado coletivo, anteriormente usado, para uma noção individualista. Cria-se uma sedutora conexão entre cidadania e mercado (ser cidadão é ter poder de compra, ou ser produtor de mercadorias). A gestão pública do social associa-se, e é cada vez mais substituída, pela responsabilidade moral privada com um forte apelo à solidariedade para com os pobres, bloqueando a sua dimensão política e desfazendo as referências de responsabilidade pública e do bem público (DAGNINO, 2004).

Sendo assim, vislumbra que:

“(...) o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação.” (DAGNINO, 2004, p: 108)

Neste sentido, a adoção da ideologia neoliberal aparece associada à redefinição do papel do Estado e às iniciativas democratizantes. Por isso, fazer menção ao contexto histórico e político-social de surgimento das políticas participativas torna-se parte relevante desta pesquisa.

É nesta conjuntura apresentada - cenário político neoliberal versus descentralização política administrativa e participação da sociedade civil nas políticas públicas - que emergem novos modelos de gestão participativa.

2.2 A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH): seguindo a tendência de participação e descentralização

No Brasil, ao longo dos últimos anos, foram sendo criadas, aperfeiçoadas e modificadas inúmeras legislações de regulamentação do uso, qualidade e quantidade da água¹³.

Antes da promulgação do Código de Águas, em 1934, as atribuições e competências sobre os recursos hídricos eram de responsabilidade do Ministério da Agricultura. Isso, de certa forma, simbolizava a prioridade do uso dos recursos hídricos do país, considerado à época como de vocação primeiramente agrícola. Posteriormente, a partir da década de 1950, essas competências foram transferidas para o setor elétrico, mais especificamente o Ministério das Minas e Energia. A razão dessa mudança estava relacionada com a estratégia governamental de gerar a infra-estrutura necessária para a ampliação do parque industrial brasileiro, iniciada na região Sudeste do país. Embora coubesse ao Ministério de Minas e Energia a responsabilidade do cumprimento do Código de Águas e, por extensão, da gestão de recursos hídricos em nível nacional, outros setores, que se valiam daqueles recursos como insumo às suas atividades, resistiam a essa hegemonia por entender que se tratava de uma administração tendenciosa. O resultado imediato foi o início do processo de fragmentação da administração dos recursos hídricos, problema este que o país ainda enfrenta (CARDOSO, 2003 apud PAGNOCCHESCHI, 2000¹⁴).

Uma breve análise deste período da história da gestão das águas no Brasil evidencia fragmentações e conflitos desde os primórdios da República. Foi a partir do conhecimento acumulado e adquirido em razão dos êxitos e fracassos de experiências nacionais e internacionais¹⁵ de gerenciamento e planejamento dos recursos hídricos é que foram feitas as alterações no processo de gestão das águas, culminando na promulgação da PNRH em 1997.

13 Maciel Jr. (2000) faz um levantamento e análise das principais legislações que trataram do assunto das águas no Brasil. Cita o Código civil de 1916, o Código de Águas de 1934, o Código Penal de 1940, o Código de Mineração de 1967, a Lei Federal 4089/97, o Código Florestal – Lei 4771/65 e a Lei 7754/89, o Decreto Lei 303/67, a Lei Federal 6938/81, a Lei Federal 7347/85, a Constituição Federal de 1988 e a Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9433/97 (MACIEL JR., 2000, p: 13-17)

14 PAGNOCCHESCHI, B. “A Política Nacional de Recursos Hídricos no Cenário da Integração das Políticas Públicas” in Muñoz (org.). Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: desafios das águas de 1997. 2a. Edição. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

15 A preocupação com a degradação ambiental alcança a escala internacional principalmente a partir da década de 70. Cardoso (2003) discorre sobre o papel de grandes eventos internacionais em influenciar políticas para as águas. Dentre estes, resalta a Conferência de Estocolmo, em 1972; os

Como exemplo de experiências nacionais que contribuíram na formulação da PNRH, cita-se a formação de consórcios intermunicipais no Brasil, que tem na gestão negociada por bacias hidrográficas, um de seus maiores fatores de propulsão. Os consórcios são associações entre municípios que, na maioria das vezes, apresentam proximidade espacial e dificuldades para a resolução de problemas comuns ou semelhantes; tais como custos elevados, incapacidade de implementar melhorias na infra-estrutura, dentre outros aspectos. Apesar de passarem por dificuldades de operacionalização, assim como os comitês de bacia também enfrentam, diversos deles foram instalados no país durante as discussões e debates para a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Projeto de Lei 2.249/91). A ação consorciada tem como objetivo diminuir o custo global e individual de determinados serviços públicos que, de certa forma, relacionam-se com a dinâmica da água, tais como saneamento e doenças de veiculação hídrica. (MOURA, 2006).

Outra experiência nacional relevante para a formatação da PNRH foi a formação dos sistemas estaduais de gestão das águas, que tiveram papel expressivo como vetor das mudanças ocorridas em nível nacional. Cabe mencionar que a maioria das legislações estaduais anteriores à aprovação da PNRH, em sua essência, são bem parecidas com o que prevê a Lei 9.433. Como a Constituição de 1988 havia dado a prerrogativa legal para que os estados legislassem sobre os recursos hídricos de seu domínio, em consonância com a legislação nacional que ainda não havia sido formulada, alguns deles – diante de suas demandas específicas referentes ao uso e regulação das águas, conflitos entre usuários, além da existência e pressão de organismos de bacias, como comitês e consórcios – formularam e aprovaram suas respectivas políticas estaduais de gestão ou ainda, cederam seções ou capítulos inteiros à questão, no bojo de suas constituições estaduais (MOURA, 2006). O estado de São Paulo foi a primeira unidade da federação a implementar o seu sistema estadual de gerenciamento das águas, em 1991; seguido por Santa Catarina em 1994. O processo foi acelerado nos outros estados a partir de 1997, com a aprovação da PNRH.

As experiências internacionais também influenciaram fortemente a PNRH, principalmente o modelo de gestão de águas da França. Abers (2003) esclarece que nas duas últimas décadas, experiências como as francesas estão sendo reconhecidas no meio técnico internacional e transformadas em “princípios” aprovados em reuniões internacionais,

princípios resultantes da Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, realizada em Dublin, em 1992; e a Rio 92 e a agenda 21.

especialmente na Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, em Dublin, no ano de 1991. As idéias disseminam-se também em função do grande deslocamento de técnicos brasileiros no meio internacional e devido aos projetos de cooperação técnica com o governo francês, pois, em 1988, o Brasil e a França assinaram um convênio de cooperação técnica para estudos que subsidiariam a modernização da legislação brasileira de recursos hídricos (MACIEL JR., 2000).

Até os anos 1990, a gestão de recursos hídricos no Brasil era centralizada em nível federal. O projeto de Lei 2.249/91, que deu origem à Lei 9433/97, tramitou no congresso desde 1991 e, após diversas modificações, foi sancionado em 8 de janeiro de 1997. A Lei das Águas instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), imprimindo um novo marco para os processos de gestão de recursos hídricos, pois introduziu uma perspectiva baseada nos fundamentos e princípios discutidos nas últimas décadas, decorrentes das mudanças de paradigmas relativos ao meio ambiente global e à gestão democrática de bens públicos.

A PNRH baseia-se nos fundamentos de que:

I - a água é um bem de domínio público.

Desde a constituição de 1988, todos os corpos d'água passaram a ser de domínio público. Estes se subdividem em domínio da União (quando rios ou lagos banham mais de uma unidade federada ou sejam fronteiriços com outros Estados ou países) e em domínio do Estado (rios ou lagos integralmente em território estadual).

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico.

Este fundamento legitima o instrumento da cobrança pelo uso da água.

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da PNRH e atuação do SNGRH;

A bacia hidrográfica é a unidade natural de circulação da água e por isto é vista como um avanço. Porém, este novo "território de gestão" ultrapassa as fronteiras político-administrativas tradicionais e requer uma nova institucionalidade. No capítulo quatro discute-se, mais detalhadamente, esta estratégia de adoção da bacia hidrográfica como locus

privilegiado de gerenciamento, como esta dinâmica se dá na bacia do rio das Velhas e suas conseqüências.

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos Usuários e da Sociedade Civil.

Dessa forma, os instrumentos de gestão previstos na PNRH são:

I - a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos, ou seja, planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes da água;

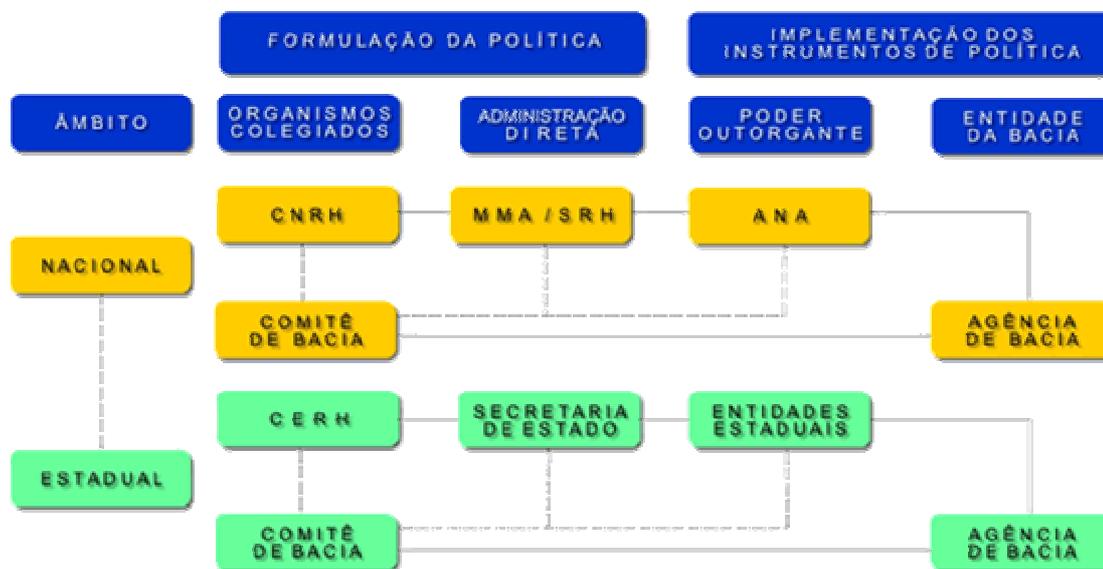
III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

O SNGRH tem como objetivo implementar a gestão integrada das águas. Ele é composto por diferentes níveis hierárquicos, sendo o órgão máximo o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Os demais integrantes são: I- a Agência Nacional de Águas (ANA); II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; III - os CBH's; IV - os órgãos do poder público federal, do Distrito Federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e; V - as Agências de Bacia. Estas últimas devem exercer a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos CBH's (BRASIL, 1997).

FIGURA 1 – Organograma do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.



Fonte: Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.cnrh-srh.gov.br>. Consultado em 20/06/2007.

Verifica-se, assim, que a nova lei das águas traz consigo um arranjo com premissas básicas de descentralização, participação e eficiência econômica, em contraposição ao caráter centralizador do instrumento normativo que vigorava até então – o Código de Águas de 1934. Apesar de haver um consenso de que a lei é avançada e inovadora, quando observada, na prática, descobre-se que há inúmeras falhas e conflitos inerentes ao processo.

Dificuldades estratégicas da PNRH

Machado (2003) apresenta alguns argumentos que demonstram as fragilidades a serem vencidas para se concretizar uma gestão pública, descentralizada e participativa no Brasil. Em primeiro lugar, destaca a cultura administrativa de forte tradição centralizadora e tecnocrática, bastante arraigada na máquina burocrática estatal, inclusive entre uma geração de especialistas em recursos hídricos que ocupam cargos públicos que resistem em internalizar o princípio da subsidiaridade instituída na Constituição de 1988. Segundo este, as questões ou problemas relacionados às águas não devem ser transferidos para um nível hierárquico superior do sistema de gestão, se puderem ser solucionados em um nível inferior.

Em segundo lugar, o autor questiona também as diferentes interpretações que o termo participação traz consigo, onde os atores variam de meros espectadores a protagonistas de destaque (como já citado anteriormente) e enfatiza a importância de valorizar o

conhecimento local de uma população sobre os corpos d'água de uma bacia hidrográfica, na medida que “este saber possui um valor socioambiental inigualável” (MACHADO, 2003).

O terceiro ponto diz respeito à participação efetiva dos municípios nos comitês de bacia hidrográfica, que no momento ainda é muito tímida (MACHADO, 2003). Por último, argumenta que qualquer nova lei introduz modelos de conduta antes inexistentes e modifica as relações dos indivíduos entre si e entre esses e o Estado. É preciso, então, um período de adaptação para prover, ajustar ou renunciar a esta nova lei, caso ela não se apresente satisfatória.

O próprio relatório Geo Brasil, aponta desafios, deficiências e obstáculos estruturais para a implementação da PNRH.

Há deficiências específicas que abrangem os estados, principalmente os órgãos gestores de recursos hídricos, que dificultam a utilização dos instrumentos de gestão; em escala federal, existem obstáculos de cunho estrutural e conjuntural que afetam a implementação do Sistema; finalmente, cabe discutir se as estratégias institucionais adotadas são as mais adequadas. (ANA, 2007, p: 47)

Neste sentido, argumenta-se que existem dificuldades inerentes à cultura administrativa estatal; de um modo geral, os Estados apresentam uma inércia maior frente a processos de reforma e modernização, havendo normalmente reações contrárias às tentativas de mudanças. Há ainda desafios relacionados à dupla dominialidade dos corpos hídricos; a Constituição estabelece as águas como bens públicos, de domínio da União ou dos estados federados, passíveis de utilização mediante outorga de direitos de uso. Não há domínio municipal dos corpos hídricos. Por outro lado, serviços públicos que utilizam as águas possuem distintas titularidades, inclusive municipal. Além do mais, os municípios é que são os responsáveis por gerir o uso e ocupação do solo das cidades. Sendo assim, verifica-se que a governabilidade relativa à gestão dos recursos hídricos depende do grau de cooperação entre os diferentes níveis de governo, visto que a bacia hidrográfica constitui território comum à União, aos estados e aos municípios (ANA, 2007).

Há ainda polêmicas e resistências quanto à aplicabilidade do instrumento da cobrança pelo uso da água. Uma abordagem crítica sobre a cobrança pelo uso da água argumenta que, ao classificar a água, o ar e outros elementos naturais como “bens” traz implícito neste conceito uma tentativa de associá-los a uma forma de capital manufaturado, inserindo-os assim na ‘modelagem neoclássica de alocação eficiente’. De acordo com esta abordagem, a

escassez relativa de qualquer bem ou serviço poderia ser refletida de forma eficaz no sistema de preços de mercado (MARTINS & FELICIDADE, 2003). No senso comum, a cobrança é apresentada como positiva pois é uma maneira eficiente de eliminar práticas culturais que geram desperdício e, principalmente, injetar recursos financeiros para financiar a conservação e a proteção das águas.

Ioris (2006) argumenta que, mesmo com toda fundamentação legal e teórica, a implementação da cobrança foi inicialmente lenta no Brasil, especialmente em razão de complexas disputas técnicas e políticas de grupos dentro e fora do governo. A divergência existe desde o ano 2000, no momento em que a mesma lei que instituiu a Agência Nacional de Águas (ANA), estabeleceu que a geração hidroelétrica fosse o primeiro setor sujeito à cobrança, contribuindo com o 0,75% do valor da eletricidade gerada como pagamento pelo uso água. Entretanto, naquele momento, diversas questões vieram a impedir a utilização dos recursos para as finalidades a que se destinavam e enfatizou ainda outras três incoerências neste processo, citadas abaixo:

Um primeiro obstáculo era a exigência de constituição de comitê e agência de bacia para a operacionalização dos valores arrecadados. Um segundo obstáculo foi a inesperada classificação tributária da cobrança como imposto ordinário, o que a deixa sujeita ao costumeiro decreto presidencial de contingenciamento [‘contingency’] da execução do orçamento público. Uma terceira fonte de controvérsia era a persistente resistência de alguns setores de usuários em aceitar a expansão da cobrança para além da geração de energia hidroelétrica. Devido a esse contexto desfavorável, nos primeiros anos o instrumento da cobrança se encontrava em uma situação de impasse, colocando em risco a credibilidade de toda a nova estrutura governamental de gestão de águas (cf. entrevista do autor com superintendentes da ANA em 2003). (IORIS, 2006 p: 19)

Ressalta ainda que depois de um longo processo de avanços e recuos, em março de 2005 o Conselho Nacional de Recursos Hídricos aprovou duas históricas Resoluções. São elas: a de Nº 48, que estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, e a de Nº 49, que estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Essa decisão do Conselho definiu os detalhes operacionais da cobrança, a qual passa a ser aplicada à captação da água e descarga de efluentes em todos os rios sob responsabilidade da União (IORIS, 2006).

Diante destas observações, verifica-se que alguns dos principais desafios a serem superados pela legislação das águas referem-se à: resistência por parte dos atores gestores às

mudanças e partilha de poder, aos diferentes tipos de participação que podem coexistir no sistema, à efetiva participação dos municípios na gestão compartilhada das águas, a dupla dominialidade dos corpos hídricos e, as dificuldades técnicas e operacionais para a aplicação da cobrança pelo uso da água.

2.3 Os Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil: lócus para o exercício da gestão participativa das águas

A efetivação da cobrança pelo uso da água e a institucionalização dos CBH's podem ser considerados as principais novidades e, ao mesmo tempo, desafios trazidos na PNRH.

Enfocando a origem dos CBH's, verifica-se que a sua procedência relaciona-se com os Comitês Especiais de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH's). Magalhães Jr. (2003, a) argumenta que estes organismos de bacia surgiram em razão de uma confusa divisão de funções dos organismos públicos federais de gestão ambiental. Em 1976, o Ministério das Minas e Energia realizou um acordo com o Governo de São Paulo, visando atingir melhores condições sanitárias nas bacias dos rios Tietê e Cubatão, fato que levou ao início de experiências de comitês de bacia no Brasil. Para operacionalizar o acordo, associaram-se secretários do estado de São Paulo, companhias de saneamento e empresas do setor elétrico. Esta iniciativa resultou na primeira experiência nacional de gestão compartilhada entre União e Estados, da qual decorreu a criação, em 1978, do CEEIBH vinculado aos Ministérios de Minas e Energia e do Interior (MAGALHÃES JR., 2003). Os CEEIBH's tinha funções de classificação dos cursos d'água da União, o estudo integrado e o acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos federais, visando a obtenção do aproveitamento múltiplo da água. Outro objetivo do CEEIBH foi a articulação do gerenciamento da água com a gestão ambiental, integrando secretarias e departamentos existentes na época.

Os CBH's, originados posteriormente no âmbito da Lei 9433/97, foram criados com o intuito de implementar, na prática, a gestão das águas de forma participativa e descentralizada, pois eles são a base do Sistema de Gerenciamento das Águas e o lócus dos debates das questões referentes às águas da bacia. Cabe-lhes também a importante e difícil tarefa de implementar a cobrança pelo uso da água. Eles são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição. As principais atribuições dadas a estes organismos são: I - arbitrar, em

primeira instância, conflitos relacionados à Bacia Hidrográfica; II - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, bem como, acompanhar a sua execução; III - analisar e aprovar pedidos de outorga de direito de uso da água e; IV - estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso da água e sugerir valores (BRASIL, 2000).

Para que sejam participativos, a lei das águas assegura que a composição destes colegiados privilegie os representantes: I - da União (caso o rio principal atravessasse mais de um estado da federação); II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; III - dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV - dos usuários das águas de sua área de atuação e V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. O número de representantes de cada setor mencionado acima, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos internos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros (BRASIL, 1997).

Por envolver representantes de setores distintos, o gerenciamento ambiental de uma bacia hidrográfica depende do entrosamento e da consciência, da parte de cada agente, sobre seu papel, responsabilidades e atribuições, bem como da existência de adequados canais de comunicação com os demais agentes para que se evitem ações mutuamente neutralizadoras, confrontos e desgastes (MACHADO, 2003).

Os Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil – potencialidades e desafios

Para Jacobi (2003) as práticas participativas de gestão dos recursos hídricos, apesar de controversas, geram impactos positivos no momento em que apontam para uma nova qualidade de cidadania através da criação formal de novos espaços de participação sócio-política. Além do mais, a existência dos Comitês de Bacia estabelece uma mudança no relacionamento entre Estado e sociedade civil, na medida em que as decisões referentes aos usos da água passam a ser compartilhadas entre um número maior de atores interessados no processo decisório.

É geralmente citado, como aspecto positivo deste formato de gestão colegiada das águas, o fato de que as decisões em grupo potencializam a probabilidade de acertos nas decisões e facilitam uma interação mais transparente entre os atores envolvidos (JACOBI, 2003; MAGALHÃES, 2003 b).

Machado (2003) aponta outras vantagens oferecidas por este modelo de gestão colegiada. Ou seja, a decisão tomada por um ente colegiado, como um Comitê de Bacia Hidrográfica, reduz os riscos de corrupção do ator que toma uma decisão individual a partir de interesses privados; limita o grau de liberdade de condutas abusivas e de exercício discricionário do poder por parte do executivo. Agindo assim, o comitê atuaria prevenindo e limitando os riscos do aparato público ser apropriado por interesses imediatistas, orientando, então, as políticas públicas e formulando planos de desenvolvimento integrado.

De acordo com os argumentos de Machado (2003), o ideal seria que houvesse uma prática efetiva de gestão pública colegiada, integrada, orientada pela lógica da negociação sociotécnica. Quer dizer, um tipo de interação onde as partes envolvidas procuram resolver uma solução através de um acordo. Por se tratar de grupos diferentes (em termos financeiros, educacionais e emocionais), este tipo de negociação transforma-se em um jogo onde os participantes realizam manobras, utilizam astúcia, trata-se, assim, de um exercício de política. Isto significa agir visando o ajuste de interesses entre as propostas resultantes do diagnóstico técnico-científico e das legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita uma bacia hidrográfica, ou seja, entre os diversos atores da dinâmica territorial envolvidos em sua organização, como os agricultores, os industriais, as coletividades locais e os entes do aparelho de Estado.

Abers e Keck (2005) apontam que a reforma do gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil - a transição do regime de gerenciamento centralizado burocrático para um sistema participativo descentralizado - é um feito altamente político, envolvendo consigo lutas por poder e influência durante todo o período de reorganização institucional. Com isto, verifica-se que os desafios impostos aos Comitês de Bacia ainda são muitos. Dentre os principais verificados na literatura específica, há a redefinição do papel de poder em que se situam os especialistas (representantes com formação acadêmica e que detêm conhecimentos técnicos sobre o assunto) em relação aos leigos (membros que possuem outros tipos de conhecimentos, ou vivências, sobre a bacia); a necessidade de realização de um trabalho contínuo de preparação, informação e educação de seus integrantes; a operacionalização dos comitês de bacia em um sistema federativo onde os interesses federais, estaduais e municipais nem sempre são compatíveis; resistência à partilha de poder entre os setores representados nos comitês; o fato de que nem sempre haverá dados hidrológicos disponíveis

capazes de atender às exigências locais e regionais dos Comitês e a falta de recursos financeiros para a operacionalização da gestão.

Existem ainda conflitos relacionados à implementação da cobrança pelo uso da água. Abers e Keck (2005) levantaram alguns dos argumentos usados por grupos que se opõem ao formato de gestão das águas através de comitês de bacia e identificaram que:

“1) o setor público teme a perda de autoridade ao compartilhar poder entre outros grupos; 2) o setor privado deseja manter as tarifas da cobrança pelo uso das águas com um valor irrisório e 3) alguns grupos da sociedade civil temem que a cobrança pelo uso da água represente um “passo próximo” para a privatização das águas” (ABERS e KECK, 2005, p:26 // tradução pessoal).

Com relação à falta de recursos financeiros dos comitês de bacia, há uma crença de que este problema será resolvido quando a cobrança pelo uso da água vier a ocorrer de forma efetiva. Porém a sua implementação não é simples, envolvendo interesses conflitantes e necessitando de pré-requisitos mínimos para a sua efetivação, tais como, o cadastro dos usuários de água da bacia, um Plano Diretor de Recursos Hídricos e uma Agência de Bacia. Paradoxalmente, é preciso que o comitê (que não possui receita financeira) invista dinheiro para que a cobrança possa acontecer e a lei não explicita como e quem arcará com estes custos iniciais.

Avançando nesta temática de desafios impostos aos colegiados participativos, Cardoso (2003) fez uma revisão dos estudos sobre as diferentes formas de participação, as vantagens alcançadas e as dificuldades enfrentadas e sintetizou os problemas identificados que impedem a implementação de políticas participativas, organizando-os em três grupos. Em sua opinião, esta síntese significa um bom ponto de partida para levantar as questões sobre a participação nos Comitês de Bacia

O primeiro grupo refere-se aos problemas de “implementação”. As necessidades da burocracia de atingir objetivos rapidamente e de medir sucessos através da eficiência econômica, dificilmente, proporcionam uma flexibilidade que permita a mobilização dos participantes em seu próprio tempo. O ritmo político, medido pelos períodos dos mandatos, geralmente, também não se ajusta ao ritmo de mobilização que muitas organizações possuem, principalmente aquelas vinculadas a movimentos sociais para as quais a mobilização em si é parte de sua estratégia política. Há também aquelas situações em que políticas mais amplas demandam a existência de um comitê para serem implementadas,

como o financiamento para obras de saneamento nos municípios (o caso da criação do CBH Velhas, por exemplo). Um outro problema é quando a implementação da política, frequentemente negociada dentro de uma estrutura de governo, sofre influência de determinados grupos que podem resistir duramente à criação de espaços participativos. Existem ainda outras estratégias comumente vistas e que impedem a plena implementação do sistema; tais como, não negar frontalmente a participação, mas miná-la através de subterfúgios que visam enfraquecer de poder os espaços participativos, quer dizer, colocar uma maioria de participantes da esfera pública, não convocar para reuniões, não convidar a participar organizações de oposição ou contestatórias, indicar representantes sem poder de decisão, ou mesmo limitar as competências da instância participativa (ABERS, 2000¹⁶ apud CARDOSO, 2003).

O segundo grupo de dificuldades identificados nesses estudos é o chamado de “problemas de iniquidade”, onde grupos em desvantagem social apresentam menores probabilidades de participar. Isso se deve a diversas razões, tais como tempo disponível, recursos financeiros para viagens, falta de educação formal e possível capacidade limitada para entender questões políticas complexas e argumentos técnicos. O terceiro grupo de obstáculos é denominado de “problemas de cooptação”, onde programas ou instâncias participativas, em lugar de serem espaços de controle cidadão sobre o governo, tornam-se um meio de dar legitimidade pública e apoio popular na formulação de políticas públicas, desmobilizando e desestabilizando lideranças comunitárias. Para a autora, mobilizar um grupo de entidades, com ou sem legitimidade na comunidade, criar um Comitê para realizar determinadas ações e dizer que o processo foi participativo, não é uma estratégia difícil de ser realizada (ABERS, 2000 apud CARDOSO, 2003).

Sobre este suposto modelo de gestão “ideal” das águas, Abers e Jorge (2005) temem ainda que, por serem muito específicos, à medida que os formuladores de políticas limitam-se a “seguir o modelo” ou a “imitar os bem sucedidos”, ao invés de adaptá-los às suas circunstâncias, estes se tornem “cadeados cognitivos”. Ou seja, para as autoras, se no momento em que são formuladas as políticas públicas participativas for desconsiderada a variedade de interesses existentes em um contexto específico, é pouco provável que as políticas contemplem os interesses compartilhados.

16ABERS, R. N. (2000). *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.

Analisando as colocações teóricas acima mencionadas no que tange às virtudes dos comitês é possível perceber que este formato de gestão das águas de forma descentralizada e participativa apresenta inúmeras vantagens. Em entrevista com membros representantes do Comitê de Bacia do rio das Velhas, alguns afirmam que os simples fatos de pessoas tão diferentes conviverem e se reunirem para discutirem assuntos relacionados à qualidade e quantidade das águas de uma determinada bacia já é um feito altamente positivo. Isto por que os participantes realizam um exercício de política e aprendem, no mínimo, a verbalizar as suas opiniões. Porém, é preciso ter senso crítico para perceber os interesses que estão em jogo e entender que são significativas e verdadeiras as dificuldades apresentadas. Muitos dos argumentos listados como entraves pelos autores, apareceram citados como aspectos negativos nas entrevistas realizadas com os participantes do CBH Velhas e serão abordados ao longo do texto, conformando com a teoria encontrada na literatura especializada.

Neste capítulo mencionou-se, principalmente, a participação popular na década de 1970, importante período de mudanças estruturais na gestão de políticas públicas no Brasil. Visualizou-se que, com o término do período militar, as decisões da esfera da política tornam-se mais democráticas, contando com uma crescente abertura da participação popular nas decisões e uma maior autonomia aos municípios. Surgem novos e diferentes espaços formais de participação política, frutos de manifestações populares iniciadas na década de 1970 e que devido ao seu caráter deliberativo e receptivo a participação de novos atores na cena são denominados de instituições híbridas. A sociedade civil organizada e participativa se fortalece e, junto dela, aparecem imprecisões conceituais e de práticas políticas para denominá-la.

Como citado, uma visão mais crítica deste processo de abertura política foi apresentada por Dagnino (2004) criticando o fato de que houve, no final da década de 80 a interconexão de dois projetos políticos distintos e antagônicos - um democratizante e o outro neoliberal - ambos exigindo uma sociedade civil ativa e propositiva. Denominou esta sobreposição de projetos de “confluência perversa”. Incongruências também foram identificadas na implementação da Lei 9.433/97 e nos seus instrumentos de gestão. Estas observações serão importantes para identificarmos as potencialidades e desafios implícitos na gestão das águas através dos comitês de bacia.

Buscou-se, até aqui, apresentar a política das águas e os comitês de bacia como originários de um processo amplo e complexo de descentralização e participação popular nas políticas públicas no Brasil. Nos próximos capítulos abordaremos o contexto político mineiro de gestão das águas, com ênfase na bacia do rio das Velhas.

3 A POLÍTICA DAS ÁGUAS EM MINAS GERAIS

As regiões hídricas do Estado

Em função da extensão e da localização do estado, no interior do território brasileiro, Minas Gerais é responsável pela existência de nascentes de alguns dos principais rios federais, como no caso do rio São Francisco. Dessa forma, ressalta-se, inicialmente, na caracterização geral do Estado, a sua importância com relação aos recursos hídricos no cenário nacional.

O estado de MG, localizado na região sudeste do Brasil, possui uma área de 586.528,29 km² o que corresponde a aproximadamente 7% da área total do País. Possui uma população estimada em 17,9 milhões de habitantes, o que gera uma demanda total de água da ordem de 73,7 milhões de metros cúbicos por mês. Uma parte considerável desta demanda, 6,5%, se refere à RMBH, que possui uma população total de aproximadamente 4,8 milhões de habitantes, ou seja, 27% do universo populacional (TC/BR, 2006).

Alguns dos estudos mais atuais e completos sobre a situação das águas em Minas, inclusive com relação a aspectos políticos, são os relatórios que compõem a primeira etapa para a preparação do Plano Estadual de Recursos Hídricos em MG (PERH-MG), elaborados pela empresa Tecnologia e Consultoria Brasileira, TC/BR¹⁷. Fazem parte, ainda, de um planejamento mais amplo, intitulado de Projeto Estruturador de Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas¹⁸.

¹⁷ As instituições parceiras deste projeto são: ANA, Governo do Estado de Minas Gerais – IGAM e PROJETO ÁGUA / SEMI-ÁRIDO.

¹⁸ Os relatórios resultantes da primeira fase deste Projeto Estruturador são: - R1 - Estudos de Caracterização dos Recursos Hídricos no Estado de Minas Gerais, R2 - Análise de Informações, R3 - Análise de Cenários Existentes, R4 - Consolidação de Documentos Preliminares, R5 - Análise Crítica do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, R6 - Avaliação dos Planos Diretores de Recursos Hídricos Existentes, Relatório Final 1ª Etapa - Plano Estadual de Recursos Hídricos. Todos estes documentos encontram-se disponível para download no site do IGAM. Fonte: www.igam.mg.gov.br, acesso realizado em 25/06/2007.

Nestes relatórios, e em outras análises, o IGAM adota, como metodologia de análise espacial das águas em MG, o foco nas fronteiras hidrográficas, mesmo considerando ser importante as fronteiras político-administrativas existentes. Por isto adotou, como unidades referenciais, três divisões de recursos hídricos de consenso para o estado mineiro.

1. As quatro Regiões Hidrográficas Nacionais inseridas em Minas Gerais;
2. As dezessete Bacias Hidrográficas, resultantes das subdivisões das 4 Regiões Hidrográficas e;
3. As trinta e seis Unidades de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos – UPGRH's, resultantes das subdivisões das 17 Bacias Hidrográficas.

A caracterização hidrográfica do estado mineiro inicia-se, então, com uma escala mais abrangente, o conceito de Região Hidrográfica Nacional, estipulado pelo CNRH. Por meio da Resolução nº. 32, de 15 de outubro de 2003, o CNRH instituiu a Divisão Hidrográfica Nacional, com a finalidade de orientar, fundamentar e implementar o Plano Nacional de Recursos Hídricos. Segundo a mesma, considera-se como região hidrográfica o espaço territorial brasileiro compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos.

De acordo com esta Resolução, o estado de Minas Gerais abrange áreas de quatro Regiões Hidrográficas Nacionais, sendo elas.

1. Região Hidrográfica do São Francisco – RHSF, ocupando 40% da área do Estado,
2. Região Hidrográfica do Paraná – RHPR, ocupando 27%,
3. Região Hidrográfica do Atlântico Leste –RHAL, ocupando 17% e
4. Região Hidrográfica do Atlântico Sudeste – RHAS, ocupando 16% (TC/BR, 2006).

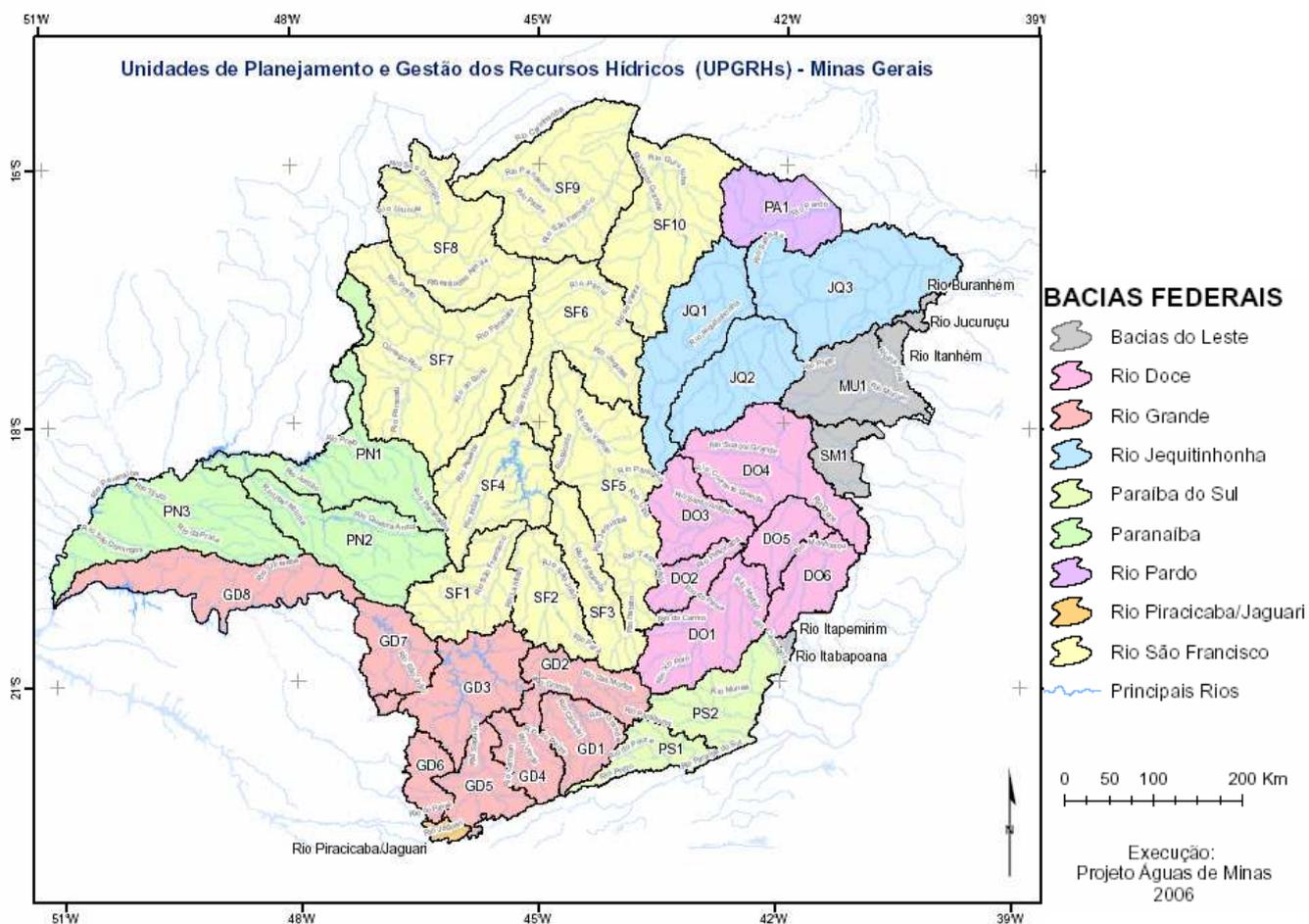
Observando o estado ainda sob o foco das bacias hidrográficas, percebe-se que MG possui cerca de 10.000 cursos d'água que compõem as 17 bacias hidrográficas adotados pelo IGAM. Um detalhe que merece ser citado é que, observando estes cursos d'água sob o foco dos dados georeferenciados, nota-se que as 17 bacias possuem seus principais cursos d'água transpondo os limites estaduais, portanto, devem ser considerados como de domínio da União, conforme definição estabelecida na Resolução nº. 399, de 22 de julho de 2004 (TC/BR, 2006).

Devido à extensão territorial do estado e dos diferentes cenários econômicos, sócio-culturais, políticos e físicos existentes, estas 17 bacias hidrográficas subdividem-se ainda em

36 Unidades de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos (UPGRH) (vide figura 2). Para o IGAM, estas subdivisões visam à orientação, o planejamento e a estruturação de comitês de bacias, bem como facilita a implantação dos instrumentos da PNRH. As UPGRH foram legitimadas por meio da Deliberação Normativa (DN) nº. 06 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), de outubro de 2002. As unidades de planejamento correspondem a unidades territoriais, demarcadas dentro das bacias hidrográficas mineiras, apresentam uma identidade regional sintetizada por características físicas, sócio-culturais, econômicas e políticas semelhantes, diretamente relacionadas aos recursos hídricos (TC/BR, 2006).

O IGAM acredita que esta metodologia de trabalho, através das UPGRH's, é bem sucedida, pois, desde o início da mobilização, a resposta da sociedade foi positiva, tanto que diversos Comitês foram organizados a partir delas. Além do mais, as UPGRH's são adotadas hoje tanto pelo IGAM, quanto pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e pela ANA (TC/BR, 2006). A figura abaixo ilustra as 36 UPGRH's existentes no estado, ou seja, só é possível o estabelecimento de um CBH.a partir de cada uma destas unidades.

Figura 2: Mapa Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos em Minas Gerais



Fonte: Projeto Águas de Minas, 2006.

As siglas que denominam cada UPGRH foram estabelecidas a partir da denominação dada as dezessete bacias hidrográficas federais. Neste momento, destacaremos as divisões feitas na bacia do São Francisco por relacionar-se diretamente com o rio das Velhas¹⁹. Abaixo encontra-se a relação das UPGRH's originadas a partir destas divisões, as siglas correspondentes e, entre parênteses, o nome da cidade principal pertencente à região hidrográfica.

- Bacia dos Afluentes Mineiros do Alto São Francisco – SF1(Lagoa da Prata)
- Bacia do rio Pará – SF2 (Divinópolis);
- Bacia do rio Paraopeba – SF3 (Betim e Congonhas);

- Bacia do entorno da Represa de Três Marias – SF4(Três Marias);
- Bacia do rio das Velhas – SF5 (Belo Horizonte);
- Bacia dos rios Jequitaiá e Pacuí – SF6 (Bocaiúva);
- Sub-bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do rio Paracatu – SF7 (Paracatu e Unaí);
- Bacia do rio Urucuia – SF8 (Arinos);
- Bacia dos rios Pandeiros e Calindó – SF9 (Januária);
- Bacia dos Afluentes Mineiros do rio Verde Grande – SF10 (Montes Claros).

Entender a distribuição das UPGRH's no estado faz-se necessária, neste estudo, em função da relação direta existente entre estas unidades e os comitês de bacia mineiros.

3.1 Política Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos: foco nos comitês de bacia

De acordo com os relatórios da TC/BR (2006), o desenvolvimento da gestão das águas no estado de Minas Gerais deu-se, marcadamente, motivado por duas iniciativas institucionais:

- 1) a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais (CEEIBH/MG), em julho de 1979, por meio do Decreto nº. 19.947 e,
- 2) a promulgação da Lei nº. 11.504, em 20 de junho de 1994, estabelecendo o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais – SEGRH-MG.

Sobre os CEEIBH/MG, Cardoso (2003) esclarece que eles foram a primeira experiência mineira de gestão de bacia hidrográfica. Esses comitês contavam com a participação de órgãos oficiais, muito próximos ao setor energético, sem caráter deliberativo. Entretanto, foi uma experiência que fundou as bases para a legislação estadual elaborada mais de uma década depois. A maior parte destes comitês executivos evoluíram, por vias diretas ou indiretas, para um comitê de bacia nos moldes da legislação atual. Dentre os comitês especiais de bacias de rios de domínio da União, permaneceu ativo o CEEIVAP, hoje denominado Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) (TC/BR, 2006).

Com relação à Lei das Águas Estadual de 1994, Cardoso (2003) lembra que esta foi resultante de importantes discussões iniciadas no Seminário Legislativo Águas de Minas,

¹⁹ Sobre as demais bacias, ver site IGAM (<http://www.igam.mg.gov.br>).

realizado em 1993, que propiciou um amplo debate da sociedade sobre temas relativos à gestão de recursos hídricos e acabou resultando, posteriormente, na promulgação da primeira lei sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, Lei 11.504, de 20/06/94.

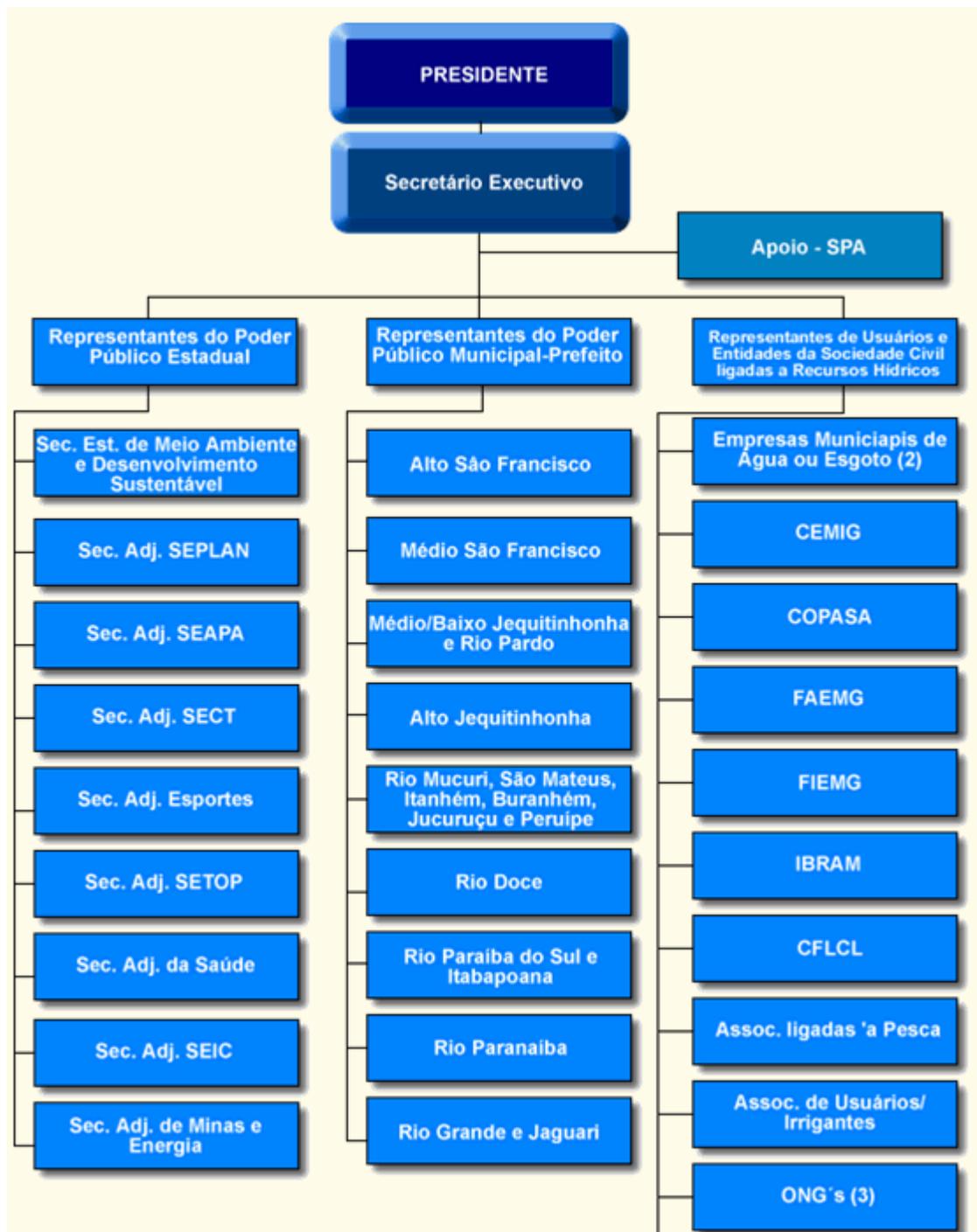
Um dos principais avanços preconizados nesta legislação, do ano de 1994, foi o estabelecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - o SEGRH/MG, o qual designava os comitês de bacia e o CERH como órgãos deliberativos e com competência normativa (em suas respectivas bacias) e a secretaria executiva e as agências de bacia como órgãos executivos. Com isto, a legislação possibilitou uma maior descentralização do poder decisório, no âmbito de bacias hidrográficas e de municípios, com a participação de representantes de usuários e de entidades da sociedade civil, ligadas a recursos hídricos, de forma paritária com o poder público estadual e municipal (MACIEL JR. 2000)

Com a promulgação da PNRH, a lei de recursos hídricos mineira passou por um processo de adequação, trazendo à tona a Lei nº. 13.199, sancionada em janeiro de 1999. A descentralização da gestão dos recursos hídricos e a participação do poder público, dos usuários e das comunidades na gestão dos recursos hídricos apresentam-se, novamente, como um dos principais fundamentos desta legislação. Nesse processo de reformulação, a nova lei estadual ampliou as competências dos comitês de bacias e legitimou a participação de novos organismos de bacia, tais como consórcios intermunicipais e associações de usuários, reconhecidos pelo CERH. Além disso, foram acrescentados instrumentos fundamentais de gestão de recursos hídricos, destaque para os planos diretores, o enquadramento dos corpos de água em classes e o sistema estadual de informações sobre recursos hídricos (CARDOSO, 2003). Quando observada a legislação estadual, em sua íntegra, verifica-se que possui fundamentos, diretrizes e instrumentos semelhantes aos da PNRH.

Semelhante ao CNRH, o CERH é um conselho com funções normativas e deliberativas, com representação do poder público, dos usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, de forma paritária com o poder público (vide figura 3). Foi criado para arbitrar conflitos existentes que não possam ser resolvidos pelos comitês estaduais, além de atuar como instância de recurso aos usuários de recursos hídricos que se sentirem prejudicados pelos comitês. Outras atribuições importantes do conselho são aprovar e acompanhar a execução da política estadual de recursos hídricos, aprovar ou não a

implantação de novos Comitês de Bacia dentro de sua área de atuação e estabelecer critérios e normas sobre a outorga e cobrança dos direitos de uso da água.

Figura 3: Organograma Conselho Estadual de Recursos Hídricos



Fonte: IGAM. Hyperlink [http://: www.igam.mg.gov.br](http://www.igam.mg.gov.br). Consultado em 25/06/2007.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos encontra-se em fase de formulação e está dividido em duas etapas. De acordo com informações obtidas através do IGAM²⁰, a primeira etapa, iniciada em junho de 2006 e finalizada em dezembro deste mesmo ano, abordou o panorama da implementação da gestão de recursos hídricos no estado, além de apresentar a avaliação dos Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas existentes. A segunda, que contará com maior participação dos CBH's e da sociedade civil, definirá as diretrizes, programas e ações prioritárias, visando assegurar os usos múltiplos, o controle, a conservação, a proteção e recuperação dos recursos hídricos e, ainda, a identificação de custos e investimentos, além de fontes de financiamento para implementação dos projetos prioritários. O plano é aprovado pelo CERH-MG e submetido ao governador do estado, que o editará por meio de Decreto. Os objetivos e a previsão dos recursos financeiros para sua execução constarão no orçamento anual do Estado.

Aprovada na mesma data da Lei nº. 13.199/99, a Lei nº. 13.194/99 criou o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO), com o objetivo de dar suporte financeiro a programas e projetos que promovam a racionalização do uso e a melhoria, em quantidade e qualidade, dos recursos hídricos estaduais. Conforme a referida Lei, os recursos do FHIDRO, regulamentado pelo Decreto nº 44.314, em junho de 2006, são os *royalties* a título de compensação financeira por áreas inundadas para a geração de energia elétrica. O Decreto regulamentador prevê a destinação de até 55% do total dos recursos do Fundo em aplicações não-reembolsáveis, no rol dos investimentos financiáveis, definidos no mesmo (TC/BR, 2006). Antes dos projetos serem enviados para análise no FHIDRO, eles precisam ser avaliados, inicialmente, pelo comitê da bacia hidrográfica que o projeto abrange.

Com relação ao SEGRH da legislação de 1999, verifica-se que este é constituído pelos seguintes órgãos: I - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); II- o CERH; III - o IGAM; IV - os comitês de bacia; V - os órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipal cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e; IV - as agências de bacias hidrográficas (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 1999 a).

À SEMAD integram, por subordinação, o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e o CERH e, por vinculação, o IGAM, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a

²⁰ Hyperlink: <http://www.igam.mg.gov.br>. Acesso realizado em 13/06/2007.

Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). O IGAM é responsável pela gestão dos recursos hídricos; o IEF pela preservação e conservação da flora e fauna, e licenciamento para desmatamento e a FEAM pelo monitoramento, licenciamento e controle ambiental.

É de responsabilidade do IGAM coordenar e acompanhar o processo de criação dos CBH's em Minas Gerais, prestando assessoria jurídica e técnica na sua fase de implementação. Com a nova organização institucional do SEGRH e em sintonia com o impulso que a Lei nº. 9.433/97 forneceu à gestão das águas em todo o país, a partir de 1997 o governo de Minas, por meio do IGAM, deu início a um amplo movimento de incentivo à criação de Comitês de Bacia em regiões do estado onde já existiam conflitos ou algum problema relacionado ao uso da água (TC/BR, 2006).

3.2 Os Comitês de Bacia em Minas Gerais

O processo de formação dos CBH's no estado foi diversificado e como mencionado anteriormente, os primeiros foram criados a partir das diretrizes dos CEEIBH/MG, sendo que os criados posteriormente surgiram a partir de demandas de setores sociais das áreas das bacias.

A figura quatro apresenta o número de comitês aprovados pelo CERH a partir de 1998. Verifica-se que, já no ano de 1998, havia uma grande demanda por constituição de comitês, haja visto que sete comitês foram implementados neste ano.

Tabela 1: Número de comitês aprovados pelo CERH entre 1998 e 2006.

| Ano de aprovação pelo CERH | Número de CBHs com a criação aprovada |
|-----------------------------------|--|
| 1998 | 7 |
| 1999 | 1 |
| 2000 | 4 |
| 2001 | 0 |
| 2002 | 4 |
| 2003 | 1 |
| 2004 | 4 |
| 2005 | 5 |
| 2006 | 3 |
| TOTAL | 29 |

Fonte: (TC/BR, 2006)

De acordo com os relatórios da empresa de consultoria TC/BR (2006),

A instituição dos CBH's foi se dando na velocidade das respostas aos estímulos do estado, como um resultado positivo da manifestação da sociedade local. A formação dos Comitês foi, em sua maioria, fruto da vontade de um grupo inicialmente reduzido de lideranças locais. Representantes das organizações da sociedade civil, seguidos das representações dos sistemas municipais de abastecimento de água foram os principais motivadores locais da formação dos Comitês .

Para sistematizar a criação de comitês de bacia no estado, o IGAM elaborou um documento que busca padronizar o processo de formatação dos organismos de bacia. Para Cardoso (2003) mais do que uma necessidade institucional de sistematizar a metodologia utilizada pelo IGAM para criar comitês, este documento é produto de uma demanda interna do estado, das mobilizações que existiam para formar comitês em diversas regiões. Havia também uma demanda externa, de outros estados, resultante das diversas exposições da experiência mineira em eventos no país relacionados à gestão de águas, o que demonstra certa liderança de Minas Gerais no tema dentro do campo de recursos hídricos no Brasil.

De acordo com este documento, a criação dos comitês mineiros tem que se orientar nos princípios da Lei 13.199/99, nas divisões geográficas das UPGRH/MG e dependem também de um parecer favorável do CERH/MG para o seu funcionamento formal. Para que se concretize um comitê de bacia é preciso ainda a mobilização de uma Comissão Pró-Organização da Bacia, composta por representantes do poder público estadual, poder público municipal, usuários e sociedade civil, com o objetivo de garantir maior apoio ao processo, comprometimento e articulação com o IGAM. Vale ressaltar que são necessárias também reuniões em pelo menos 3 municípios pólos da região da bacia hidrográfica para divulgar e apresentar a comissão e a PERH, sensibilizar (e mobilizar) a sociedade, além de ouvir as suas percepções no que tange às águas da região. Neste sentido, verifica-se que o IGAM estimula a formação de comitês, porém estes são frutos da mobilização das populações de determinadas bacias (CARDOSO, 2003).

Cabe ainda, ao IGAM, coordenar o processo de eleição dos membros dos comitês e estipular critérios para a representação²¹ dos setores de usuários da água e sociedade civil.

²¹ Sobre a representatividade dos membros de comitês, vide capítulo cinco, item: - 5.2 O processo de escolha dos membros e a representatividade das entidades participantes.

A figura cinco mostra os comitês de bacia existentes em cada uma das principais bacias hidrográficas mineiras no ano de 2006.

Tabela 2: Comissões e comitês de bacia em MG

| Bacia Rio Federal | Comissão Pró-Comitê | UPGRH | CBH | Decreto | Ano | |
|-------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------|------|----|
| Rio Doce | | D01 | Rio Piranga | 4.301 | 2002 | |
| | | D02 | Rio Piracicaba | 40.929 | 2000 | |
| | | D03 | Rio Santo Antônio | 42.595 | 2002 | |
| | | D04 | Rio Suaçuí | 44.200 | 2005 | |
| | | D05 | Rio Caratinga | 41.115 | 2000 | |
| | | D06 | Águas do Rio Manhuaçu | 43.959 | 2005 | |
| Rio Grande | Alto Rio Grande | GD1 | (aguardando Decreto) | -- | -- | |
| | Rios Mortes e Jacaré | GD2 | -- | -- | -- | |
| | | GD3 | Reservatório do Entorno de Fumas | 42.596 | 2003 | |
| | | GD4 | Rio Verde | 39.910 | 1998 | |
| | | GD5 | Rio Sapucaí | 39.911 | 1998 | |
| | | GD6 | Rios Mogi-Guaçu e Pardo* | 40.930 | 2000 | |
| | | GD7 | Afluentes do Médio Rio Grande | 42.594 | 2002 | |
| | | GD8 | Afluentes do Baixo Rio Grande | 42.960 | 2002 | |
| Rio São Francisco | | SF1 | Afluentes do Alto São Francisco | 43.711 | 2004 | |
| | | SF2 | Rio Pará | 39.913 | 1998 | |
| | | SF3 | Rio Paraopeba | 40.398 | 1999 | |
| | | SF4 | Entorno da Represa de Três Marias | 43.798 | 2004 | |
| | | SF5 | Rio das Velhas | 39.692 | 1998 | |
| | | SF6 | Rios Jequitaiá e Pacuí | 43.720 | 2004 | |
| | | SF7 | Rio Paracatu | 40.014 | 1998 | |
| | | SF8 | Rio Urucuia | 44.201 | 2005 | |
| | | Rios Pandeiros e Calindó | SF9 | -- | -- | -- |
| | | Afluentes do Verde Grande | SF10 | -- | -- | -- |

Continuação

| Bacia Rio Federal | Comissão Pró-Comitê | UPGRH | CBH | Decreto | Ano |
|--------------------------|---|-------|--|---------|------|
| Rio Paraíba do Sul | -- | PS1 | Afluentes dos Rios Preto e Paraibuna | 44.199 | 2005 |
| | -- | PS2 | Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé | 44.290 | 2006 |
| | -- | PN1 | Rio Dourados | 44.041 | 2005 |
| Rio Paranaíba | -- | PN2 | Rio Araguari** | 39.912 | 1998 |
| | -- | PN3 | Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba | 43.797 | 2004 |
| Rio Pardo | -- | PA1 | Rio Mosquito | 39.736 | 1998 |
| | Alto Jequitinhonha | JQ1 | -- | -- | -- |
| Rio Jequitinhonha | -- | JQ2 | Rio Araçuaí | 40.931 | 2000 |
| | Médio Baixo Jequitinhonha | JQ3 | -- | -- | -- |
| Rio Mucuri | Rio Mucuri | MU1 | -- | -- | -- |
| Rio São Mateus | Rio São Mateus | SM1 | -- | -- | -- |
| Rio Piracicaba / Jaguari | (aguardando decreto Estadual) Possui representação no Comitê PCJ Federal | PJ1 | | | |

Fonte: TC/BR, 2006

* Entidade equiparada à Agência de Bacia do CBH-Mogi-Guaçu/Pardo – Consórcio São João Santana aprovado pelo CERH/MG em 2004;

**Entidade equiparada à Agência de Bacia do CBH-Araguari – Associação de Usuários da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari, aprovada pelo CERH/MG em 2005

Pela figura, verifica-se que, no ano de 2006, havia 27 comitês de bacia em funcionamentos em MG. No ano de 2007, mais dois comitês entraram em funcionamento, sendo eles o Piracicaba Jaguari e o dos Afluentes Alto Rio Grande, totalizando 29 comitês em funcionamento em MG (fonte: entrevista, funcionária IGAM, julho de 2007). No entanto, a situação em que se encontram estes CBH's em MG é bastante variada, tanto no sentido de participação da sociedade e representatividade da bacia, quanto no que se refere à sua atuação e recursos disponíveis²².

²² Para conhecer sobre os comitês de bacia em MG, vide: Projeto Marca D'água, disponível em <http://www.marcadagua.org.br>; Dino (2003); Nogueira (2004) e Magalhães Jr. (2003 a); Cardoso (2003); TC/BR (2006).

Abers e Jorge (2005) chamam a atenção para o fato de que, mesmo com um sistema nacional de gestão pouco institucionalizado e, principalmente, com a indefinição dos mecanismos operacionais da cobrança pelo uso da água, a criação dos novos organismos de gestão em nível de bacia, que dependem tanto desses aspectos, surpreende pela forma como tem avançado. Na falta da cobrança, esses organismos se dedicam a uma ampla variedade de outras atividades, como a elaboração de planos de bacia, a resolução de conflitos, a discussão de projetos dos governos estaduais e federal, a promoção de parcerias locais, a realização de ações de educação ambiental, dentre outras.

4 A BACIA DO RIO DAS VELHAS

4.1 Bacia hidrográfica: unidade territorial para implementação da PNRH

Antes do aprofundamento nas questões relativas à dinâmica de funcionamento do CBH Velhas, faz-se necessária uma discussão sobre a prerrogativa de adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação dos instrumentos de gestão da PNRH.

A Lei 9.433/97 trouxe a valorização das bacias hidrográficas como espacialidades dotadas de uma capacidade de integração entre elementos e processos físicos e humanos interconectados, os quais geram cadeias de relações que devem ser levadas em conta nos processos de gestão. Isto por que as bacias hidrográficas são vistas como unidade de gestão que facilitam o estabelecimento de relações de causa-efeito entre as partes que constituem o todo (a bacia). O argumento que fundamenta a adoção desta região como unidade de gestão é o conceito de sistema, onde qualquer mudança provocada em uma das áreas da bacia pode afetar as outras áreas devido à interconexão dos fluxos de água. Ou seja, os processos que ocorrem a montante são refletidos a jusante. Sendo assim a bacia hidrográfica passa a ser considerada a unidade adequada para a gestão das águas, isto é, como possuidora de um arcabouço institucional próprio para administração e deliberação sobre o uso dos recursos hídricos (CARDOSO, 2003). Nesta perspectiva, as bacias hidrográficas são as unidades de gestão mais coerentes para a implementação da gestão das águas. Porém, verifica-se que há uma série de fragilidades na incorporação da bacia hidrográfica como unidade de gestão, quando adotada de maneira abstrata e divorciada da experiência histórica da região. Dentre as principais incongruências habitualmente apontadas destaca-se que:

1. A bacia é a unidade natural de circulação da água. A adoção da bacia como unidade territorial prioritária é positiva por que respeita o ciclo hidrológico da água. Porém, a sociedade é muito mais complexa, o que faz com que diferentes configurações espaciais se sobreponham ao contexto da bacia hidrográfica, isto por que há o espaço físico-geográfico mas há também o espaço interativo; as pessoas podem residir em uma bacia e trabalhar em outra, por exemplo. Ou seja, as ações dos atores/usuários da bacia extrapolam os limites de drenagem da mesma. Também as ações que afetam uma bacia específica podem atender a demandas por eletricidade ou abastecimento de água em outras bacias. Às vezes, é mais fácil buscar água na bacia vizinha, em função de infra-estruturas existentes ou da facilidade para captar água, do que na bacia onde se vive.

2. As alianças políticas em torno da gestão das águas não necessariamente estruturam-se a partir dessa organização geográfica. Problemas como escassez de água, seca, contaminação dos rios, construção de barragens, uso abusivo da água para fins de irrigação ou industrial, entre outros, facilmente extrapolam os limites da bacia e, conseqüentemente, a configuração dos atores políticos envolvidos tem outro formato. No entanto, as identidades sociais e as áreas de atuação das instituições possuem lógicas próprias de recorte territorial que, embora muitas vezes englobem vários municípios, dificilmente correspondem aos limites de uma bacia hidrográfica (CARDOSO, 2003).

3. No Brasil existem as esferas da união, estados e municípios, o que geralmente se denomina de ‘pacto federativo’. Não existe o “território de gestão administrativo da bacia hidrográfica”. Isto na prática traz problemas e contradições quando há necessidade de criar indicadores sociais para determinada bacia pois as pessoas se organizam em municípios. O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possui dificuldades em adaptar, ou traduzir, os “dados municipais” para “dados de bacia hidrográfica”. Tal obstáculo de planejamento não é exclusiva do Brasil, uma vez que é um problema recorrente em outros países.

4. A Lei 9.433/97 apregoa que a bacia hidrográfica será a unidade territorial para a implementação da PNRH. Porém, é preciso ter cautela ao usar o conceito de território, pois este termo não corresponde a apenas um limite administrativo. O território é também um espaço de representação e contestação²³.

²³ Sobre território, ver CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia conceitos e temas*. RJ, Bertrand Brasil, 1995.

5. A Constituição de 1988 determina que as águas subterrâneas são de domínio estadual, mas considerando que os limites dos aquíferos não correspondem aos limites dos estados, pode acontecer a gestão fragmentada de um aquífero por mais de uma unidade da federação (MAGALHÃES JR., 2003.b). Além do mais, a dinâmica da água subterrânea não obedece aos limites morfológicos das bacias hidrográficas superficiais, sendo determinada pelas características dos aquíferos.

6. A divisão administrativa em bacias hidrográficas estaduais e federais torna-se incoerente, de difícil entendimento, quando a mesma unidade de água é, em um determinado momento, considerada como ‘um rio federal’, e depois ‘em um rio estadual’. Um exemplo são alguns afluentes do rio São Francisco originários do estado de Goiás.

7. Os CBH's possuem pouco poder de intervenção nos municípios, cabendo às prefeituras o papel de regular do uso e da ocupação dos solos. Além disto, dificilmente os Planos Diretores Municipais se articulam com os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica.

8. Cardoso (2003) lembra que um dos problemas, ao adotar como modelo de gestão de águas o exemplo francês, fundamentado em Comitês e agências de bacia hidrográfica, é sua adaptação à estrutura político-administrativa brasileira. Na França, o estado é muito mais centralizado, com províncias destituídas de autonomia, o que fez com que os Comitês e Agências ganhassem uma força política no âmbito regional, sem que entrassem em choque com poderes locais. Já no Brasil, os estados e municípios desfrutam de relativa autonomia administrativa e política, tornando-se assim uma arena potencial de disputa política.

9. Por fim, apesar de parecer fácil delimitar ou perceber os limites geográficos de uma bacia hidrográfica, na realidade não é simples ter a percepção visual da sua área de abrangência. Sobre este aspecto, Cardoso (2003, p. 142) identificou em seus trabalhos de campo na região da bacia do Araçuaí (MG) outras dificuldades: quando a abrangência territorial do Comitê era vivenciada na prática, e entrava em conflito com outras lógicas de ordenamento territorial e de construção de identidades locais; ou quando o termo ‘bacia’ era empregado no cotidiano, remetendo-se a um universo de significado bastante diferenciado daquele determinado pelo conceito geográfico adotado na política de recursos hídricos, inclusive como sinônimo de comitê de bacia.

Portanto, observando a discussão a partir das divergências citadas acima, pode-se afirmar que, na teoria, a adoção da bacia como unidade de gestão traz avanços, visto as relações diretas de causa e efeito estabelecidas entre os trechos a jusante e a montante de um

rio, formando uma rede que realça a interdependência geral entre os usos, e por consequência, seus usuários. Mas, na prática, este preceito traz inúmeros desafios, dentre eles problemas de identidade, de administração e na maneira como as pessoas se organizam - em municípios e em estados.

Não necessariamente pensando somente na bacia hidrográfica, como escala de gestão, se chegará a soluções mais eficientes. Com isto verifica-se que ao mesmo tempo em que o modelo é avançado e moderno, ele traz problemas quando aplicado de modo dissociado do contexto socioambiental específico e divorciado da experiência social concreta (IORIS, A. R. R. Relato oral - aula ministrada em 10/04/2007. I Curso de Extensão em Ecologia Política das Águas, IPPUR/UFRJ, 2007).

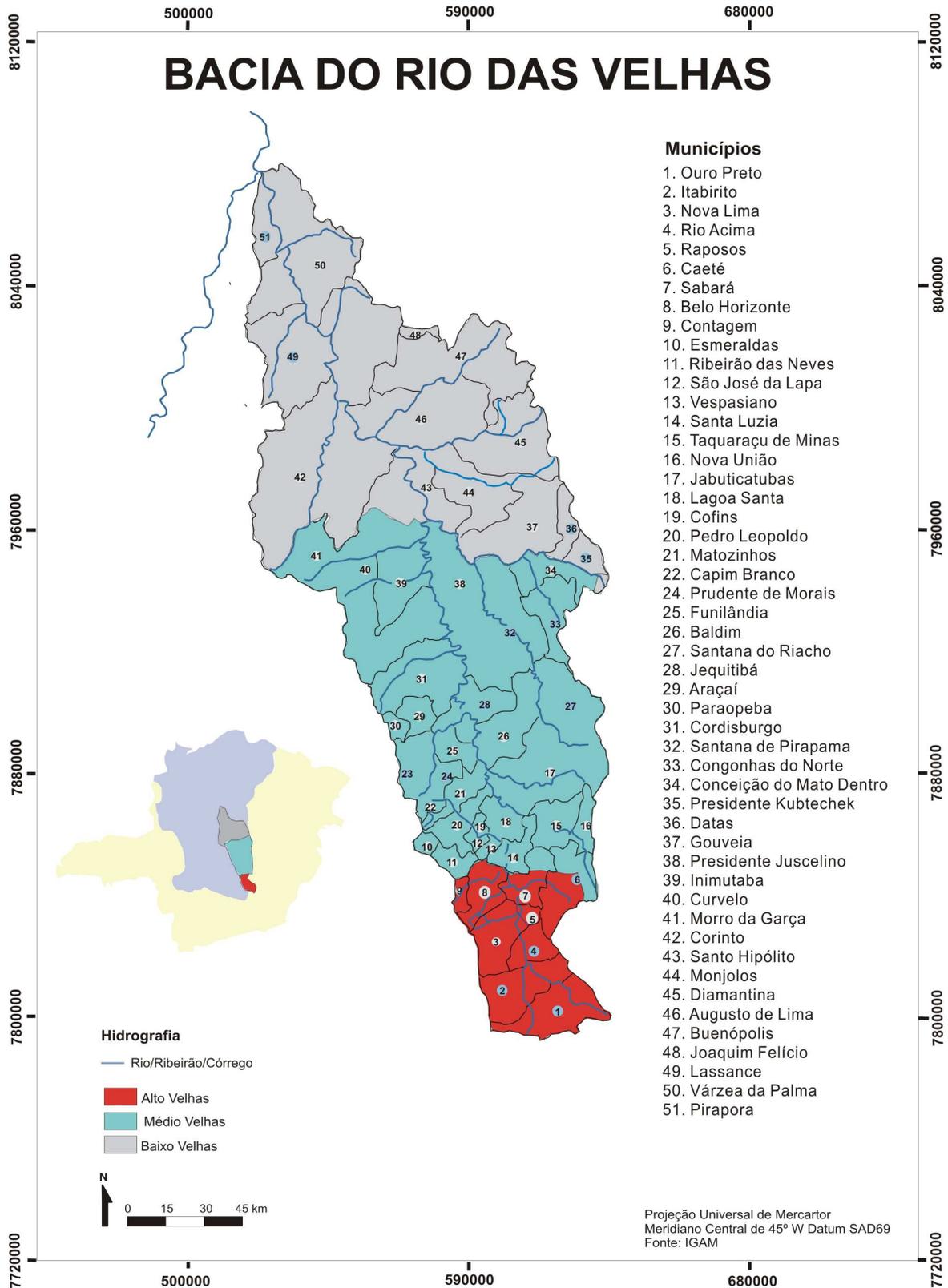
Este tópico – “Bacia hidrográfica: unidade territorial para implementação da PNRH” - teve como objetivo trazer à tona alguns dos argumentos favoráveis e, principalmente, apontar críticas com relação à adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação dos instrumentos de gestão das águas. Não se pretende, neste momento, explorar a fundo esta discussão no plano teórico, mas sim suscitar reflexões que auxiliem no entendimento da prática da gestão compartilhada das águas. A seguir, serão apresentadas algumas características físicas, sociais e econômicas do rio das Velhas e, em seguida, uma discussão sobre o gerenciamento participativo das águas nesta bacia.

4.2 Caracterização regional da bacia do rio das Velhas

A bacia do rio das Velhas localiza-se na região central de MG, entre as latitudes 17° 15'S e 20° 25'S e longitudes 43° 25'W e 44° e 50W. Apresenta uma forma alongada na direção norte-sul do estado, como pode ser visualizado na Figura 7.

O rio das Velhas tem sua nascente principal na cachoeira das Andorinhas, município de Ouro Preto, a uma altitude de aproximadamente 1.500 m. Toda a bacia compreende uma área de 29.173 Km², onde estão localizados 51 municípios que abrigam uma população de aproximadamente 4,8 milhões de habitantes - destes, aproximadamente 89% residem em distritos e municípios integralmente inseridos na bacia, conforme dados do censo do ano 2000 (CAMARGOS, 2005).

Figura 5: Bacia do rio das Velhas em trechos



Fonte: (CAMARGOS, 2005).

Através da figura 7 identifica-se que a bacia do Velhas divide-se em três regiões, sendo elas denominadas por:

a) Alto rio das Velhas: compreende toda a região denominada Quadrilátero Ferrífero, tendo o Município de Ouro Preto como o limite ao sul e os municípios de Belo Horizonte, Contagem e Sabará como limite ao norte. Uma porção do município de Caeté faz parte do alto rio das Velhas, tendo a Serra da Piedade como limite leste.

b) Médio rio das Velhas: ao norte traça-se a linha de limite desse trecho da bacia coincidindo com o rio Paraúna, o principal afluente do rio das Velhas. No lado esquerdo, atravessa o município de Curvelo e, em outro trecho, coincide com os limites do município de Corinto.

c) Baixo rio das Velhas: compreende, ao sul, a linha divisória entre os municípios de Curvelo, Corinto, Monjolos, Gouveia e Presidente Kubitscheck e, ao norte, os municípios de Buenópolis, Joaquim Felício, Várzea da Palma e Pirapora.

Há ainda, entre estas três regiões, diferenças relevantes no que diz respeito a população total, aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos. A tabela 1 mostra a relação entre a área de cada trecho e a sua população total.

Tabela 3- População e área total por regiões da bacia do Velhas

| Região | População total | % | Área Km ² | % |
|--------------|-----------------|-------|----------------------|-------|
| Baixo Velhas | 202.446 | 4,59 | 18.576,01 | 47,78 |
| Médio Velhas | 1.121.337 | 24,25 | 16.970,7 | 43,63 |
| Alto Velhas | 3.082.407 | 69,96 | 3.347,6 | 8,59 |
| Total | 4.406.190 | 100 | 38.894,3 | 100 |

Fonte: adaptado de Camargos (2005)

Com base nesta tabela observa-se que é inversamente proporcional a relação existente entre área e população total; principalmente quando se compara os trechos alto e baixo Velhas. Isto por que o alto Velhas apresenta o maior contingente populacional e ocupa a menor área dos três trechos. Possui uma expressiva atividade econômica, concentrada, principalmente em Belo Horizonte (BH) e Contagem, onde estão presentes os maiores focos de poluição hídrica de toda a bacia. Os principais agentes poluidores são os esgotos

industriais e domésticos não tratados e os efluentes gerados pelas atividades minerárias clandestinas atuantes nesta parte da bacia (CAMARGOS, 2005). Já os trechos médio e baixo rio das Velhas abarcam a maior parte da área da bacia, no entanto são regiões pouco povoadas (principalmente o baixo Velhas) com vocação rural. Assim possuem características físicas, culturais, econômicas e de uso e ocupação do solo diferenciadas, se comparado ao alto trecho. Quanto à área de drenagem, o trecho denominado alto Velhas contribui com cerca de 9,8% da área, a média bacia com cerca de 45% e a baixa bacia com 45,2% do total (CAMARGOS, 2005).

Rio das Velhas: séculos de degradação

A exploração mineral teve papel importante na ocupação e no desenvolvimento econômico da bacia, principalmente no alto rio das Velhas. A extração mineral começou no século XVIII, com a descoberta do ouro e pedras preciosas e provocou grandes mudanças na dinâmica de povoamento, como a interiorização da Colônia e o surgimento de um considerável número de vilas em MG. A abundante ocorrência de recursos minerais na região do alto Velhas propiciou a degradação ambiental por parte de mineradoras e garimpos. Os principais recursos encontrados na bacia são ferro, manganês, ouro, alumínio, urânio, mercúrio, chumbo, zinco, cobre, calcário, mármore, dolomito, quartzo, diamante, filito, caulim, argila, dentre outros.

Neste início do século XXI, a atividade mineradora ainda sobressai-se como uma das atividades econômicas mais importantes da bacia do rio das Velhas. É responsável por 22% do PIB do estado, sendo 71% no alto, 21% no médio e 8% no baixo rio das Velhas. Atualmente, só a mineração do ferro nesta bacia é responsável por 13% do pessoal da indústria extrativa mineral do Brasil. A degradação ambiental da bacia é também resultado desta atividade. Um problema é que as áreas de maior potencial mineral também têm um alto potencial erosivo natural. O resultado é o assoreamento do rio, além do transporte de sólidos para o curso d'água. A erosão também é fruto da ocupação urbana e da agricultura, representando grande problema para a qualidade da água do rio e seus afluentes (PROJETO ÁGUAS DE MINAS, 2006).

Unidades de conservação

Ao observar as bacias hidrográficas de MG, nota-se que a do rio das Velhas é a que detém o maior número de UC's. Esse maior número de áreas preservadas na bacia decorre,

principalmente, da maior utilização e pressão sobre os recursos naturais existentes em comparação com outras bacias mineiras. Um exemplo é a Área de Proteção Ambiental Sul de Belo Horizonte (APA-SUL), criada com o objetivo de controlar a expansão urbana, as explorações minerárias e, principalmente, assegurar maior proteção aos mananciais de abastecimento de água para a RMBH (CAMARGOS, 2005).

Vegetação

A vegetação predominante da bacia é de cerrado. No entanto, existem hoje poucas áreas de vegetação nativa, por isso, o Parque Nacional da Serra do Cipó é de enorme importância dentro da bacia como praticamente a única grande área ainda em bom estado de conservação (PROJETO ÁGUAS DE MINAS, 2006).

No médio e baixo curso grande parte dessa vegetação foi suprimida para dar lugar à atividade agropecuária. As matas ciliares estão se reduzindo cada vez mais a pequenas faixas, o que tem agravado o problema de assoreamento dos cursos d'água. A vegetação de cerrado, formação predominante na bacia, sofreu reduções significativas devido a queimadas, desmatamentos e mineração. No alto Velhas, um fator de pressão sobre a vegetação a merecer destaque é a expansão da urbanização por meio da implantação de grandes condomínios, principalmente na RMBH, abrangendo áreas de preservação ambiental, como a APA SUL e as áreas cársticas no município de Lagoa Santa (CAMARGOS, 2005).

Conflitos relacionados aos interesses e usos múltiplos da água

Os principais usuários das águas da bacia são os setores doméstico, agropecuário e industrial. O uso mais significativo da água é demandado pelo setor doméstico. Para este setor, são captados cerca de 12,9 m³/s (cerca de 60 % do total). Em seguida, identifica-se o setor agropecuário, com uma captação de águas da ordem de 7,0 m³/s (cerca de 33% do total). O setor industrial é responsável por 1,62 m³/s ou, aproximadamente, 7 % do total. Com relação ao uso "lançamentos", os estudos também mostram que o setor doméstico é responsável por cerca de 73 % do total de lançamentos em superfície (CAMARGOS, 2005).

Os maiores usuários do setor doméstico são as concessionárias de saneamento, representadas pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e pelas Prefeituras - que prestam os serviços por meio de convênios com autarquias municipais, como por exemplo os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE) e pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). A COPASA administra os serviços de água da maior parte

dos municípios da bacia, inclusive daqueles que apresentam os usos mais significativos e encontram-se localizados na RMBH.

Dentre os 51 municípios da bacia, poucos são responsáveis pela grande maioria do volume das captações da água. Apenas BH, Contagem e Sete Lagoas respondem por cerca de 57% de toda a captação da bacia, e 70% de todo o lançamento (CAMARGOS, 2005).

A agricultura é uma atividade executada de forma difusa na bacia. O município de Pirapora o único na bacia com projeto de grande porte na irrigação. Porém, as outorgas concedidas para esta atividade no período de 1989 a abril de 2004 demonstram a evolução desse tipo de uso. Os estudos do plano diretor da bacia apontaram que há necessidade de incentivar a melhoria da eficiência dos métodos de irrigação, visando à utilização racional dos recursos hídricos, bem como dos aspectos relacionados ao uso de agroquímicos. Com relação à pecuária, verifica-se que, apesar desta atividade apresentar um desempenho econômico insatisfatório, é uma atividade predominante ao longo da bacia do rio das Velhas, sendo a base econômica de pelo menos 12 municípios localizados, em sua maioria, no médio e no baixo rio das Velhas.

Outro usuário de destaque é setor da mineração. Ele exerce impactos negativos sobre os recursos hídricos, sendo necessário que se proponham ações para a regularização e controle dessa atividade, especialmente em relação às empresas de médio e pequeno porte (CAMARGOS, 2005).

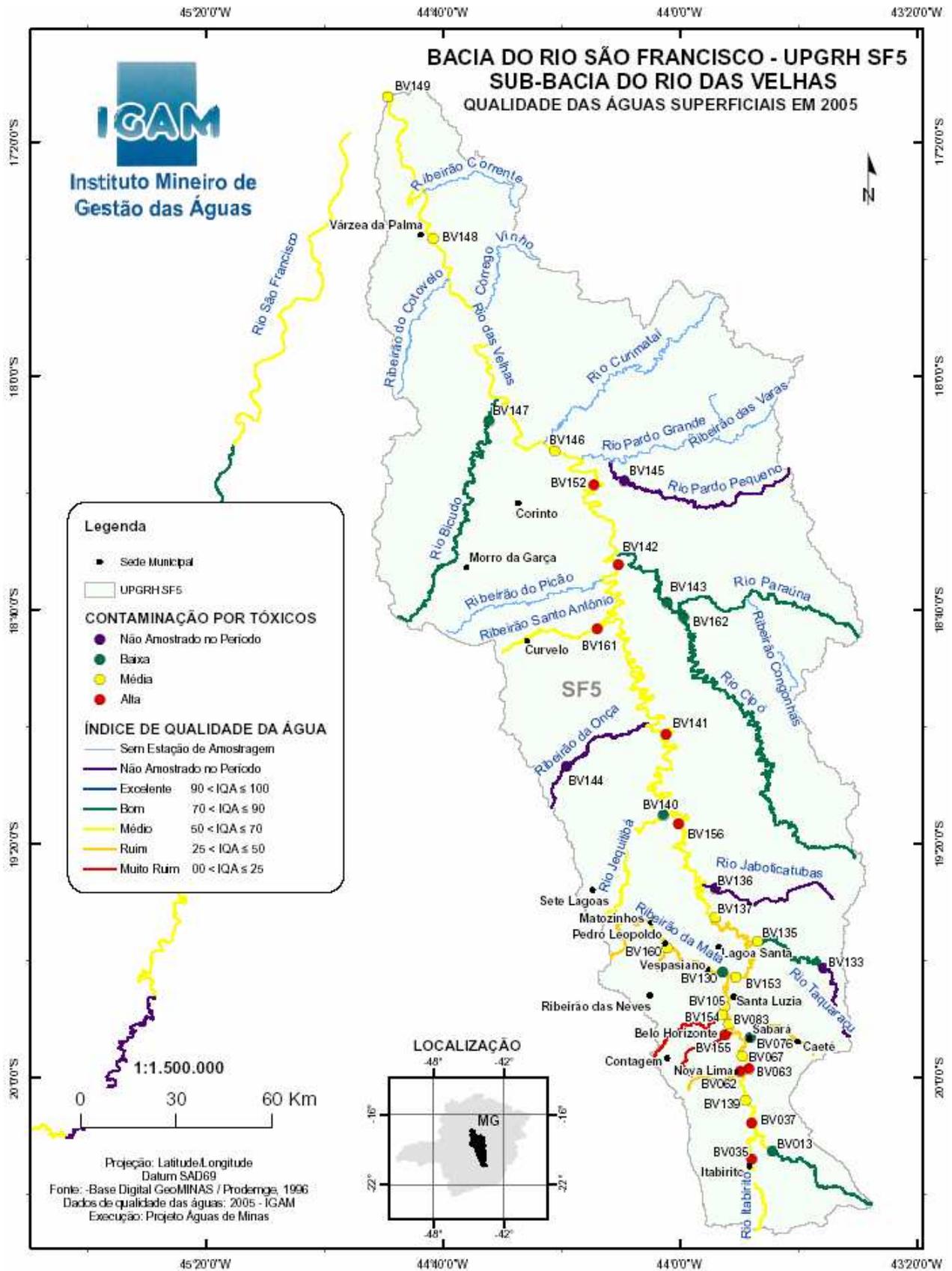
Usuários menos expressivos são representados pela geração de energia elétrica (9 pequenas usinas hidrelétricas) e atividades de turismo e lazer, destaque para lagoas e cachoeiras nas regiões do alto e médio Velhas (CAMARGOS, 2005).

Por meio desse panorama, conclui-se que os principais usuários de água na bacia correspondem às concessionárias de saneamento, Prefeituras, setores agropecuário, mineral e industrial. Todos encontram-se representados²⁴ no CBH Velhas nas vagas destinadas aos Usuários de Água, Poder Público Municipal e, em alguns casos, nas vagas de Sociedade Civil - como por exemplo, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG). Neste contexto, o CBH Velhas possui o relevante papel de promover o encontro e a negociação entre os atores sociais estratégicos, para que as ações deliberadas pelo CBH Velhas sejam respaldadas e reconhecidas com o apoio dos diversos setores ali representados.

²⁴ Vide capítulo cinco, item “o processo de escolha dos membros e a representatividade das entidades”.

A situação em que se encontram as águas desta bacia pode ser melhor visualizada a partir da figura a seguir.

Figura 6: Qualidade das águas superficiais na bacia do rio das Velhas em 2005



Fonte: PROJETO ÁGUAS DE MINAS (2005)

Observando este mapa, pode-se verificar que a pior condição de qualidade de água foi observada no trecho do rio das Velhas a jusante do ribeirão Arrudas (sinalizada pelo código BV083) até a ponte Raul Soares (BV137), no município de Lagoa Santa, onde as estações monitoradas permaneceram na maior parte do tempo na condição de índice de qualidade da água (IQA) ruim. Esses trechos destacaram-se pelas piores condições de qualidade, pois recebem os despejos dos efluentes domésticos e industriais de toda RMBH. Assim, a piora da qualidade das águas do rio das Velhas, em seu alto-médio curso, é notável a partir da sua confluência com o ribeirão Arrudas (BV083) que contribui com o aumento da carga orgânica, contaminação fecal, sólidos em suspensão, além de outros contaminantes. Contudo, à medida que o rio das Velhas vai recebendo afluentes que apresentam águas de melhor qualidade, como dos rios Jaboticatubas, Taquaraçu, e Paraúna, mais a jusante no seu baixo curso, observou-se uma melhora significativa da qualidade das águas a partir da cidade de Santana de Pirapama (BV141). Além do efeito da diluição, foi possível observar uma melhor capacidade de autodepuração do rio das Velhas quando vai se aproximando da sua foz no rio São Francisco, pois as águas vão se tornando mais oxigenadas, com uma diminuição significativa dos teores de matéria orgânica, coliformes termotolerantes e sólidos em suspensão (PROJETO ÁGUAS DE MINAS, 2005).

Com isto, o que se vê é a piora na qualidade das águas resultantes da intensa poluição produzida pela RMBH, provocando graves impactos negativos na bacia como um todo; neste sentido, os agricultores são impossibilitados de usar água do rio para irrigação, os municípios a jusante da área metropolitana não podem captar água do rio para abastecimento e os pescadores reclamam da falta de peixes (ABERS, 2001). Devido ao fato da RMBH ser a maior contribuidora de cargas de poluição na bacia, esta é o foco das ações da ‘Meta 2010’.

A ‘Meta 2010’, cujo slogan é nadar, pescar e navegar no rio das Velhas até 2010, é uma proposta de conseguir reenquadrar o trecho do rio das Velhas que passa pela região metropolitana para classe II. Essa classificação é a de águas destinadas ao abastecimento doméstico após tratamento convencional, a atividades de lazer, à irrigação de hortaliças e plantas frutíferas e à criação de peixes. Em 2007, a Meta 2010 passou a ser um dos projetos estruturadores do Governo de Minas. Desde 2005, uma Comissão Interinstitucional acompanha o desenvolvimento de ações para o alcance da Meta, além de apontar a prioridade dessas ações e promover a articulação para a busca de recursos. Os principais atores

engajados nesta proposta são: os órgãos da SEMAD, a COPASA, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e de Contagem, CBH Velhas e Projeto Manuelzão²⁵.

4.3 A gestão (tensão) entre os trechos alto, médio e baixo Velhas

Como mencionado anteriormente, a bacia do Velhas localiza-se inteiramente em MG e pode ser melhor estudada a partir dos trechos denominados alto, médio e baixo Velhas. Gerenciar toda sua extensão territorial não é uma tarefa simples. As incongruências enumeradas no início deste capítulo, sobre a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão, frequentemente se aplicam a região do rio das Velhas.

Isto porque, dentre outros motivos, o rio das Velhas possui mais de 800 km de extensão entre a sua nascente, em Ouro Preto, e a sua foz, em Barra do Guaicuy. Acrescenta-se a isto, o fato da bacia abarcar 51 municípios (sendo que 44 cidades não estão totalmente inseridos na bacia e 7 destas possuem a sede municipal fora da bacia) e inúmeras importantes sub-bacias de afluentes.

Acontece, com frequência, de uma parcela da população residir em uma bacia e trabalhar ou estudar em outra, ou do abastecimento de água e a geração de energia elétrica serem feitos a partir de reservatórios de outra bacia; dentre outras situações²⁶.

Neste momento, será dado enfoque a uma questão que diz respeito ao sentimento de pertencimento à bacia hidrográfica: as diferenças regionais (físicas e socioculturais) presente entre os três trechos da bacia. É relevante, neste caso, considerarmos ainda o fato da referência da bacia ter que ser construída e disputada com as unidades e percepções já existentes, visto que a diversidade de atores que estão participando na sua gestão possuem percepções espaciais baseadas em outras referências territoriais, principalmente, a referência municipal. Percebe-se que esta situação estimula que haja uma certa ausência de sentimento de pertencimento a uma bacia hidrográfica.

Um episódio, que merece ser citado e que foi resultante desta falta de “sintonia” entre os trechos, foi o movimento feito no trecho do baixo Velhas para a criação de um comitê independente do alto e médio Velhas, iniciado em 2001. Isto se deu também em função de uma DN do CERH que, ao criar as UPGRH’s, dividiu o rio das Velhas em 2 unidades, sendo

²⁵ Para maiores informações, ver “Suplemento Informativo sobre a Meta 2010”, disponível no site <http://www.ufmg.manuelzao.br>.

²⁶ Houve, por exemplo, denúncias no CBH Velhas de que durante o feriado de carnaval em Diamantina há captação clandestina de água no rio das Velhas para suprir a demanda neste período.

elas: a SF5, da nascente até a região de Curvelo; e a jusante a SF6. Representantes do baixo Velhas e bacia do Jequitaí, ao perceber esta possibilidade de desmembramento, solicitaram ao IGAM a criação de um comitê independente. Na ata da 12ª reunião do CBH Velhas consta que a conselheira Luiza de Marillac informou sobre este pedido de formação de novo comitê entregue ao órgão gestor do estado. O presidente na época, Paulo Maciel, mostrou estranheza com tal proposta e enfatizou que o CBH Velhas teria que participar ativamente desta discussão, para isto, um grupo de trabalho foi criado para discutir e propor alternativas, visto que grande parte dos membros do CBH Velhas eram contrários ao desmembramento da região do baixo Velhas deste comitê.

Em entrevista para o Jornal Manuelzão, a representante do IGAM, Luiza de Marillac, afirmou que esta proposta de organização de um novo comitê englobando o baixo Velhas e bacia do Jequitaí foi feita com base nos aspectos diferenciais da região do baixo Velhas com o restante da bacia. "A região do baixo Velhas apresenta características antropológicas, sociológicas, culturais e climáticas bem diferentes das regiões do alto e médio Velhas" (JORNAL MANUELZÃO, 2003). No entanto, o CERH decidiu revogar a decisão, com base na lei federal 9433/97, que determina a gestão das águas por bacia hidrográfica. A partir de então, toda a bacia do rio das Velhas passou a integrar a UPGRH SF5, passando então a SF6 a ser composta pelas bacias dos rios Jequitaí e Pacuí (JORNAL MANUELZÃO, 2003).

Mesmo não obtendo êxito neste pedido de desmembramento, esta tentativa demonstra a fragilidade no relacionamento entre os trechos. Além de todas as diferenças econômicas e físicas já citadas, acrescenta-se o fato de que a secretaria do CBH Velhas, bem como a grande maioria das reuniões e dos membros encontram-se presentes no alto Velhas. Além do mais, devido à concentração de poder político e econômico, a RMBH exerce um poder maior na gestão do rio das Velhas frente às demais regiões da bacia.

Cabe ressaltar que existem algumas iniciativas que têm investido esforços no sentido de criar a imagem da bacia, valorizando-a como um espaço em permanente construção, e não como um espaço fixo. Sob esta ótica, verifica-se que o *site* do Projeto Manuelzão disponibiliza um *link* para que os moradores de Belo Horizonte descubram em qual sub-bacia do rio das Velhas reside, bastando para isto digitar o seu endereço no local indicado no *site*²⁷. Outra ação para estimular um sentimento de pertencimento a determinada bacia são as expedições de canoa realizadas também pelo Projeto Manuelzão. Em 2003 aconteceu a

²⁷ Ver: www.manuelzao.ufmg.br

“Expedição Manuelzão Desce o Rio das Velhas” que percorreu toda a calha principal do rio das Velhas e, posteriormente, ocorreram inúmeras outras expedições em afluentes do rio das Velhas²⁸. Devido ao grande potencial de mídia e comunicação que o Manuelzão possui, constata-se que este Projeto é o principal responsável por ações de mobilização social que visam disseminar a idéia de “identidade de bacia” nos moradores dos municípios do rio das Velhas.

Em contraponto, Cardoso (2003) argumentou que há uma diferença grande entre reconhecer a área da bacia hidrográfica onde reside e se identificar com ela. Além do mais, mesmo considerando ser importante que haja um sentimento de pertencimento a determinada bacia, ainda assim não é possível afirmar, ou mensurar, até que ponto a relação afetiva com a bacia hidrográfica contribui para a gestão sustentável de todo o rio. Portanto,

“Há bacias hidrográficas que envolvem dezenas de municípios, muitas vezes sem nenhum laço que os una. Assim, a identidade da bacia é algo a ser construído e pode envolver uma infinidade de iniciativas. Em que medida essa identidade é necessária para o funcionamento dos Comitês e para uma gestão das águas que tenha um resultado satisfatório para a população e todos os agentes sociais envolvidos, é ainda uma questão em aberto (CARDOSO, 2003)”.

Assim, verifica-se que as diferenças sócio-culturais ao longo da bacia, a falta de um sentimento de ‘pertencimento’ por parte da população, a sua extensão territorial e o grande número de municípios existentes, são fatores que tornam-se um desafio para a realização da gestão compartilhada das águas no rio das Velhas. No capítulo seguinte, será abordada a questão da representatividade que estes trechos possuem no CBH Velhas, outra questão chave para auxiliar no entendimento do gerenciamento da bacia como um todo.

5 CBH VELHAS: HISTÓRICO E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO

O CBH Velhas foi um dos comitês pioneiros em Minas Gerais, tendo sido fundado em 1998, ano em que começaram a ser instituídos os primeiros comitês de bacia no estado. Como mencionado anteriormente, o CBH Velhas surgiu por influência do Banco Mundial

²⁸ Ver: JORNAL MANUELZÃO (2007). Número 41. “Expedição é exemplo de aprimoramento.” Disponível em: http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_informa/folder_jornal. Acesso realizado em dezembro de 2007.

que, naquela época, era um dos principais financiadores do PROSAM. Dentre as metas deste Programa havia a formatação de uma agência de bacia para o rio das Velhas e, assim, iniciar a cobrança pelo uso da água para que houvesse investimentos na capacidade da gestão das águas nesta região (ABERS, 2001). Porém, era necessário que houvesse, primeiramente, um comitê de bacia consolidado para, posteriormente, formatar uma agência de bacia. Para criar o CBH Velhas iniciaram-se reuniões para viabilizar a sua formatação e mobilização social. O CERH teve que ser ativado para legitimar o processo já que, criado em 1995, ainda não tinha organizado nenhum encontro. Em sua primeira reunião de pós-instituição, entrou na pauta do CERH a solicitação de criação do CBH Velhas (Fonte: entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007).

A criação do Comitê foi feita de forma rápida e sem um amplo processo de mobilização dos setores interessados. Abers (2001) identificou que aconteceram apenas quatro reuniões preparatórias e uma conclusiva em um curto espaço de tempo, demonstrando que o processo foi feito de forma apressada. Elas ocorreram nos municípios de Santa Luzia em 05/09/97, Curvelo em 09/09/97, Várzea da Palma em 10/09/97 e Itabirito em 12/09/97. O encontro final ocorreu em Belo Horizonte no dia 16/09/97. Como não foram elaboradas as atas destas reuniões não é possível saber, ao certo, o que foi discutido sobre a estruturação do Comitê. Abers (2001) identificou apenas que houve discussões sobre as propostas dos técnicos de manter a composição quadripartite, seguindo a lei estadual. Sendo assim, cada setor - poder público estadual, poder público municipal, usuários e sociedade civil - ficariam com sete vagas e que as prefeituras incluídas deveriam representar, tentando um equilíbrio, os municípios das regiões do alto, baixo e médio Velhas. Este processo de rápida mobilização na criação do CBH Velhas deve ser conhecido pois, “é freqüente atribuir à demora na operacionalização do comitê ao fato de ter sido criado sem uma demanda local “autêntica” nem uma mobilização prévia da sociedade” (ABERS, 2001).

No decorrer das pesquisas de campo e de gabinete, relacionadas ao CBH Velhas, constatou-se que o assunto da implementação da cobrança pelo uso da água esteve (e está) presente neste colegiado desde a sua fundação, mesmo por que o Comitê foi criado como pré-requisito para justificar e legitimar a concepção da Agência de Bacia. Sendo assim, a história do CBH Velhas será descrita a seguir enfatizando a discussão sobre a implementação da cobrança ao longo dos anos e sintetizando (e organizando) as fases pelas quais o CBH Velhas atravessou ao longo do tempo.

5.1 O processo de construção do CBH Velhas

As primeiras reuniões e o surgimento da Unidade Técnica (UT) – 1998/2000

Em agosto de 1998 aconteceu a primeira reunião do CBH Velhas com o empossamento dos membros; apresentação e discussão da proposta de criação de uma Unidade Técnica Executiva Interinstitucional (UT), para funcionar enquanto não houvesse a Agência de Bacia e eleição e posse da primeira diretoria. João Neiva, representante da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), foi o primeiro presidente do Comitê.

No final de 1998, ocorreu a segunda reunião²⁹ e, em seguida, o Comitê paralisou as suas atividades por quase um ano em decorrência das eleições e mudança de governo estadual. Em função da nova administração eleita em MG, no início de 1999, todos os representantes do segmento Poder Público Estadual, inclusive o presidente, tiveram que ser substituídos. Devido a este e outros motivos, nos primeiros anos de existência do CBH Velhas aconteceram freqüentes paralisações das atividades e dificuldades em dar continuidade às ações.

Fundado no mesmo ano que o CBH Velhas, o Projeto Manuelzão, coordenado por docentes da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), adquiriu capilaridade e presença notável na bacia (ABERS, 2003). Mesmo sendo representativos da bacia do Velhas, tanto o Projeto Manuelzão quanto o IGAM não possuíram cadeira de representante nesta primeira composição do comitê. Sobre isto, o representante do Projeto Manuelzão, afirmou que:

Criaram o Comitê do Velhas para legitimar/legalizar a relação do Velhas com o Prosam. Eles criaram o Comitê e mantiveram o Projeto Manuelzão de fora. Nós protestamos e começamos a freqüentar as reuniões por que nós tínhamos o direito a falar. Fomos muito bem recebidos, eles nos deram um certo respeito, e a gente passou a dar opiniões na reunião. Com o tempo, a nossa participação passou a ter quase que uma relevância enorme. Fonte: (Entrevista, representante sociedade civil, março de 2007)

Já o IGAM cedeu lugar a outras entidades que gostariam de participar do CBH Velhas, como bem disse uma entrevistada:

O IGAM não participou na primeira composição porque tinham outras entidades querendo participar e o nosso pensamento foi: a gente quer que este Comitê comece a funcionar, então nos não

²⁹ Na segunda reunião do CBH Velhas, em 12 de novembro de 1998, não foi elaborada a ata, impossibilitando assim sabermos quais foram os assuntos nela discutidos.

vamos brigar aqui por vaga, porque o órgão gestor, de qualquer forma, vai ter que dar apoio ao Comitê.” (Fonte: entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007)

Na terceira reunião, em meados de 1999, o tema da cobrança pelo uso da água entra em pauta. Argumenta-se, neste momento, que a bacia do rio das Velhas possui estudos avançados (elaborados pelo PROSAM) que favorecem a implementação da mesma. O ex-presidente do CBH Velhas, João Neiva, enfatizou a necessidade da criação da UT com a finalidade de preencher a lacuna da falta da agência de bacia. “Não adianta se pensar em gestão de recursos hídricos, sem efetivar a cobrança pelo uso da água” (Fonte: Ata 3º reunião). João Bosco Senra, presidente do IGAM na época, apresentou proposta para reestruturação do CBH Velhas visando a inclusão do IGAM e do Projeto Manuelzão no corpo das entidades participantes. Nesta mesma reunião, uma primeira versão do regimento interno do Comitê foi discutido e criticado em vários pontos, mas não pôde ser votado por falta de quorum mínimo de 2/3 dos participantes exigidos para votação. Assim, neste momento, o CBH Velhas passava por problemas de falta de adesão dos membros nas reuniões, além da falta de presidente e de regimento interno. Um mês depois deste encontro, ocorre a quarta reunião e o assunto da UT (ou Agência Transitória) aparece novamente em discussão, visto como uma prioridade para fortalecer o colegiado.

Após nove meses sem encontros formais, a quinta reunião acontece em março de 2000, porém, novamente não há quorum para a votação do presidente e para a apreciação da minuta do regimento interno. O diretor geral do IGAM apresentou os estudos realizados pelo PROSAM para a bacia do rio das Velhas e elucidou questões referentes à instituição da UT de apoio ao Comitê, até que se regulamentasse a criação da agência de bacia. Ficou acordado, entre os membros presentes, que o IGAM deveria iniciar um processo de mobilização e articulação dos interessados para organizar e implementar a UT através da própria estrutura do IGAM.

Em maio de 2000, ocorre o sexto encontro, quando finalmente há quorum para votação da diretoria e do regimento interno, sendo Paulo Maciel Jr (na época, Secretário Municipal de Meio Ambiente de BH) escolhido para preencher um “mandato tampão” de presidente do CBH Velhas até agosto do mesmo ano. Foi constituído um grupo de trabalho encarregado de trazer para conhecimento do Comitê, na reunião seguinte, a proposta da figura jurídica da UT. Surgiu, pela primeira vez na história do Comitê, a votação de um assunto que não se

relacionava à sua organização interna, ou seja, aprovou-se uma moção a ser enviada ao prefeito de Contagem para impedir o adensamento da margem esquerda da Lagoa da Pampulha.

O sétimo encontro aconteceu no mês de junho de 2000 e o grupo encarregado de prestar esclarecimentos sobre a UT preparou e apresentou o estudo contendo os principais objetivos do organismo a ser criado e as necessidades mínimas que a UT necessitaria, a saber: I - infra-estrutura física, o IGAM se prontificou a ceder um espaço físico para a sede da UT; II - pessoal técnico, a solução apontada foi que seria cedido por órgãos do sistema estadual de meio ambiente e, III - recursos financeiros. Foi calculado em R\$ 25.000,00 a despesa mensal da UT, mas não houve a indicação de quem arcaria com estes custos.

Entre junho e agosto de 2000, iniciaram-se as inscrições para eleições do segundo mandato. A nova composição, eleita em 18 de agosto, trouxe várias mudanças. Isto por que houve uma mobilização maior dos segmentos para participar e uma atuação clara por parte do Projeto Manuelzão em eleger entidades da sociedade civil e prefeituras que eram conveniadas ao Projeto (ABERS, 2001). Verifica-se, assim, que esta eleição foi apropriada pelo segmento da sociedade civil, representado pelo Projeto Manuelzão, diferentemente do processo burocrático ocorrido, às pressas, no primeiro mandato (ABERS, 2001).

Em dezembro de 2000, houve 2 reuniões. Na primeira, o CBH Velhas aprovou, por unanimidade, a criação da UT. Na segunda, aconteceu eleição para diretoria do Comitê e Paulo Maciel é eleito presidente do CBH Velhas com diferença de apenas um voto para o segundo colocado, Apolo Heringer Lisboa, coordenador do Projeto Manuelzão.

O surgimento de novas demandas – 2001/2003

No ano de 2001, ocorreram 4 reuniões e houve um certo avanço com relação a criação da UT. Discutiu-se, inclusive, sobre um projeto para obter recursos da ANA para este fim. De fato, o Comitê promoveu e participou de eventos relacionados à gestão de recursos hídricos, discutiu políticas e projetos em andamento e deliberou pedidos de outorgas de uso da água, realizando ainda, no fim de 2001, um seminário público sobre a cobrança pelo uso da água. Neste evento houve palestras e a apresentação dos estudos sobre essa reivindicação, realizados no âmbito do PROSAM.

Mesmo com os avanços, Abers (2001) identificou que grande parte dos membros do Comitê não participava de forma efetiva das reuniões, campanhas, estudos, ou outras atividades na bacia. Constata que a energia do Comitê está quase que totalmente direcionada

ao futuro, quando haverá uma agência estruturada e a cobrança do uso da água implementada, disseminando a crença de que o Comitê não pode fazer nada hoje. Argumenta ainda que o processo de criação da agência possivelmente será demorado e corre-se o risco de ocorrer uma desmobilização dos membros ao sentirem que não há muito o que fazer enquanto esperam começar a cobrar pelo uso da água (ABERS, 2001). Esta constatação aparece de forma explícita, quatro anos depois, no Plano Diretor da Bacia:

Dos comitês de bacia partirão as decisões políticas sobre a utilização das águas; contudo, sem o necessário apoio financeiro, técnico e administrativo a ser prestado pelas agências de bacia hidrográfica e suas equiparadas, nada acontecerá (CAMARGOS, 2005, p: 162)

Outro complicador é o excesso de informações e estudos desenvolvidos pelo PROSAM³⁰, que também propagam a idéia de que há pouco o que se fazer no Comitê. Além do mais, Camargos e Diniz (2007) alegaram que estes documentos não foram disponibilizados ao CBH Velhas e que, com o passar dos anos, estes documentos ficaram ainda mais inacessíveis e desatualizados. Mesmo assim, estes motivos não justificam os poucos avanços feitos pelo Comitê, visto que:

O fato do Projeto Manuelzão ter se mobilizado na mesma bacia, no mesmo período em torno de ações em nível local e trabalho intensivo na imprensa sobre problemas gerais sugere que não podemos atribuir o imobilismo do comitê à ‘falta de assunto’ (...). (ABERS, 2001, p: 17)

No ano de 2002, o CBH Velhas se reuniu por cinco vezes. Na primeira delas, foi anunciado que a COPASA havia contratado dois técnicos para trabalhar na UT. Mesmo não tendo recursos financeiros, o Comitê conseguiu estruturar a UT através de parcerias com entidades envolvidas no mesmo. Porém, não foi mencionado, nas atas das reuniões do ano de 2002, sobre o andamento dos trabalhos da UT, em relação a implementação da cobrança pelo uso da água. Um membro do Comitê, que vivenciou este processo de criação da UT, afirmou que: “A Unidade Transitória chegou a funcionar por um tempo, porém não cumpriu o papel dela, talvez por falta de apoio técnico ou mesmo falta de amadurecimento em relação aos assuntos da gestão de recursos hídricos” (Fonte: entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007).

³⁰ A empresa de consultoria COBRAPE foi contratada entre 1998 e 1999 com recursos do PROSAM e elaborou 28 relatórios sobre a bacia do Velhas.

Com o passar do tempo, foram surgindo novos assuntos na rotina das reuniões, tais como o aumento dos pedidos de outorga, a participação e promoção de eventos sobre recursos hídricos, a divulgação e participação do Comitê em trabalhos e projetos de revitalização das águas e, em alguns momentos, serviu também como espaço de denúncias contra crimes ambientais. O assunto da cobrança pelo uso da água passa a dividir espaço e atenção com outras demandas que estavam surgindo. Vale ressaltar que, nestes anos de existência do CBH Velhas foram poucas as discussões sobre problemas concretos na bacia, mencionados nas atas das reuniões, bem como as ações em prol de solucionar estas questões.

O período de forte interação entre o CBH Velhas e o Projeto Manuelzão -- 2003/2007

Na primeira das quatro reuniões que ocorreram em 2003, foram empossados os novos membros do Comitê e da diretoria. Um fato curioso desta eleição foi o grande número de inscritos para concorrer a uma vaga nos segmentos sociedade civil e poder público municipal. Isto por que o Projeto Manuelzão conseguiu incentivar que quase todas as prefeituras dos municípios da bacia e mais de 80 associações da sociedade civil se candidatassem a uma vaga no Comitê (fonte: entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007).

O presidente recém-eleito para o mandato 2003-2005 foi o professor Apolo Heringer, membro representante da sociedade civil no Comitê, porém ocorreram alguns imprevistos até que ele pudesse tomar posse da presidência do CBH Velhas. O fato foi que o então secretário estadual de meio ambiente, Celso Castilho, alegou que o processo de habilitação dos candidatos a uma vaga no Comitê estava errado. Para Apolo, o ocorrido foi uma tentativa de boicote ao Projeto Manuelzão.

Houve uma tentativa de melar o processo, um golpezinho de setores ligados ao usuário, desconfiados da participação do Projeto Manuelzão e da minha liderança. Isto por que eu sou ligado a uma liderança anterior político partidária, já estive exilado, isto despertou temor no pessoal que dependia do Velhas para obter outorga. E eles tentaram, fizeram um recurso quando já havia decorrido o prazo e a eleição foi adiada em pleno processo de votação. Nós mobilizamos prefeituras e Ong's e fomos ocupar a secretaria do meio ambiente. O secretário da época estava em Brasília e voltou no dia seguinte, viu aquela situação e voltou atrás de sua decisão. No dia seguinte, saiu no Diário Oficial uma mudança, mantendo as eleições para a outra semana e ninguém lançou chapa e nós vencemos as eleições por unanimidade. Mas eles não ficaram muito felizes e houve muita pressão para mudar este resultado. Eu esperei nove meses para

tomar posse e o comitê do Velhas ficou nove meses desativado.
(Fonte: entrevista, representante sociedade civil, fevereiro de 2007)

Neste episódio, dois fatos chamam a atenção. O primeiro refere-se ao poder de mobilização social presente no Projeto Manuelzão. Uma das representantes do IGAM no Comitê contou que:

(...) quando o Apolo tomou conhecimento da impugnação das eleições do Velhas ele fez uma mobilização em tempo recorde de 24 horas e no dia seguinte havia mais de 200 pessoas na porta da SEMAD. Isto fez com que o secretário mudasse a resolução dele na hora e prevaleceu a habilitação que o IGAM tinha feito com muita seriedade. Isto serviu de lição pra provar que, enfim, a participação popular é importantíssima. (Fonte: entrevista, representante poder público estadual, março de 2006).

A segunda observação sobre este episódio foi que, em função desta eleição um tanto quanto tumultuada, o Comitê teve novamente uma grande paralisação, não se reunindo entre os meses de outubro de 2002 a julho de 2003, quando finalmente a nova diretoria tomou posse do CBH Velhas.

A partir daí, é importante ressaltar a presença, ainda mais marcante, do Projeto Manuelzão no CBH Velhas, na medida que Apolo Heringer é o coordenador geral tanto do Manuelzão, quanto do Comitê, sendo comum, até mesmo entre aqueles que participam diretamente de ambos, a confusão de “onde começa e onde termina” cada um dos dois. Isto por que, muitas vezes, não é fácil entender quais ações e ou resultados são em função do trabalho do Manuelzão ou do CBH Velhas; ou ainda, qual o papel que cada um exerce na gestão das águas³¹.

Na reunião, após a sua posse, o presidente falou sobre a urgência em implantar a Agência de Bacia do Rio das Velhas e da necessidade dos órgãos de governo em dotar o Comitê de uma infra-estrutura mínima ao seu bom funcionamento. Também criou comissões de membros do Comitê, dos quatro segmentos, para tratarem de assuntos relacionados ao PROSAM, minerações, pedidos de outorga e a criação de Sub-comitês consultivos. Com isto, a diretoria delega funções para os representantes, tornando assim a participação no Comitê mais motivante, além de potencializar e diversificar o cotidiano de trabalhos do CBH Velhas, fazendo com que ele tenha maior visibilidade e importância no gerenciamento do rio das Velhas.

³¹ Sobre isto, ver item ‘5.6 - CBH Velhas: potencialidades e desafios’.

Na ata da reunião nº22, ocorrida em outubro de 2004, consta que o presidente do colegiado enviou um ofício ao IGAM propondo a extinção da UT pois “esta ofereceu poucas contribuições ao Comitê”. Assim é frustrada a primeira tentativa de implementação da cobrança, já que a UT não conseguiu atingir os seus objetivos. Apolo Heringer argumentou ainda que, até aquele momento, o Comitê não dispunha de uma sede e de infra-estrutura mínima para o desenvolvimento de suas atividades, funcionando assim, de maneira precária.

No ano de 2003, o Projeto Manuelzão (com o apoio do CBH Velhas) realiza um importante trabalho de mobilização social que obteve grande repercussão na mídia, a “Expedição Manuelzão desce o Rio das Velhas”.

Um breve apanhado deste primeiro mandato do Apolo Heringer na presidência do Comitê, mostra que este se caracterizou por alguns processos importantes: I - maior mobilização social (ênfase na criação dos sub-comitês); II - posicionamento contrário ao projeto de transposição do rio São Francisco³²; III - concretização do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Velhas; IV - criação de três Câmaras Técnicas, quais sejam, a Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL), Câmara Técnica de Planejamento, Projetos e Controle (CTPC); e a Câmara Técnica de Outorga e Cobrança (CTOC); V - discussão sobre a minuta do estatuto da associação a ser equiparada à agência de bacia do CBH Velhas e; VI - o apoio do CBH Velhas à Meta 2010, “navegar, nadar e pescar no rio das Velhas até 2010”, proposta pelo Projeto Manuelzão (fonte: atas das reuniões nº 19 a 35 e relatório “Avaliação da gestão do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas - 2003/2005”).

Em 2005, Apolo Heringer reelegeu-se na presidência do CBH Velhas para um mandato de mais dois anos, tendo como vice-presidente a representante do IGAM, Luiza de Marillac e como secretário, Valter Vilela, segmento usuário de águas (COPASA).

O ritmo de trabalho do CBH Velhas continua intenso neste mandato. Entre 2005 e 2007 o Comitê mantém regularidade em suas atividades, ocorrendo cinco reuniões por ano. A Câmara Técnica de Outorga e Cobrança (CTOC) discute, mais diretamente, a criação de

³² Os principais argumentos contrários a esta obra referem-se ao fato de que este projeto do Governo Federal de transpor as águas do Velho Chico, apresenta inúmeras incoerências e não é aberto para discussão com a sociedade em geral. Além do fato de que a transposição não matará a sede dos que mais sofrem com a seca: a população difusa, discurso em nome do qual o Governo insiste em uma obra que envolve impactos ambientais, econômicos, políticos e sociais. Fonte: Hyperlink <http://www.manuelzao.ufmg.br>. Acesso realizado em 17/10/2007.

uma entidade equiparada a agência de bacia. Esta discussão evoluiu e, na última reunião de 2006, é apresentado um estudo sobre a viabilidade econômica de criação da Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo (ABG-Peixe Vivo) pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse social - cujo regimento interno já havia sido aprovado em cartório e em março de 2007 foi aprovada pelo CERH. A Agência de Bacia é o órgão técnico, encarregado de executar as ações apontadas pelo CBH que, por sua vez, delibera sobre as questões políticas que envolvem os recursos hídricos de sua área de abrangência.

Na primeira reunião de 2007, a representante do IGAM apresentou estudos mostrando a viabilidade financeira da AGB-Peixe Vivo e os dados resultantes de um trabalho que indicam os valores referentes ao potencial de arrecadação com a cobrança em torno de R\$ 13.500.000,00/ano. Para calcular a cobrança adotaram-se os referenciais praticados pelo Comitê do Rio Paraíba do Sul, quais sejam: I - Setor saneamento e industrial – R\$ 0,02/m³; II - Irrigação e pecuária – R\$ 0,0005/m³ e; III - Lançamento de carga orgânica – R\$ 0,10/kg DBO. Os gastos com o custeio da AGB-Peixe Vivo fixaram-se em torno de R\$ 936.000,00/ano, o que representa 6,9% do montante arrecadado, sendo que a Lei 9433/97 define como percentual máximo 7,5% (a relação entre valor arrecadado e as despesas da agência), portanto a sua criação é viável.

Em maio de 2007, a representante do IGAM apresentou na reunião do CBH Velhas os pré-requisitos necessários para a implementação da cobrança e um cronograma elaborado pela diretoria da Peixe Vivo para concretizá-los. De acordo com o estudo apresentado, a cobrança seria implementada em dezembro de 2008. Alguns membros, principalmente os da diretoria, se manifestaram contrários a este cronograma, pois, segundo eles, é possível viabilizar a cobrança de forma mais rápida. Sendo assim, ficou decidido que haveria uma nova reunião entre os membros das CT e da AGB-Peixe Vivo para “enxugar o cronograma”.

No segundo semestre de 2007 há novas eleições para a troca de membros do Comitê³³. Em dezembro deste ano acontece a posse destes novos membros e eleição para a diretoria do CBH Velhas.

³³ Vide item 5.2 - O processo de escolha dos membros e a representatividade das entidades participantes.

Gestão 2007/2009: o Projeto Manuelzão ainda como protagonista de destaque

No segundo semestre de 2007 aconteceram novas eleições para representantes do CBH Velhas. Apolo Heringer, ex-presidente, não poderia se candidatar à reeleição, visto que já havia permanecido no cargo de presidente por dois mandatos consecutivos. Sendo assim, o Projeto Manuelzão lançou a candidatura do Rogério Sepúlveda, eleito por unanimidade. Nesta chapa elegeu-se também o vice-presidente, Valter Vilela (COPASA) e a secretária, Luiza de Marillac (IGAM).

Face a esta situação, o Projeto Manuelzão se manterá como protagonista na gestão das águas no rio das Velhas por, pelo menos, mais dois anos. O fato deste manter-se na presidência por três mandatos consecutivos causou um certo “desconforto” entre os membros do CBH Velhas. Isto porque, a legislação mineira preconiza que uma mesma pessoa não pode ser presidente de um comitê de bacia por três mandatos consecutivos, porém deixa dúvidas com relação à possibilidade de uma entidade se manter na diretoria por este mesmo período. Assim, como citado, o Projeto Manuelzão, na figura jurídica do Instituto Guaicuy³⁴, lançou a candidatura do seu coordenador de mobilização social (Rogério Sepúlveda) à presidência.

Sobre esta situação, uma representante do poder público estadual informou não achar justo que uma mesma entidade permaneça eternamente na diretoria de um Comitê de Bacia, sendo necessário, então, que o órgão gestor das águas e o CERH revejam a legislação. Além do mais, acredita que se a legislação fosse mais objetiva e proibisse de fato esta reeleição, talvez tivessem surgido novas chapas para disputar a presidência do Comitê.

“Foi chapa única e todos os membros votaram favoráveis a reeleição, por isto que todo mundo acatou, foi consenso e tal. Mas se por exemplo tivesse na deliberação normativa que a entidade não pode ter 3 mandatos consecutivos, talvez isto influenciaria a ter uma nova chapa”. (Fonte: Entrevista, representante poder público estadual, dezembro de 2007).

Este mal-estar causado em função da reeleição do Instituto Guaicuy na presidência do CBH Velhas, pode ser um indício de que o protagonismo do Projeto Manuelzão esteja começando a incomodar os membros. Além do mais, observa-se que há na história do CBH Velhas outros atores de destaque, tais como o IGAM, segmento de poder público estadual, e

³⁴ O Instituto Guaicuy é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), fundada no ano de 2000 para apoiar os objetivos do Projeto Manuelzão.

a COPASA, dos usuários de água. Para melhor distribuir o poder de decisão em situações excepcionais (um exemplo é quando uma demanda exige decisões rápidas, dada *ad referendum* pela diretoria do Comitê), há uma diretoria colegiada ampliada, que conta com a participação de oito membros, dois representantes de cada segmento.

5.2 O processo de escolha dos membros e a representatividade das entidades

Para que colegiados participativos sejam considerados espaços democráticos, é fundamental haver transparência e coerência no processo de escolha dos representantes. Dagnino (2002) explicita que o reconhecimento da pluralidade (ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns) e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, como principalmente da existência dos espaços públicos onde há argumentação, negociação, alianças e produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais.

No que tange aos comitês de bacia, a Política Nacional de Recursos Hídricos assegura que a sua composição contemple representantes: I - da União; II dos Estados; III - dos Municípios; IV - dos Usuários das Águas e V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. E ainda que o número de representantes de cada setor, bem como os critérios para sua indicação, seja estabelecido nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

No CBH Velhas a distribuição das vagas acontece da seguinte maneira: sete vagas de representante titular e mais sete vagas de suplente para os setores do Poder Público Estadual, Poder Público Municipal, Usuários e Sociedade Civil, totalizando vinte oito membros titulares mais a mesma quantidade de suplentes.

A renovação dos membros acontece a cada dois anos³⁵ e este processo é coordenado pelo IGAM. As principais etapas das eleições são: I - divulgação; II - cadastramento das entidades interessadas; III - divulgação dos habilitados; IV - impugnação e recursos; V -

³⁵ Foi citado, em algumas entrevistas, que o tempo de mandato de dois anos é muito curto. Isto por que no momento em os membros já estão familiarizadas com o trabalho e com conhecimentos necessários sobre a gestão de recursos hídricos, acontece uma nova eleição e renovação dos membros. Isto, segundo estes entrevistados, gera uma perda significativa no ritmo de trabalho do Comitê.

divulgação dos recursos; VI - reunião dos habilitados por segmentos e VII - eleição das entidades. Em seguida, posse dos novos membros e eleição da diretoria.

O IGAM é responsável por divulgar um edital das eleições e convocar os interessados a participar. O Projeto Manuelzão ajuda na divulgação das eleições através do Jornal Manuelzão e no site do Projeto; além do mais, a sua equipe faz contatos com as ONG's participantes dos Sub-comitês e com as prefeituras conveniadas ao Manuelzão estimulando-os a se inscreverem no processo eleitoral. Com isto, percebe-se que há uma tentativa, por parte do Projeto Manuelzão, de estimular aquelas entidades que compactuam dos interesses do Projeto a fazer parte da composição do CBH Velhas.

Mesmo considerando a capacidade de comunicação e mídia do Projeto Manuelzão, CBH Velhas e IGAM, segundo uma entrevistada, esta divulgação não acontece de forma efetiva ao longo de toda a bacia.

Acaba que a forma de divulgação feita, tanto pelo órgão gestor que auxilia neste processo quanto pelo próprio Comitê não atinge a sociedade como um todo. Atinge aqueles interessados que estão ali “anteados” nesta discussão. (Fonte: Entrevista, representante poder público municipal, março de 2007.)

Na fase de impugnação de recursos são avaliadas as documentações apresentadas por cada entidade. O setor jurídico do IGAM analisa ainda se a entidade se encaixa no perfil do setor que ela está pleiteando uma vaga. Um exemplo prático de situação que acontece nesta etapa diz respeito à dificuldade técnica e conceitual para distinguir quais são os representantes habilitados para representar sociedade civil e usuários da água.

“E geralmente é assim, usuário é aquela entidade que denota alguma coisa de produção econômica. Ai tem muito problema, como por exemplo, o que é o sindicato dos produtores rurais? O agricultor se encaixa no segmento ‘Usuários de Água’ pois eles precisam da água para usar, para produzir. Agora, o sindicato rural já tem uma conotação mais de sociedade civil. Isto também a gente olha na análise dos estatutos, a assessoria jurídica do IGAM faz esta separação entre Usuários e Sociedade Civil. Por exemplo, se o IGAM publica e divulga que tal entidade foi classificada como Usuário e ela não concorda, aí ele tem a data para pedir recurso.”
Fonte: (entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007)

Cardoso (2003) identificou que uma das principais críticas, provenientes de organizações da sociedade civil, é que empresas públicas de abastecimento e de energia elétrica entrem na categoria de usuários, quando geralmente defendem interesses

governamentais. A outra se refere a associações e sindicatos, que entrariam inicialmente na categoria de sociedade civil quando podem representar interesses de grandes usuários. Há ainda o caso dos Conselhos Municipais e Câmaras de Vereadores que, embora pertencendo ao poder público municipal, também podem ser considerados sociedade civil. Neste sentido, se for levado em conta que os projetos políticos e interesses defendidos por cada um dos segmentos, quer sejam eles sociedade civil, usuários de água e poder público municipal, são antagônicos, esta dificuldade e tênue linha de critérios para definir em qual categoria uma determinada entidade se encaixa é, no mínimo, curiosa e requer mais atenção.

Transcorrida estas primeiras etapas “burocráticas” de cadastramento, acontecem as reuniões dos habilitados para as eleições - sendo que são 4 reuniões, uma para cada segmento. Neste momento as indicações dos representantes dos segmentos - Poder Público Estadual, Poder Público Municipal, Usuários e Sociedade Civil - são feitas por seus pares, ou seja, têm direito a votar apenas aqueles que se inscreveram e foram habilitados para candidatar a uma vaga no colegiado.

“(…) No dia da reunião onde serão votados os novos membros, todos os inscritos comparecem e são eles (os inscritos) que têm direito a votar para preencher as sete vagas de titular e de suplente. As reuniões acontecem separadamente para cada setor. (...) Então eles fazem os conchavos, vamos apoiar esta ou aquela entidade. Primeiro cada instituição se apresenta, justifica por que ela quer participar do Comitê; vamos dizer que ela defende a vaga dela. Esta é a primeira rodada. Depois eles começam a conversar: - não seria melhor a gente apoiar determinada entidade, e já começa a peneirar. (...) E é claro que eles vão fazendo as articulações políticas deles até antes da reunião. Por que o IGAM divulga previamente todos os inscritos habilitados a participar.” Fonte: (entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007).

Após a eleição, cada entidade contemplada tem 30 dias para indicar o nome de um representante ao IGAM e ao CBH Velhas; a última etapa do processo é a posse dos membros e eleição da diretoria durante uma reunião do CBH Velhas.

Há uma tentativa, por parte do IGAM, de que o processo de eleição dos membros de comitês seja o mais democrático e transparente possível e ainda que se aprimore ao longo do tempo. Esta constatação foi confirmada nas entrevistas, onde todos os entrevistados declararam considerar democrático o processo de escolha dos participantes.

A última eleição para renovação dos membros do CBH Velhas aconteceu no segundo semestre de 2007. A tabela abaixo apresenta a relação das entidades eleitas para compor a nova gestão.

Tabela 3: Representantes CBH Velhas – gestão 2007/2009

| Composição: Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – 2007/2009 | |
|---|---|
| Poder Público Municipal | Poder Público Estadual |
| <p><i>Titular/Suplente:</i> Prefeitura de Ouro Preto e de Curvelo.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Prefeitura de Belo Horizonte e de Lagoa Santa.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Prefeitura de Contagem e de Confins.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Prefeitura de Funilândia e de Baldim.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Prefeitura de Jaboticatubas e Santana do Riacho.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Prefeitura de Jequitibá e de Morro da Garça.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Prefeitura de Presidente Juscelino e de Santana do Pirapama.</p> | <p><i>Titular/Suplente:</i> 7º Cia Polícia Militar de Meio Ambiente e IEF</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA)</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Secretária de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Secretária de Estado de Saúde</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> IGAM</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> FEAM</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Secretária de Estado de Educação</p> |
| Usuários da Água | Sociedade Civil |
| <p><i>Titular/Suplente:</i> FAEMG – Federação da Agricultura do Estado de MG e Sindicato dos Produtores Rurais de Curvelo.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> COPASA</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e Top Confecções LTDA.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Holcim (Brasil) S.A. e Empresa de Cimentos LIZ S.A.</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Companhia Vale do Rio Doce</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> SAAE – Sete Lagoas e SAAE - Itabirito</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> CEMIG</p> | <p><i>Titular/Suplente:</i> Instituto Guaicuy e Instituto de Estudos Pró-Cidadania</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> ONG Conviverde e Faculdade Arnaldo</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> ABES e Faculdade de Engenharia e Arquitetura da Universidade (FUMEC)</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Creche Lar Frei Toninho e Mineiridade em Pencas</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> Sociedade Pró Melhoramentos do Bairro São Geraldo (SOPROGER) e ONG Leão</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> ONG Caminhos da Serra Ambiente Educação e Cidadania e Sociedade Mineira dos Engenheiros</p> <p><i>Titular/Suplente:</i> AMDA e Associação Comunitária dos Chacareiros do Maravilha (ACOMCHAMA)</p> |

CBH Velhas: espaço deliberativo de representação paritária e plural

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços de composição plural e paritária, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. A pluralidade na composição é o elemento fundamental que responde pela natureza pública e democrática dos novos arranjos participativos (TATAGIBA, 2003).

Na experiência do CBH Velhas constatou-se que os interesses que levam as entidades a pleitear uma vaga no colegiado são os mais diversos. Estes variam desde interesses pessoais para aprendizagem ou “militância na causa ambiental”, passando pelo interesse de defender uma empresa, ou mesmo uma cidade, para influenciar em um pedido de outorga de uso da água, ou ainda para exercer um certo poder de “negociação” nas decisões sobre a implementação da cobrança pelo uso da água.

O perfil dos membros também é bastante diversificado. Os entrevistados da sociedade civil nesta pesquisa, por exemplo, abarcou desde representantes de ONG's (que são profissionais aposentados e possuem um tempo maior para se dedicar ao comitê); líder comunitária que trabalha em parceria com o Projeto Manuelzão há muitos anos; representantes de ONG's que exercem um trabalho profissional paralelo à ONG (e por isto dispõem de pouco tempo para prestar serviço ao Comitê); associações comerciais a até representantes de federações que defendem os interesses dos produtores rurais. Nesta última eleição foram escolhidas também universidades e associações de bairro no rol de entidades para compor o Comitê. Assim, observa-se que no interior da sociedade civil atuam os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relacionamento com o Estado, sendo difícil conceituá-la como um segmento homogêneo.

Com relação ao trabalho desenvolvido, é importante mencionar algumas dificuldades identificadas. Alguns membros representantes da sociedade civil queixaram-se que eles têm que pedir ao chefe para se ausentar do trabalho e participar das reuniões do Comitê, diferentemente dos membros do Poder Público e dos Usuários de Água, onde frequentar as reuniões do Comitê já faz parte do seu trabalho profissional. A representante da Creche Lar Frei Toninho, por exemplo, argumentou que a reunião do CBH Velhas é muito importante para ela, mas que um encontro para conseguir merenda para a creche, no mesmo dia, é prioridade. Além do mais, percebeu-se que o trabalho de mobilização social desenvolvido pelo segmento sofre constantes momentos de “altos e baixos”, ou seja, ele é instável e altamente frágil ao sofrer interferência de inúmeros fatores. Um exemplo prático mencionado

foi quando uma entidade conseguiu mobilizar um grupo em prol de um determinado projeto (Núcleos Manuelzão) e se por acaso sair uma pessoa chave desta equipe (a diretora da escola, ou o presidente da associação de bairro, por exemplo), desmobiliza todo o trabalho anterior. Outro episódio citado aconteceu durante a mobilização para a criação de um Sub-comitê, neste caso uma liderança teve que ausentar-se em função de uma gravidez, com isto, dispersaram-se todos os participantes. Acrescenta-se ainda o fato de que a participação em colegiados é voluntária, necessita de um investimento de tempo e dinheiro (no mínimo para deslocar) e não há remuneração financeira para desempenhar este trabalho, além do pouco interesse da população em participar de fóruns de decisão política.

Sobre esta provável ‘apatia política’, Souza Junior (2004) argumenta que os reflexos da herança sociocultural e econômica da colonização brasileira são percebidos nos dias de hoje, afetando nossas relações sociais e, conseqüentemente, o comportamento diante dos desafios de descentralização e participação em determinadas políticas públicas, como por exemplo, a gestão participativa dos recursos hídricos. A inexistência de um processo mínimo de igualdade sócio econômica, associado a uma concentração de renda ímpar, grande hierarquização social, além da política econômica voltada para o comércio exterior, teria influenciado um sentimento de “não-pertinência” do povo à sua nação, afetando todas as relações da sociedade com o Estado, do ponto de vista do engajamento e da participação na vida social e política do país. Para Jacobi (2003) existe um freqüente desinteresse da população quanto à participação no cenário político nacional, resultado de um pequeno desenvolvimento de sua cidadania e dos descréditos nos políticos e nas instituições. Foi dito em uma entrevista que:

Hoje a gente vive em uma sociedade que as pessoas não pensam coletivamente, pelo contrário, as pessoas são muito individualistas. Então pra você participar da gestão de recursos hídricos, que é de interesse coletivo, ir lá na reunião para saber o que é... nós não temos esta cultura ainda. Eu acho que demora um tempinho ainda. Fonte: (entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007).

Enfocando a questão da participação da sociedade civil no CBH Velhas, uma das perguntas feitas aos membros foi: “*Como o Sr. (a) analisa a participação popular no comitê?*”. O fato foi que, em quase todas as entrevistas, a primeira resposta dada era uma outra pergunta: “*Como assim participação popular?*”. Acredita-se que a participação popular é feita no Comitê através dos representantes da sociedade civil, porém, este

questionamento citado acima, pode ser um indício de que os membros entrevistados, em sua maioria, não vêem este segmento como ‘populares’, ou então, pode ser que a pergunta possibilitou, de fato, outras interpretações, já que a palavra ‘popular’ relaciona-se àquilo que é acessível para o uso, consumo ou acesso de um grande número de indivíduos. Uma pista que leva a crer que a primeira hipótese seja verdadeira refere-se ao fato dos representantes da sociedade civil possuírem, no geral, alto nível de escolaridade e conhecimentos técnicos avançados, não se encaixando, portanto, no perfil da maioria da população brasileira. Será visto, no item a seguir, que a participação popular na bacia do rio das Velhas se dá mais através dos Sub-comitês consultivos do que no CBH Velhas, já que o primeiro é mais acessível e agrega um número maior de pessoas residentes próximas aos afluentes do rio das Velhas e interessadas na discussão e gestão.

A participação do setor “Poder Público Municipal” é feita por pessoas ligadas às prefeituras selecionadas, sendo o prefeito a pessoa responsável por indicar um funcionário para participar do Colegiado. Houve uma sugestão, nas primeiras reuniões do CBH Velhas, para que a distribuição das vagas contemplasse, de forma mais igualitária, os municípios das regiões do baixo, médio e alto Velhas. Esta sugestão nunca foi cumprida de forma efetiva; isto porque, na história do CBH Velhas, a representação do Poder Público Municipal se deu, basicamente, por representantes dos municípios da RMBH³⁶. Acredita-se que isto se deve ao fato de que grande parte das reuniões ocorrem em BH – o que para muitos membros é um transtorno devido às dificuldades para o deslocamento - e a sede da secretaria do Comitê também localizar-se na capital mineira³⁷.

Sendo assim, nas eleições dos membros da gestão 2003/2005, o IGAM propôs um edital, que foi aprovado com a seguinte modificação: não dividir as vagas entre as prefeituras das regiões do alto/médio e baixo rio das Velhas (Fonte: Ata reunião nº 18, 14/10/2002); vale lembrar que, segundo alguns relatos e observando as presenças nas atas de reuniões, os representantes que menos comparecem às reuniões deste Comitê são os do Poder Público Municipal. Nos outros segmentos do Comitê – Poder Público Estadual, Usuários e Sociedade

³⁶ A RMBH abarca 6 dos 8 municípios pertencentes à região do Alto Velhas (com exceção de Itabirito e Ouro Preto) e 12 dos 30 municípios do Médio Velhas (Lagoa Santa, Caeté, Confins, Esmeralda, Jaboticatubas, Matozinhos, Nova União, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Taquaraçu de Minas e Vespasiano).

³⁷ A sede do CBH Velhas localiza-se no escritório do Projeto Manuelzão, no 8º andar do prédio da Faculdade de Medicina da UFMG.

Civil – a maioria dos membros também se encontra localizada geograficamente no alto Velhas. Sobre este aspecto, um representante da sociedade civil argumentou que:

É importante que haja grupos regionais, mobilização local. Senão fica só a turma do ar condicionado, que é como eles chamam o pessoal daqui, ditando ordens para a turma de lá, sem saber qual é realidade local daqueles que estão na ponta da bacia. Esta participação ao longo de todos os trechos é muito importante. (Fonte: Entrevista, representante sociedade civil, fevereiro de 2007)

Quando foi questionado à diretoria do CBH Velhas sobre a representação dos municípios dos três trechos na composição das entidades participantes do Colegiado, argumentou-se que, se na hora de avaliar se a repartição das vagas contempla bem as regiões for levado em conta a área física ocupada pelos municípios (considerando que os municípios do médio e baixo Velhas são maiores ‘em área ocupada’) e o critério de concentração populacional (o médio e baixo Velhas são regiões pouco populosas), sob estes aspectos, a distribuição das vagas estaria, sim, mais equilibrada.

Outra característica que deve ser levada em conta diz respeito ao fato de que alguns municípios que poderiam ajudar na melhor representatividade das três regiões, normalmente se candidatam a uma vaga no CBH Velhas mas não participam. Neste sentido, foram observados questionamentos nas eleições para a renovação dos membros em 2007; “teve gente que disse: - Para quê nós vamos reservar vaga para este município se ele nunca vem nas reuniões, só vem nas posses”. Fonte: (entrevista, representante sociedade civil, dezembro de 2007).

Sobre a composição dos membros que representam os Usuários de Água em comitês, a mineração é um setor produtivo fortemente presente na bacia do Velhas que sempre demanda vaga para participar do Comitê. Neste novo mandato, a mineradora Companhia Vale do Rio Doce entrou como representante titular do segmento Usuários. Além destes, os setores de saneamento e de energia elétrica, representados pela COPASA e CEMIG respectivamente, sempre estiveram presentes na composição do Comitê por serem grandes usuários de água na bacia.

Focando no segmento Poder Público Estadual, vê-se que este abarca inúmeras secretarias e órgãos estaduais. Quando perguntado a um membro representante do Estado qual a relação existente entre a sua secretaria e a bacia do rio das Velhas, sua resposta chama a atenção.

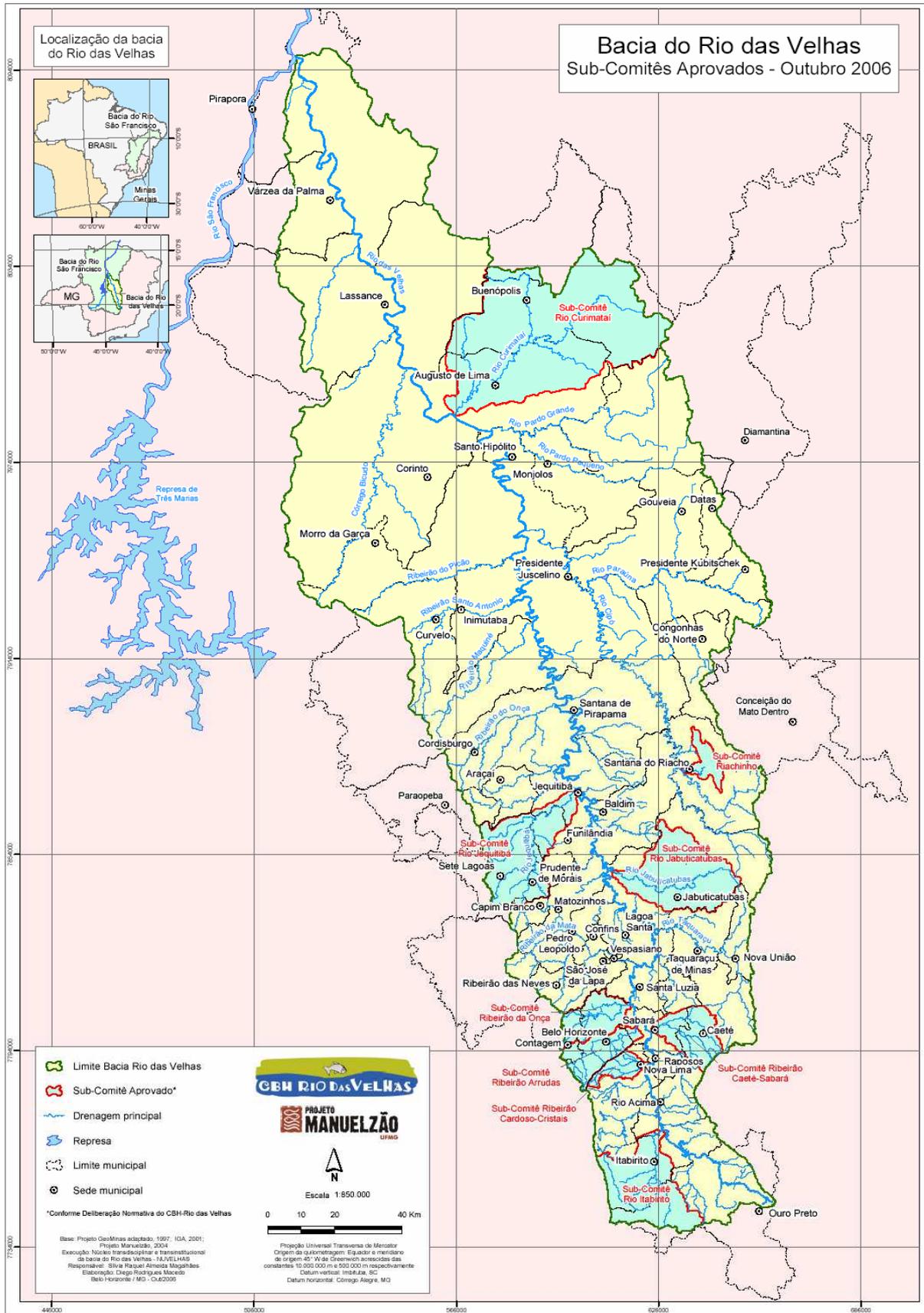
Agora não necessariamente tem que ter uma relação entre qualquer órgão do Estado e o comitê de bacia. O Estado tem sete representantes no comitê e eles podem ser membros de qualquer órgão do Estado, seja secretarias, autarquias, etc e tal. Não existe a necessidade de ter um relacionamento, existe a necessidade de você ter um representante. Fonte: (entrevista, representante poder público estadual, janeiro de 2007)

Este depoimento, mesmo que atual, faz lembrar o período inicial de formatação do CBH Velhas, onde foi feita uma rápida mobilização para que o comitê tivesse um número mínimo de participantes para a sua existência. Assim, cabe aqui um questionamento sobre a qualidade da representação que determinadas secretarias exercem no CBH Velhas. Independentemente do setor que representa, os membros entrevistados afirmaram que costumam repassar as informações deliberadas pelo Comitê nas reuniões da sua entidade, nos sites, no sistema intranet (das grandes empresas) e nos jornais internos.

5.3 A experiência dos Sub-comitês

Os Sub-comitês consultivos são fruto da capacidade de mobilização social da equipe do Projeto Manuelzão que trabalha com uma proposta de descentralização das ações em pequenas sub-bacias, visando agregar pessoas da comunidade do entorno em prol do trabalho de proteção ambiental dos recursos hídricos. Os interessados em participar deste trabalho de educação ambiental são estimulados a se organizarem e criarem Núcleos do Manuelzão na sub-bacia onde reside (SEPULVEDA, 2006). Esta metodologia praticada pelo Manuelzão foi debatida em plenárias do CBH Velhas e aprovada a criação de Sub-comitês por meio da DN nº. 02/2004. No final de 2007 existiam doze Sub-comitês instituídos ao longo da bacia do Rio das Velhas pertencentes aos seguintes afluentes: - Ribeirão Arrudas, Ribeirão do Onça, Córrego Cardoso, Rio Curimataí, Rio Itabirito, Ribeirão Jequitibá, Rio Caeté/Sabará, Rio Paraúna, Ribeirão da Mata, Rio Jaboticatubas, Riachinho/Cipó e Macacos. E há ainda o Rio Taquaraçu e o Rio Maracujá que já estão com a documentação pronta para se formalizar. O mapa abaixo apresenta os Sub-comitês implementados até o mês de outubro de 2006.

Figura 7: Sub-comitês implementados na bacia do rio das Velhas



Em entrevista com um representante do Projeto Manuelzão que coordena o trabalho dos Sub-comitês, este informou que o fato do CBH Velhas ter criado tantos Sub-comitês, em tão pouco tempo, deve-se ao fato de já existir uma estrutura organizada anteriormente, os Comitês Manuelzão que, a pedido do IGAM, tiveram o nome trocado para Núcleos Manuelzão.

“Em 2004 começaram a debater uma DN para criar a possibilidade de ter Sub-comitê. Mas do nada? Não, por causa dos Comitês Manuelzão que já existiam e estes seriam os Sub-comitês. Ter feito 9 Sub-comitês em um prazo tão pequeno é por que já tinha uma estrutura anterior. Há uma dificuldade do sistema estadual de fazer os Sub-comitês de bacia. O CBH Velhas tem uma característica particular por que tem o projeto Manuelzão, que eu não vou dizer que ‘carrega o comitê nas costas’, mas vamos dizer que tem as ‘rédeas do jogo’³⁸, que carrega muita coisa. A secretaria é aqui. E os Sub-comitês também, a gente que faz os Sub-comitês, é a gente que acompanha. Eu não sou do Comitê do Velhas, nem sou do IGAM, sou do Manuelzão. Mas os Sub-comitês são acompanhados por mim, eu que estou aqui nas reuniões, como membro representando o Instituto Guaicuy.” (Entrevista, coordenador de mobilização social do Projeto Manuelzão, julho de 2007)

Argumentou ainda que quando foi proposto aos membros dos Núcleos Manuelzão que a sua organização interna mudaria de Núcleos Manuelzão para Sub-comitê do Velhas, identificou-se uma certa resistência por parte dos representantes.

“A maioria dos Núcleos não queria deixar de ser Manuelzão, por que o Projeto Manuelzão é uma ‘marca’, tem uma questão de identidade. O que acontece, a gente promove anualmente o ‘Encontro dos Núcleos’. Teve o 8º ou o 7º que ficou decidido que os Núcleos iriam apoiar a criação dos Sub-comitês e participar deles. Aí o Manuelzão colocou que uma das metas dos Núcleos é ajudar na criação dos Sub-comitês” (Fonte: entrevista, coordenador de mobilização social do Projeto Manuelzão, julho de 2007).

Diferentemente do CBH Velhas, que ainda é pouco conhecido pela população em geral da bacia, o Projeto Manuelzão possui maior visibilidade e um trabalho mais intenso de mobilização social que possibilitou a construção de laços e vínculos identitários. Sobre este ponto, um representante argumentou que: - “O Projeto Manuelzão é muito mais

³⁸ Percebe-se, nesta fala, que a expressão ‘rédeas do jogo’ tem um peso simbólico muito forte, além do mais, o Projeto Manuelzão atua na lacuna do órgão gestor das águas ao dar manutenção e fomento ao SEGRH.

representativo que o próprio comitê, mas ele não é o comitê, ele tem apenas um assento”³⁹ (Fonte: entrevista, membro representante poder público estadual, janeiro de 2007).

Sobre a natureza jurídica destes colegiados, verifica-se que estes são grupos consultivos e propositivos, com atuação nas sub-bacias hidrográficas do rio das Velhas. De acordo com a DN Nº 02/04 estes organismos de bacia devem ter a composição paritária entre membros representantes do Poder Público, Sociedade Civil e Usuários. Suas principais atribuições são: I - acompanhar a elaboração e implementação do Plano Diretor de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica do rio das Velhas; II - pronunciar-se, mediante solicitação do Comitê sobre as questões relacionadas aos recursos hídricos; III - propor o exame e a apreciação de questões relacionadas aos recursos hídricos; IV - apresentar, anualmente, relatório de atividades desenvolvidas e cópias das atas de suas reuniões e; V - apoiar o Comitê no processo de gestão compartilhada, em sua área de atuação.

Durante a 38ª reunião do Comitê, em março de 2007, o presidente Apolo propôs que fossem enviados ofícios às Prefeituras, Usuários e ONG's informando que o CBH Velhas ouvirá os Sub-comitês quando da análise de outorgas e de projetos para o FHIDRO. Isto proporcionará um papel de maior destaque aos Sub-comitês na gestão formal das águas, aumentando assim a sua visibilidade.

Além de todas as funções citadas acima, estes organismos têm ainda um importante papel, que é o de tornar o gerenciamento formal dos recursos hídricos mais descentralizado e representativo ao possibilitar que pessoas residentes próximas aos afluentes do rio das Velhas participem diretamente da gestão. Sendo assim, abre a possibilidade de participação e interação para um número maior de interessados na preservação da bacia.

Sobre a representatividade exercida pelos Sub-comitês, o coordenador de mobilização social do Projeto Manuelzão argumentou que:

A proposta dos Sub-comitês é esta, ter uma representação maior. Os 28 membros do CBH Velhas representam bem a bacia? Às vezes não... E eles a conhecem bem? Quantos conhecem o rio Paraúna? Talvez nenhum. E aí eles vão votar sobre algo que pode vir a acontecer no Paraúna sem conhecer a realidade local. Então este jogo de consultar o Sub-comitê Paraúnas é interessante, por que ele tem uma representatividade local muito maior. (Fonte: Entrevista, coordenador de mobilização social do Projeto Manuelzão, julho de 2007).

³⁹ A relação CBH Velhas e Projeto Manuelzão será melhor explorada no item 5.6 – CBH Velhas: potencialidades e desafios.

Uma outra característica positiva dos Sub-comitês é o seu papel de articulador dos municípios, por onde passa afluentes do Velhas, ao propiciar um espaço de diálogo e convivência para que estes trabalhem em conjunto visando um objetivo em comum. Isto por que, como discutido anteriormente, a referência da unidade administrativa municipal (e os interesses de cada prefeitura), muitas vezes se sobrepõem à área bacia hidrográfica (e a necessidade de gerenciamento integrado sustentável).

Um exemplo prático desta situação pode ser visto nos municípios de Caeté e Sabará, neste caso, o mesmo rio, quando passa por cada um destes municípios, recebe o nome da cidade, ou seja, em um trecho o rio chama-se Caeté, e a jusante, recebe o nome de Sabará. A confusão em relação aos nomes do rio pode ser encarada como um reflexo da dificuldade destas cidades imaginarem que abrigam o mesmo rio. Assim, o Sub-comitê Caeté/Sabará, tem o papel de articular as duas prefeituras, que possuem um histórico de desavenças entre si, para se unirem na gestão deste mesmo rio “O diálogo pode não ser fácil e levar tempo, mas certamente é o único caminho possível para cuidar de um rio que é o mesmo nos dois municípios” (JORNAL MANUELZÃO, 2007. Nº 43).

Para Camargos e Diniz (2007), a descentralização das discussões pertinentes à gestão das águas faz com que o CBH Velhas tenha uma maior visibilidade tanto na sua área de atuação quanto em outras regiões. Com isto, o Comitê vem efetivando o princípio da participação pública constante no artigo Nº 225 da Constituição Brasileira.

Por outro lado, mesmo considerando que esta experiência é positiva, é pertinente também se atentar ao fato de que, cada um destes doze organismos de bacia, implementados até o momento, encontram-se em diferentes etapas de sua evolução. Alguns se reúnem com frequência, desenvolvem projetos e possuem membros motivados a desenvolver um bom trabalho no Sub-comitê; enquanto outros passam por dificuldades em dar regularidade nas suas ações. Para o coordenador de mobilização social do Projeto Manuelzão, estas diferenças entre os Sub-comitês ocorrem em função de dificuldades operacionais, de articulação política e ainda de falta de iniciativa dos membros de alguns destes organismos. Acrescenta-se aí o fato de que o surgimento dos Sub-comitês é ainda uma experiência muito nova. “Se o Comitê do Velhas ainda está em construção, imagina os filhos. (...) O sistema de recursos hídricos está sendo criado com a roda rodando” (Fonte: relato oral, coordenador Sub-comitê Arrudas, 13º reunião do Sub-comitê Arrudas). Assim, nota-se que a experiência dos Sub-comitês é satisfatória no que diz respeito a quantidade, já que o Projeto Manuelzão

aproveitou da existência prévia dos Núcleos Manuelzão para potencializar a criação dos Subcomitês. Porém, por serem experiências muito recentes, acredita-se que ainda é cedo para avaliar, qualitativamente, a efetividade do papel que estes organismos desempenham na gestão formal das águas da bacia.

5.4 Os instrumentos de gestão na rotina de trabalhos do CBH Velhas

Assim como a PNRH, a Lei de Recursos Hídricos Mineira Nº 13199/99, trouxe uma série de instrumento que devem ser colocados em prática visando a gestão das águas no estado, são eles:

- I - o Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- II - os Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas;
- III - o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos;
- IV - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo seus usos preponderantes;
- V - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- VI - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- VII - a compensação a municípios pela exploração e restrição de uso de recursos hídricos;
- VIII - o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo;
- IX - as penalidades.

Dentre estes, aqueles que são atribuição dos comitês e que mais se destacam na rotina de trabalhos do CBH Velhas são os frequentes pedidos de outorga pelo uso da água, o Plano Diretor de Recursos Hídricos e a cobrança pelo uso da água.

De acordo com a legislação mineira, uma das funções do Comitê é deliberar sobre outorga de água para empreendimentos de grande porte e potencial poluidor na bacia do rio Velhas. Assim, são frequentes os pedidos de outorga nas reuniões do CBH Velhas.

No decorrer das entrevistas identificou-se que há, entre alguns membros, uma queixa com relação a esta função do comitê, sob a alegação de que deliberar sobre pedidos de outorga é uma função do Estado e que o CBH Velhas não deveria despender tanto esforço e tempo neste assunto.

Um exemplo prático mencionado é sobre o que acontece na CTOC, uma câmara técnica que deveria discutir sobre outorga e cobrança mas que, durante muito tempo, priorizou apenas questões relacionadas a estudos técnicos de outorga. Outra situação

vivenciada é o consumo de grande parte do tempo das reuniões para deliberar, favoravelmente ou não, sobre um pedido. Há casos mais polêmicos que demanda várias reuniões discutindo, visitas técnicas, até que o Comitê chegue a um parecer. Sobre isto, uma representante da sociedade civil declarou:

Tem situações que quando chega o momento de votar o pessoal já está tão cansado que até levanta a mão para ficar livre daquilo. Muitas vezes, quando é no fim da reunião, a maioria do pessoal já foi até embora. A Câmara Técnica deveria ter mais autonomia e fazer um relatório conclusivo em determinadas situações. Fonte: (entrevista, representante sociedade civil, março de 2007).

Sobre o Plano Diretor, sua elaboração foi coordenada pelo IGAM no período de julho a novembro de 2004 e, para seu o acompanhamento e avaliação, foi instituída uma Comissão Técnica composta por membros do CBH Velhas. Este trabalho resgatou e atualizou os estudos feitos no âmbito do PROSAM e, ainda, do Plano de Recursos Hídricos dos afluentes mineiros do rio São Francisco (CAMARGOS e DINIZ, 2007)

O Plano é dividido em três partes; na primeira é apresentado um diagnóstico da bacia, as suas características físicas, os seus problemas ambientais, os principais usuários de água e os conflitos existentes; a segunda trata dos instrumentos de gestão das águas - outorga, enquadramento das águas, cobrança e entidade equiparada à agência de bacia; a terceira e última traz um plano de ação para a recuperação ambiental da bacia.

Este Plano Diretor foi uma grande conquista realizada pelo CBH Velhas. Mesmo assim é importante que ele seja implementado, conhecido e seguido. Neste sentido é freqüente ver o antigo presidente do CBH Velhas se queixando que as entidades não consultam e ou não conhecem o Plano a fundo. Durante a 36ª reunião de Comitê, por exemplo, o Sr. Apolo Heringer convidou representantes de importantes entidades ambientais de MG para discutir sobre a importância do trabalho articulado e da necessidade destes órgãos em consultar o Plano Diretor da Bacia para assim potencializar o alcance da meta 2010. Outra situação vivenciada nesta pesquisa foi durante uma audiência pública para construção de uma barragem de água (realizada em maio de 2007, na cidade de Curvelo), com o intuito de regularizar a vazão das águas no baixo Velhas visando à transposição do São Francisco. Sabe-se que o CBH Velhas é contrário a esta obra; neste evento, um dos principais argumentos usados por Apolo Heringer para deslegitimar esta intervenção, foi o fato de que o Plano Diretor não foi consultado e este não prevê este tipo de obra na região.

Os membros entrevistados citaram, recorrentemente, a importância do Plano Diretor do Velhas para a bacia e afirmaram que os temas que deveriam ser priorizados nas discussões do Comitê são as ações preconizadas neste documento.

O CBH Velhas é um dos poucos comitês de bacia em MG que possui este instrumento norteador da gestão. Este documento é, inclusive, um pré-requisito para a implementação da cobrança pelo uso da água. Porém o Plano não é um documento estático, ele precisa ser atualizado a cada dois anos para apontar soluções para os problemas da bacia.

Para Camargos e Diniz (2007) todo o esforço para a elaboração do Plano proporcionou uma forte integração entre as entidades, tanto que esta união conquistada é hoje muito importante para fomentar os trabalhos relativos à Meta 2010.

Mesmo não sendo um instrumento formal de gestão das águas, pode-se dizer que a Meta 2010 (Nadar, pescar e navegar na RMBH até 2010), é um instrumento norteador e motivador de ações de recuperação na bacia do Velhas. A Meta foi lançada após a 'Expedição Manuelzão desce o Rio das Velhas', realizada no segundo semestre de 2003. Em 2004, o governador Aécio Neves assumiu a proposta como um compromisso de governo e, posteriormente, como um dos Projetos Estruturadores de MG. As ações previstas no Plano Diretor tiveram como foco atingir os objetivos da Meta 2010.

Foi detectado que os membros entrevistados percebem a Meta 2010 como um dos principais desafios a ser alcançado pelo CBH Velhas e disseram acreditar na sua viabilidade, caso ocorra um maior comprometimento dos usuários, governo e sociedade civil. "Para atingir a Meta 2010 não é só o governador querer, não é só o Apolo sonhar, não é só o prefeito bater palma. A população também tem que estar consciente e participando." (Fonte: entrevista, representante sociedade civil, fevereiro de 2007). Outro representante da sociedade civil afirmou que o ponto forte da Meta é o fato de que o seu slogan 'nadar e pescar' não se trata de um parâmetro estritamente técnico de qualidade da água, além de mexer com a emoção das pessoas e ser de fácil entendimento.

Em se tratando do instrumento 'cobrança pelo uso da água' verifica-se que este assunto é, certamente, o mais polêmico e por isto será descrito com mais detalhes. Isto por que os comitês de bacia são peças chave da gestão participativa e descentralizada das águas, mas carecem de recursos financeiros para seu pleno funcionamento e, muitas vezes, de agências de bacia. Acredita-se que a viabilidade financeira advinda da cobrança vai potencializar o funcionamento dos comitês, como ocorreu na França. Como citado anteriormente, a sua

implementação exige, dentre outros, o cadastro dos usuários de água da bacia, o Plano de Recursos Hídricos e a agência de bacia. Paradoxalmente, é preciso que o comitê (que não possui receitas próprias) invista recursos para que a cobrança possa ser efetivada e a legislação não explicita como e quem arcará com estes custos iniciais.

Segundo a Gerência de Cobrança de Águas do IGAM, para a implementação da cobrança pelo uso da água no Velhas ainda se faz necessário o cumprimento de três requisitos legais: I - desenvolvimento de programa de comunicação social; II - elaboração de metodologia de cobrança e ; III - atualização do cadastro de outorgas. Para tanto, o IGAM celebrará Termo de Cooperação Técnica com a ABG-Peixe Vivo que possibilitará a conjugação de esforços para que sejam cumpridos os mencionados requisitos. Após essa etapa, será possível a implementação da cobrança a partir do segundo semestre de 2009. Oito empresas⁴⁰ já assinaram um ‘Termo de Adesão à Agência de Bacia Peixe Vivo’ e estarão contribuindo financeiramente com uma quantia mensal a ser estipulada, enquanto a cobrança não é efetivada (estas informações foram obtidas após uma visita ao IGAM ocorrida em dezembro de 2007). Porém, durante a primeira reunião do ano de 2008, ocorrida no mês de março, houve críticas severas dos membros da Agência Peixe Vivo às empresas usuárias de água da bacia por não estarem aderindo à sua estrutura. “São necessárias 15 empresas para que a Agência funcione e, até o momento, somente cinco (Anlgo Gold, Arcelor/Belgo, SAAE de Sete Lagoas, Vale do Rio Doce e COPASA) estão como membros da Peixe Vivo” (Fonte: www.manuelzao.ufmg.br. Acesso realizado em 10/03/2008).

As atribuições legais do gestor deste recurso (a Agência de Bacia) são: I - gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; II - manter atualizados o cadastro de uso/usuários de água e o balanço da disponibilidade hídrica e promover os estudos necessários para a gestão das águas; III - elaborar e atualizar o Plano Diretor de Recursos Hídricos a ser aprovado pelo Comitê; IV - propor ao Comitê o rateio dos custos das obras de uso múltiplo e o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso a ser submetido ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos; V - promover o monitoramento sistemático de quantidade e qualidade das águas da bacia; VI - promover a capacitação de recursos humanos para as funções de planejamento e gerenciamento; e VII - conceber e incentivar programas,

⁴⁰ As empresas são: 1- Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM; 2- Instituto Eco-Agente; 3- Associação Comunitária Nossa Senhora da Piedade; 4- Companhia Vale do Rio Doce- VALE; 5- Anglogold Ashanti Mineração Ltda; 6- ArcelorMittal S.A.; 7- Companhia de Saneamento de Minas Gerais; 8- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais.

projetos, ações e atividades de educação ambiental e de desenvolvimento de tecnologia que possibilitem o uso racional, econômico e sustentado dos recursos hídricos (CAMARGOS, 2005).

A percepção dos membros do CBH Velhas sobre a cobrança pelo uso da água

O CBH Velhas ainda não aplica a cobrança, mas discussões vêm ocorrendo desde a sua criação, como foi mostrado no início deste capítulo. Por meio das entrevistas realizadas e das atas de reuniões, constatou-se que a problemática da implementação da cobrança na bacia é complexa e envolve diferentes interesses que são, muitas vezes, conflitantes. Ressalta-se que, no momento da entrevista aos membros, quando perguntados sobre como é tratado o assunto da cobrança pelo uso da água no Comitê e qual eram as respectivas opiniões, verificou-se que a grande maioria manifestou ser favorável à cobrança e nenhum deles expôs ser contrário. Porém as respostas se diferenciavam entre os tipos de certezas e incertezas que cada um possuía.

Vários são os argumentos usados para justificar e legitimar a cobrança pelo uso da água. Dentre eles destacam-se a visão da água como insumo produtivo, pois ela é um item importante do processo produtivo e o único que é gratuito.

Eu sou a favor da cobrança pelo uso da água por que se a COPASA ganha dinheiro com a água, cervejaria ganha e os irrigantes ganham, os criadores de gado também, eles têm que pagar pela retirada desta água para que este dinheiro seja revertido na gestão da bacia hidrográfica, é como se fosse um condomínio, vamos cuidar bem da nossa bacia. O dinheiro virá todo para o Comitê do Velhas e será gerido pela agência de bacia que nós vamos criar agora no primeiro semestre. Fonte: (Entrevista, membro sociedade civil, fevereiro de 2007).

Outra opinião comparou o Comitê a um banco, cuja função é única e exclusivamente taxar e cobrar pelo uso da água. Isto por que, de acordo com o entrevistado, não há como fazer gestão sem recursos financeiros, faltando ao CBH Velhas uma ‘visão capitalista’. “Se foi a sociedade que poluiu o rio ela deve acarrar com o custo de recuperação das águas” Fonte: (Entrevista, membro poder público estadual, fevereiro de 2007).

Foi mencionada a função educativa que se supõe estar implícita na cobrança. Acredita-se que ao ter que pagar pelo consumo de água e pela poluição gerada haverá uma conscientização (ainda que forçada) da necessidade de diminuir o desperdício de água e a implementação de tecnologias de tratamento de água pré-descarte na natureza.

A necessidade de equipar e manter as despesas do Comitê e realizar ações de revitalização ao longo da bacia foram argumentos recorrentemente citados como justificativa para a cobrança pelo uso da água. Falou-se também que os recursos advindos com a cobrança, mesmo não sendo tão grandes assim, permitirá ao Comitê ter um poder de barganha para conseguir recursos financeiros junto aos organismos internacionais⁴¹. Ou seja, o CBH Velhas terá um dinheiro em caixa para apresentar como contrapartida ao solicitar patrocínio de projetos ambientais em fundos internacionais.

Analisando ainda as falas dos entrevistados, observa-se que as principais preocupações são com relação ao aumento da tarifa de água ao consumidor residencial e a aplicação de tarifas diferenciadas ao produtor rural. Com relação ao aumento da tarifa teme-se que uma parcela considerável da população não seja capaz de arcar com este custo e, com isto, aumente a porcentagem de residências que possuem um “bico” de água ou lançamento clandestino de esgoto. Neste caso, a cobrança contribuiria para o agravamento das condições ambientais dos corpos d’água.

Sobre a necessidade de tarifas diferenciadas para o setor rural, foi apresentado como justificativa a péssima situação do pequeno agricultor, o valor social da produção de alimentos e a função que a propriedade rural exerce ao garantir a infiltração da água no solo e, com isto, contribuir para o equilíbrio do ciclo hidrológico. Nota-se que o setor elétrico também argumenta ser contribuidor da manutenção da água para gerações futuras, pois, segundo o seu representante, o setor não polui a água e ainda a conserva em grandes reservatórios para o futuro. Ainda com relação ao setor elétrico, representado pela Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), verifica-se que, além das tarifas diferenciadas, haverá ainda outro tipo de conflito: o setor já paga para a ANA pelo uso da água (contribuindo com 0,75% do valor da eletricidade gerada como pagamento pelo uso água) e não acha justo pagar também ao comitê, ou seja, não deseja pagar pelo uso da água duas vezes.

Como alerta um entrevistado,

O assunto é polêmico, não é um instrumento pra ser colocado em prática amanhã, depende de você ter o diagnóstico e o plano diretor da bacia para saber onde tem problema e onde vai investir o dinheiro da cobrança. É importante também você ter o cadastro dos

⁴¹ Apenas para visualizar que os recursos advindos com a cobrança não são tão relevantes, fez-se uma comparação entre o valor total de arrecadação projetado com a implementação do pagamento pelo uso da água no rio das Velhas, estimado em treze milhões e meio de reais por ano, e o valor que será investido para o alcance da Meta 2010, um bilhão e meio de reais. (Fonte: Entrevista, representante poder público estadual, dezembro de 2007).

usuários de água da bacia, saber quem usa, quanto usa, onde usa, e daí fazer um balanço hídrico, para saber o volume da água que tem e, aí sim, começar a discussão da cobrança mediante um processo de negociação com toda a sociedade. Então, na minha opinião, se eu não tiver que cumprir nenhuma ordem do tipo: “vai ter que estabelecer a cobrança a partir de amanhã ” eu acho que o processo deveria caminhar nestes passos. Fonte: (Entrevista, membro poder público estadual, fevereiro de 2007).

Outro representante entrevistado também mencionou que “a cobrança tem que ser revisada, falta uma discussão maior com os usuários, com os agricultores, para ser um processo mais democrático”. Este entrevistado teme que a cobrança pelo uso da água prejudique a vida dos agricultores pois “a situação do homem do campo é complicada e a produção de alimentos não é tão valorizada como deveria ser”.

Percebeu-se assim, nas falas dos entrevistados, a necessidade de discussão do instrumento da cobrança antes de sua implementação. Os esforços para sua concretização vêm sendo constantes nestes nove anos de trajetória do CBH Velhas, porém isto não significa que não haja entre os atores participantes deste processo dúvidas, angústias e receios.

5.5 O Caráter deliberativo do comitê e suas implicações.

“Até que aqui no Comitê do Velhas este trem não pega muito fogo não...”
(Fonte: Entrevista, representante usuário, março de 2007)

As principais questões deliberadas no CBH Velhas são, certamente, aquelas que dizem respeito aos constantes pedidos de outorga pelo uso da água, uma atribuição de natureza executiva. Vale lembrar que, para que se inicie uma votação, o regimento interno do Comitê exige que haja dois terços dos representantes presentes na reunião e que os representantes suplentes só têm o direito a votar na ausência do titular da cadeira.

Foi verificado nas entrevistas que os membros consideram o Comitê um espaço democrático onde todos os membros são escutados, mas que, certamente, os conflitos emergirão com mais intensidade quando a cobrança pelo uso da água vier a acontecer de fato e começarem a discussão dos valores a serem pagos. Isto por que, cada tipo de usuário de água, quer seja abastecimento, saneamento, indústria, agropecuária, mineração, desejará uma tarifa diferenciada em função dos diferentes interesses setoriais e da concepção e percepção que cada setor, via seus representantes, tem da relevância do seu papel para a sociedade.

Nas pesquisas de campo, observou-se que as votações são relativamente tranquilas e que há uma busca pelo consenso na aprovação ou não do resultado. Abre-se uma votação

apenas quando a questão foi bem discutida e esclarecida entre os membros. De acordo com Apolo Heringer, as empresas quando demandam uma outorga ao Comitê querem que a licença seja dada imediatamente. Porém uma característica do CBH Velhas é realizar os estudos previamente na CTOC, apresentar o parecer desta Câmara Técnica aos membros em uma reunião do Comitê e somente depois de sanadas todas as dúvidas, colocar o pedido em votação.

Uma empresa quer pedir uma outorga para rebaixamento de lençol freático, fica 'em cima' da gente. Quer que a gente decida na 1ª reunião. E eu não decido nada no Comitê, enquanto eu for presidente, a não ser por unanimidade ou por grande maioria. Se o Comitê começa a decidir a coisa com margem estreita de diferença, o Comitê mina a sua força interior. Enquanto não está bem esclarecido, nos fazemos visitas locais - e isto toma muito tempo, a gente não ganha nada para isto - eu não coloco em votação. (Fonte: Entrevista, representante sociedade civil, março de 2007).

O fato do consenso prevalecer nas deliberações foi visto, pela maioria dos membros, como um aspecto positivo pois isto faz com que haja uma interação mais harmônica entre os segmentos representados. Porém uma representante da sociedade civil argumentou que a composição do Comitê por si só já é conflitante devido às divergências de interesses e conhecimentos existentes. Para ela, os objetivos almejados pelos grandes usuários de água (lucrar), não são compatíveis com os interesses de proteção ambiental. Assim, o uso de argumentos essencialmente técnicos nas discussões faz com que aqueles membros que possuem outros tipos de conhecimentos adquiridos a partir de vivências no rio e têm como objetivo a conservação do meio ambiente, se sintam inferiores, como “uma formiga”, em relação ao poder econômico e ao nível técnico das discussões. Alegou que é preciso acreditar nos seus ideais, questionar e participar ativamente das reuniões para gerar conflitos, pois “caso não tivesse conflito seria tão banal que não faria sentido” (Fonte: Entrevista, representante sociedade civil, março de 2007).

Sobre esta busca da adesão total dos membros nas votações, percebeu-se que é significativo o poder de ‘formador de opinião’ do ex-presidente do Comitê, Apolo Heringer, que com sua forte presença faz com que, geralmente, prevaleça a sua visão sobre a dinâmica do Colegiado.

É notório também que, até os casos mais emblemáticos, como as outorgas de grande porte, têm tido, frequentemente, um parecer favorável do Comitê:

(...) mas sempre que tem problema e discussão, tem vencido mais o setor produtivo que consegue comprovar que a preocupação com o meio ambiente não é privilégio só dos ambientalistas, é de nós todos, e que não teria razão nenhuma para não conceder esta outorga. (Fonte: Entrevista, representante usuário, março de 2007).

Foi citado ainda que, um dos motivos para que as outorgas sejam sempre acatadas em consenso no Comitê deve-se ao fato do conhecimento técnico, que a grande maioria dos membros possui, acabar prevalecendo nas votações. “Os votos têm o mesmo peso, mas quem estiver mais preparado, quem possuir mais conhecimento, pode sim influenciar o voto de outros! Por isto que os membros têm que se preparar para saber qual é o seu papel, que é papel de estado” (Fonte: Entrevista, representante usuário, setembro de 2007). Um representante da sociedade civil argumentou ainda que o conhecimento técnico é benéfico ao Comitê, desde que ele seja traduzido. Sobre este aspecto, vale citar alguns dos resultados obtidos no *survey* pelo Projeto Marca D’água junto a consórcios intermunicipais e comitês de bacia, em várias partes do Brasil. Neste estudo foi apontado que os membros dos colegiados reconhecem a importância do conhecimento e de informações técnicas para a tomada de decisão, mas que, paradoxalmente, o seu uso é a principal fonte de desigualdade de poder decisório nesses organismos, sendo mais significativo do que a desigualdade oriunda do poder econômico ou político (LEMONS, NELSON & FORMIGA-JOHNSON, 2007).

Assim, diante do exposto, percebe-se que apenas a paridade numérica entre os representantes de cada segmento não é suficiente para garantir a representatividade justa dos diversos interesses presentes na gestão das águas. Este desafio ocorre em todo processo de gestão participativa onde o caráter colegiado e democrático do processo representativo não garante a real defesa dos interesses coletivos. É preciso levar em conta o aspecto fortemente subjetivo do processo de gestão participativa, o qual é realizado por pessoas cuja personalidade e valores são únicos, individuais, e que estes, muitas vezes, se sobrepõem aos próprios objetivos do setor que representa. Aconteceu, por exemplo, de uma pessoa participar do CBH Velhas representando a Sociedade Civil em um mandato, e depois como Usuário, em outro, ou ainda, participar como representante do Poder Público Estadual e depois se reeleger na categoria Sociedade Civil, sem que esta mudança de entidade influenciasse sobremaneira no seu modo de agir.

Cabe lembrar que, mesmo se o Comitê resolver deliberar contrariamente a determinada demanda apreciada, o empreendimento solicitante poderá recorrer ao CERH e solicitar nova

avaliação, visto que o Conselho é a última instância dentro do SEGRH. Em 2007 o CBH Velhas vivenciou uma demanda polêmica e que, por pouco, não chegou ao CERH. Trata-se de um pedido de autorização para canalização do córrego da Avenida Maranhão em Ribeirão das Neves, descrito a seguir.

O caso da canalização do córrego da Avenida Maranhão em Ribeirão das Neves

Este caso gerou controvérsias em função de alguns motivos. O principal esteve motivado ao fato do Comitê ser, a priori, contrário a processos de canalização de cursos d'água⁴². Há, inclusive, uma DN de Nº 95/2006 que limita ao máximo a possibilidade de execução deste tipo de intervenção. Além do mais, estudos foram feitos pela CTOC e apontaram que existiam outras alternativas para o caso, mais baratas e menos danosas ao meio ambiente, no intuito de solucionar o problema das enchentes que ocorrem neste trecho. Sendo assim, a CTOC emitiu um parecer desfavorável à canalização do córrego da Avenida Maranhão, em Ribeirão das Neves.

Em entrevista com Apolo Heringer, este contou que a prefeitura local havia mandado o pedido para o IGAM em fevereiro de 2006. Somente em dezembro de 2006, por pressão política da prefeitura, o IGAM autorizou a canalização, porém, dado o porte da obra, o processo deveria ser analisado também pelo CBH Velhas. A FEAM entrou em contato com o Comitê solicitando que, em função de haver uma verba de oito milhões que dependia da Licença Ambiental em curto prazo, a decisão (favorável) do CBH Velhas fosse dada *ad referendum* pela diretoria, ou seja, sem votação em plenária.

Eu pessoalmente fiquei preocupado quando recebi a notícia, peguei um consultor, um engenheiro que trabalhou na elaboração da DN 95, fomos para Neves e verificamos que aquilo ali tinha outra solução. Começamos a receber pressão da prefeitura de Neves, de deputados. (...) Por que a FEAM e IGAM fizeram isto, jogando este problema para cima do Comitê do Velhas? Por que eles não enfrentaram o problema? Por que demorou tanto para dar resposta à prefeitura fazendo com que ela perdesse um ano? Então nós temos muitos conflitos, e nós estamos com este problema aqui. O comitê não apóia a canalização do córrego, mas nos temos diversos problemas por que a prefeitura vai perder a verba, a população precisa de uma obra lá; que poderia ser totalmente diferente, e nós estamos com este problema. (Fonte: entrevista, representante sociedade civil, março de 2007).

⁴² As principais críticas são por que as canalizações inviabilizam a vida aquática e agravam as inundações já que tornam o leito do rio reto e elimina os obstáculos, aumentando a velocidade da água. Além do mais, estas canalizações são obras relativamente baratas, fáceis de planejar e de executar (Fonte: Jornal Manuelzão, 2007. Nº 41).

Esta demanda de Neves foi levada às plenárias do CBH Velhas. A primeira vez foi em dezembro de 2007 quando Apolo comunicou aos membros sobre este pedido (já com parecer favorável do IGAM) e enfatizou que o projeto necessitaria de maior estudo (Fonte: Ata reunião N° 37).

Em março de 2008, a CTOC enviou um relatório ao CBH Velhas recomendando a não aprovação da outorga, tendo em vista as condições ambientais existentes no local, e sugeriu a elaboração de projetos que contemplassem técnicas alternativas de preservação do curso d'água, integrando-o à paisagem urbana. O relatório da CTOC foi aprovado por 17 votos contra 3 - quase que por unanimidade, como é freqüente ocorrer no Comitê (Fonte: Ata reunião N°38).

Já no mês de julho, o assunto da canalização retorna a pauta da 38ª reunião do CBH Velhas. Esta reunião aconteceu no município da Serra do Cipó e contou com a presença do Secretário Estadual de Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, que participou para pedir o apoio do Comitê na aprovação desta canalização. Ele argumentou que em função do pedido ter sido encaminhado ao IGAM dois meses antes da DN N° 95, este projeto não poderia seguir critérios tão exigentes; além do fato do município de Neves ter um convênio com Ministério da Integração, também assinado em data anterior a esta DN. Afirmou ainda que não tinha ido àquela reunião para defender a canalização, mas gostaria que o Comitê revisse a sua posição, pois, caso o CBH Velhas não aprovasse este pedido, o município de Neves perderia o recurso do convênio e que o parecer emitido pelo Comitê poderia ser revisto no CERH para nova avaliação; logo:

A argumentação do Secretário foi: - eu não quero que o CERH derrube uma decisão do CBH Velhas. Ia ser a primeira vez. Isto, institucionalmente, não era um argumento bom. E o Conselho pode, isto é um problema do Sistema. Se o Velhas não der o Conselho pode dar pois ele a última instância. Uma empresa pode recorrer de uma decisão e ir para o Conselho. No Conselho a maioria dos membros é poder público. (Fonte: Entrevista, representante sociedade civil, julho de 2007).

A discussão em prol deste assunto se estendeu por mais de duas horas nesta reunião⁴³ e, após inúmeros apontamentos, foi colocado em votação a possibilidade do CBH Velhas

⁴³ Este tempo de duas horas de discussão pode ser considerado longo se comparado ao tempo total da reunião, entre 5 e 6 horas. Porém a duração deste debate foi curto se observado sob a ótica da complexidade do assunto.

revisar a sua posição anterior, caso o convênio entre a prefeitura de Neves e o Ministério da Integração fosse prejudicado. Esta proposta foi aceita por 11 votos a favor e 10 votos contrários⁴⁴. Sendo assim, o CBH Velhas aprovou o pedido de canalização em deliberação.

Sobre esta questão, uma representante do poder público estadual ponderou que:

Mas vamos supor que lá em Neves o Comitê tivesse mantido a deliberação dele de não aceitar a canalização. (...) E se o CERH aprovasse, o Comitê ia ficar né... seria um desgaste, mas é um processo democrático, fazer o quê? Teria sido até bacana se tivesse ido para ao Conselho para ver o que ia acontecer, por que assim a gente cresce, ver como estão os caminhos, a democracia. Havia também um outro pedido de canalização para a rua Pernambuco. Quando fizeram então a canalização da Maranhão; por que era importante, por que tinha o recurso e tal; disseram: - Está tudo bem! Mas que seja a última! E eles cumpriram, foi didático. Eles retiraram o pedido de canalização da rua Pernambuco e estão fazendo um projeto alternativo com o canal aberto. É uma negociação interessante, a prefeitura cumpriu o compromisso com o Comitê. Foi um ganho, uma conquista do Comitê. (Fonte: Entrevista, representante poder público estadual, dezembro de 2007).

Este exemplo mostrou que há limitações no poder de deliberação do Comitê, já que o mesmo sofre pressões políticas por parte do poder público municipal, estadual e dos grandes empresários, quando o assunto em questão envolve interesses políticos e econômicos consideráveis. Frente a esta situação, observa-se que é limitada a autonomia deliberativa do CBH, o que põe em questionamento o papel exercido pelas instâncias participativas de recursos hídricos no SEGRH-MG. Por outro lado deve-se ponderar que todo processo de gestão de caráter democrático participativo e representativo, infelizmente, não está isento destes riscos de influência e cooptação por interesses políticos e econômicos externos e internos. Os comitês de bacia hidrográfica no Brasil são particularmente propícios aos embates de influências e tentativas de convencimento devido à diversidade de interesses representados e, possivelmente, devido ao próprio caráter relativamente recente do processo de gestão em nível de comitês no país, o qual ainda não está total e adequadamente operacionalizado.

⁴⁴ Foi visto, nesta e em outras votações, que não há um cuidado por parte dos membros suplentes em só votar na ausência do titular da cadeira. Neste caso de Neves, por exemplo, havia 17 membros titulares

5.6 CBH Velhas: potencialidades e desafios

Este capítulo cinco procura, dentre outros aspectos, apresentar a história de criação e funcionamento do CBH Velhas enfocando o seu amadurecimento e as atividades desenvolvidas; o processo de escolha/renovação dos membros; o caráter de mobilização social e representatividade conquistado pelos Sub-comitês, a implementação dos instrumentos de gestão e, por fim, o caráter deliberativo do Comitê e suas limitações.

Ainda assim, para auxiliar no entendimento do processo de gestão participativa das águas no CBH, faz-se necessária a sistematização de algumas informações importantes, ainda não discutidas, levantadas durante a leitura da documentação, da pesquisa de campo, das observações e das entrevistas,.

A forte presença que o Projeto Manuelzão tem apresentado no processo de definição e sustentação do CBH Velhas aponta para uma tendência de prevalecer o modo de agir da entidade na dinâmica de funcionamento do Comitê. De fato, percebe-se que a proximidade de ambos, Projeto Manuelzão e Comitê, por meio principalmente do seu ex-presidente, gera uma política de gestão com tendências e princípios norteadores comuns. Enfocando a mesma unidade espacial de gestão (a bacia do rio das Velhas) e tendo o Sr. Apolo Heringer como figura central do processo decisório, em função de suas qualidades como articulador e mobilizador político, o CBH e o Projeto dificilmente apresentariam uma lógica de gestão com prioridades muito diferentes. Na opinião de alguns entrevistados, esta proximidade gera uma situação de quase fusão/confusão entre ambos. Neste caso, torna-se importante verificar o ponto de vista que os diversos membros possuem sobre esta situação, analisar o caminho que vêm sendo trilhado e os desafios a serem superados.

Sobre a percepção dos membros referente à atuação do Projeto Manuelzão no Comitê, vê-se que, no geral, as respostas dadas viam esta presença como positiva. No momento das entrevistas, tomou-se o cuidado de não perguntar, de forma explícita, sobre a relação Manuelzão *versus* CBH Velhas. Mesmo assim, o nome do Projeto foi recorrentemente citado em diferentes situações, aparecendo, principalmente, quando a pergunta referia-se aos pontos positivos do Comitê.

Um episódio vivenciado nas pesquisas de campo, que demonstra a representatividade exercida pelo Sr. Apolo Heringer na bacia do rio das Velhas, ocorreu durante uma audiência

presentes e 21 membros votantes. Este fato coloca em dúvida a legitimidade do resultado desta e de outras votações.

pública, citada anteriormente, para construção de uma barragem visando à regularização de vazão das águas para beneficiar a transposição do São Francisco. Neste evento, participaram centenas de moradores dos trechos médio e baixo rio das Velhas que seriam afetados, de alguma forma, com a obra. Era muito grande a expectativa, por parte das pessoas que estavam presentes no auditório, no sentido de que o Sr. Apolo argumentaria muito bem em defesa dos ribeirinhos. Era freqüente ouvir na platéia: “*O Apolo vai quebrar o pau, escuta só...*”, ou ainda “*eu gosto dele, presta atenção, ele fala muito bem*”. Depois do discurso feito, em nome do CBH Velhas e do Projeto Manuelzão, ele foi aplaudido de pé por todos. Neste caso, ressalta-se a popularidade e representatividade exercida pelo Sr. Apolo entre aqueles que moram próximo ao Rio, nos trechos médio e baixo, mesmo que estas áreas ainda não sejam o foco das atenções e ações do Comitê.

De fato, no geral, as respostas consideravam a presença e atuação do Manuelzão junto ao Comitê como benéficas, vide os exemplos a seguir:

O Apolo principalmente é um grande articulador. Eu acho que se todos tivessem um perfil como o do Apolo para levar as coisas para frente, para ir ajudando, ir pressionando... Por que no poder público é tudo muito emperrado. Este papel dele de ‘pressionador’, de articulador é muito importante. Se ele não fizesse este papel eu acho que as coisas poderiam estar mais atrasadas, em um ritmo mais lento. Fonte: (Entrevista, membro representante poder público estadual, dezembro de 2007).

Eu admiro o Apolo e o Manuelzão, virou meta do governo de estado a ‘Meta 2010’. O Manuelzão no Comitê é imprescindível, senão o CBH Velhas estaria como outros comitês que de vez em quando reúnem, de vez em quando não reúnem. O Manuelzão tem uma certa influência política, dinheiro, patrocínio. Por que livros, expedições, mobilização social, tudo custa dinheiro, alguém tem que correr atrás. Se não tiver isto vira um encontro de madame para o chá das cinco, conversando amenidades. Não acontece ação. Fonte: (Entrevista, membro representante sociedade civil, fevereiro de 2007).

O CBH Velhas está muito bem por causa do Manuelzão que está por trás, outros comitês por ai estão todos “morrendo a mingua”, não reúnem, não tem lugar, é complicado... A influência do Manuelzão é positiva, primeiro por que ele tem uma infra-estrutura fantástica, e de certa forma, o Comitê se beneficia dela. Além do mais, tem o fato aí, muito interessante, que o Apolo, que é o presidente do Comitê é também coordenador do Manuelzão, e ele faz esta junção com muita sabedoria, ele é bom nesta história! Fonte: (Entrevista, membro representante usuários, março de 2007).

Assim, entende-se que o Projeto Manuelzão desempenha, principalmente após 2003, quando assumiu a presidência do colegiado, um papel importante como gestor das águas do rio das Velhas e motivador dos membros do Comitê, ao suscitar, através de decisões, ações e projetos, uma idéia e sentimento de ‘movimento’, de dinamismo, de uma instância onde as coisas acontecem. O Manuelzão é visto como um projeto com forte peso e influência política e que possui relevância na gestão participativa das águas no estado. Igualmente, ele é visto como tendo um papel tão forte como o do Comitê na gestão das águas da bacia do rio das Velhas.

Observando os relatos dos entrevistados, nota-se efetivamente um processo de ‘personificação da entidade’ desempenhado pelo Sr. Apolo; isto porque falar em Projeto Manuelzão ou em Apolo Heringer, tornou-se quase que "uma coisa só". Da mesma forma, ele tem imprimido seu estilo político ao conduzir o Projeto Manuelzão a atuar no campo formal de gestão de recursos hídricos. Esta liderança e legitimidade deve-se ainda ao fato do Projeto conseguir recursos financeiros com uma certa facilidade e de possuir bom trânsito e abertura de negociação com os órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente, bem como com importantes usuários de água, como a COPASA. O poder de articulação, mobilização e influência política do Projeto também é constatado pelo seu papel extremamente atuante no Fórum Mineiro de Comitês, no CERH e no CBH São Francisco, fortalecendo assim a posição do CBH Velhas no cenário político ambiental estadual.

Além de possuir a cadeira da presidência e coordenar os trabalhos desenvolvidos através das Câmaras Técnicas, o Projeto Manuelzão desempenha outras tarefas importantes, como o apoio logístico de deslocamentos e transporte aos membros do Comitê. Isto se dá quando as reuniões ocorrem fora de Belo Horizonte e o Projeto disponibiliza o ônibus da UFMG para o deslocamento dos interessados até o local, ou mesmo em eventos relevantes na bacia. Muitas vezes, as reuniões acontecem no auditório do prédio da Faculdade de Medicina da UFMG, local que abriga ainda as sedes do CBH Velhas e do Projeto Manuelzão. O apoio técnico e de pessoal é feito através das duas assessoras do CBH Velhas, também funcionárias do Projeto. Igualmente, a equipe de mobilização social do Manuelzão coordena a criação e gerencia os trabalhos dos Sub-comitês na bacia.

Outra carência suprida pelo Projeto é com relação às atividades de ‘comunicação social’, que ainda é muito incipiente no Comitê, pois, de fato, o CBH Velhas ainda não dispõe de um *site* na Internet, um jornal informativo, ou algum outro tipo de veículo próprio de

informação que divulgue notícias referentes ao andamento dos trabalhos efetuados. Na situação atual, o Comitê conta apenas com a capacidade dos próprios membros de divulgarem os assuntos discutidos nas reuniões para as suas entidades. Há uma Câmara Técnica de Comunicação (CTC) formalizada no Comitê, mas esta ainda não desenvolveu ações efetivas em função, acredita-se, da falta de recursos financeiros. Estas deficiências do setor de comunicação é, em grande parte, sanada pelo Projeto Manuelzão que, freqüentemente, publica informações sobre o Comitê e a bacia do rio das Velhas no seu *site* e no Jornal Manuelzão⁴⁵. Secundariamente, o IGAM também contribui para esta divulgação disponibilizando no seu *site* informações sobre os CBH's mineiros⁴⁶.

Por tudo isto, e levando em conta que o CBH Velhas não dispõe de recursos financeiros próprios para subsidiar a sua rotina de trabalhos, deve-se reconhecer o claro papel do Projeto Manuelzão como estimulador e alavancador do CBH Velhas, tornando-se fundamental, atualmente, para que o Comitê desempenhe as suas funções e tenha conquistado um lugar de destaque na cena ambiental mineira.

Contudo o que pode ser visto apenas do ponto de vista positivo permite também ter o seu lado negativo. A forte dependência que o CBH Velhas possui do Manuelzão faz com que o Comitê, e outras entidades participantes, sintam-se, muitas vezes, “menosprezados” no processo político de gestão ambiental na bacia do rio das Velhas em relação ao Manuelzão. Em certas ocasiões, há um sentimento transversal de que a força e o enaltecimento do Manuelzão somente faz com que piore a sensação de que o Comitê apenas existe e funciona devido à “tutela” exercida pelo Projeto.

Outros atores gestores também possuem um papel de destaque nos impulsos dados ao CBH Velhas. Um exemplo é o IGAM, na figura da Sra. Luiza de Marillac, que participa da diretoria do Comitê e dá apoio e respaldo importante. Com isto, a bacia do Velhas é, normalmente, prioridade nas políticas públicas do Estado, como no caso da Meta 2010, que se tornou um dos Projetos Estruturadores de MG. A COPASA, na figura do Sr. Valter Vilela, é

⁴⁵ O primeiro Jornal Manuelzão entrou em circulação em novembro de 1997, com uma tiragem de 10.000 exemplares, e o objetivo, nesta época, era ganhar a atenção da sociedade e assim construir a visibilidade do Manuelzão na bacia do Velhas (JORNAL MANUELZÃO, 2007. Nº 43). A tiragem foi só aumentando com o passar dos anos e hoje são 100.000 exemplares do ‘Jornal Manuelzão’ em circulação, graças ao patrocínio financeiro de importantes instituições, distribuídos principalmente na rede de drogarias Araújo. Em fevereiro de 2007 a publicação muda o seu formato de jornal para revista e diversifica o seu conteúdo.

⁴⁶ Durante a realização deste trabalho, a pesquisadora acessou, quase que diariamente, o site destas duas entidades (IGAM e Projeto Manuelzão).

outro ator que participa do Colegiado desde a sua formação inicial e desempenha papel relevante na diretoria do CBH Velhas. Poder-se-iam citar outras entidades que se sobressaem na história e dinâmica de funcionamento do Comitê, mas, como bem argumentou um entrevistado:

Todo mundo gostaria de ver outros protagonistas. Por que o Instituto Guaicuy, ele já tem um papel importante na bacia, ele tem um papel lá de coordenação do Manuelzão, está acumulando papéis. E o CBH Velhas, eu vejo assim, tipo monopolizado. Por que se sai IGAM, se sai COPASA e sai Manuelzão... cadê o povo? Não é sempre estes três que sempre tem que ser protagonistas. (...) Eu vejo a sociedade civil e o poder público municipal ainda muito distante para estar efetivamente cooperando, solidarizando ali com as ações, cada um fazendo a sua parte para eles não ficarem ali como meros espectadores. No Velhas isto está começando a incomodar, são sempre os mesmos, são sempre as mesmas pessoas! (Fonte: entrevista, poder público estadual, dezembro de 2007).

Com isto, nota-se que há a necessidade de um certo arejamento do CBH Velhas por meio da renovação ou inserção de novos protagonistas na dinâmica do Colegiado para que outras entidades se destaquem e participem mais ativamente na gestão das águas do rio das Velhas. Até o momento, percebe-se uma sensação de que são sempre os mesmos atores envolvidos na diretoria do CBH.

No que tange aos desafios impostos ao Comitê, foram destacados nas entrevistas: I - trabalhar em prol de alcançar a 'Meta 2010' e, para isto, conscientizar todos os atores sobre o seu papel frente a este desafio; II – institucionalizar a AGB-Peixe Vivo e assim implementar a cobrança pelo uso da água e; III – desvincular o CBH Velhas do Projeto Manuelzão.

Sobre este último aspecto, alguns entrevistados argumentaram que, embora seja importante e positiva a presença do Manuelzão no Comitê, observa-se que esta relação é, em alguns momentos, confusa e de difícil entendimento porque é preciso separar melhor qual é o papel de cada um dentro do SEGRH.

“O Manuelzão tem uma participação especial no CBH Velhas e que, por ser tão marcante, acaba que as pessoas do Comitê confundem o que é Projeto Manuelzão e o que é Comitê de Bacia. E você tem, dentro do Manuelzão, uma ONG que é o Instituto Guaicuy, que tem o seu papel também. A minha leitura é que a representação popular dentro do Comitê mistura muito isto. O que é o Projeto Manuelzão, o Instituto Guaicuy e o Comitê do Velhas. Na minha opinião, não há uma clareza de papéis.” (Fonte: Entrevista, representante poder público municipal, março de 2007).

“Não é nem que seja negativo, mas eu acho que o Comitê do Velhas fica em segundo plano e o Projeto Manuelzão se fortalece... é a sensação que eu tenho. Isto é minha percepção. Por exemplo, ‘Meta 2010’... é o Projeto Manuelzão? Não é! A Meta foi uma idéia que surgiu no Manuelzão, mas foi aprovada no Comitê do Velhas e tem todo um apoio de Estado por causa do Comitê. Fica meio confuso esta estória.” (Fonte: Entrevista, representante poder público estadual, fevereiro de 2007).

Neste sentido, outra observação importante, refere-se ao fato do Comitê precisar possuir mais independência, sair de uma situação de ‘tutela’ para poder caminhar com as suas próprias pernas. “Eu acho que o grande desafio para o CBH Velhas é desvincular do Projeto Manuelzão e fazer com que o Comitê seja forte e mais independente” Fonte: (entrevista, representante poder público estadual, março de 2007).

Uma das formas do Projeto Manuelzão garantir o seu papel de protagonista na diretoria do CBH Velhas se dá no momento das eleições quando o Projeto Manuelzão convoca as ONG’s e as prefeituras parceiras com o objetivo de pleitearem uma vaga no CBH Velhas, já que é mais fácil conduzir o processo quando a maioria das entidades comungam dos mesmos ideais da entidade líder. Um exemplo prático pode ser visto com o segmento da sociedade civil na última eleição, pois, a maioria das entidades eleitas iniciaram a sua história na bacia do Velhas desenvolvendo trabalhos com os Comitês e Núcleos Manuelzão e, posteriormente, com os Sub-comitês de afluentes do Velhas.

“Nós, o Projeto Manuelzão, Instituto Guaicuy, nos tornamos uma liderança mesmo na bacia do rio das Velhas e nós usamos isto para garantir a continuidade. Então fizemos um esforço para convidar todas as ONG’s e prefeituras parceiras para participar e ajudamos em tudo que for possível. (...) É legítimo. Além do mais, não teve nenhum movimento pró outras ONG’s.” Fonte: (Entrevista, representante sociedade civil, dezembro de 2007).

Para o atual presidente do Comitê, o interesse do Manuelzão neste novo mandato é trazer para o cenário de gestão de recursos hídricos novos personagens da sociedade para também exercerem um papel de protagonistas. Para isto, o Projeto Manuelzão enviou um projeto para captar recursos junto ao FHIDRO, que já foi preliminarmente aprovado, com o objetivo de ministrar cursos de aprimoramento em gestão das águas e de elaboração de projetos para representantes da sociedade civil participantes dos Sub-comitês Velhas, além de fornecer apoio técnico, estrutural e jurídico para as suas ONG’s. Em outras palavras, a

proposta é capacitar e dar apoio as ONG's para que estas entidades desempenhem um papel de relevância nos Sub-comitês, assim como o Manuelzão faz no CBH Velhas.

Ressalta-se este ponto, pois a sociedade civil exerce um papel fundamental dentro do Comitê e este segmento não se resume apenas ao Projeto Manuelzão. Aconteceu, nesta última eleição, por exemplo, de uma entidade da sociedade civil não se recandidatar a uma vaga no CBH Velhas por acreditar que o Manuelzão já supre grande parte das carências do Comitê, e que, neste caso, a participação desta ONG em outro CBH se fazia mais necessária. “Vamos dizer que o CBH Velhas já está um tanto amadurecido... além do mais, o Projeto Manuelzão faz um bom trabalho por lá e o CBH Paraopeba precisa mais de ânimo novo” (Conversa em meio eletrônico, representante sociedade civil, novembro de 2007). Foi mencionado, anteriormente, situações em que o Projeto Manuelzão exerce a função de motivador dos membros mas, neste caso citado acima, o ocorrido foi justamente o contrário. Neste sentido, esta proposta do Manuelzão de compartilhar conhecimentos, estimular e dar suporte para que outras entidades também se sobressaiam enquanto gestores da bacia apresenta-se como essencial.

Sobre os caminhos que vêm sendo trilhados, pode-se afirmar que a questão mais antiga e, ao mesmo tempo mais atual, diz respeito à implementação da cobrança pelo uso da água na bacia, havendo uma ansiedade muito grande, por parte da maioria dos membros, para a efetivação da mesma. Em diversos momentos, a fala do Sr. Apolo foi no sentido de que “a implementação da cobrança parece miragem, quanto mais chegamos perto, mais ela fica longe de acontecer”. Em visitas de campo ao IGAM, os funcionários da Gerência de Cobrança pelo Uso da Água do IGAM informaram que o CBH Velhas é, seguramente, o Comitê de Bacia mineiro que mais almeja ver a cobrança operacionalizada. Para o atual presidente “não tem sentido ter todo este esforço e não ter cobrança, o objetivo é ter cobrança”. Fonte: (Entrevista, representante sociedade civil, dezembro 2007).

Os esforços para a concretização da cobrança vêm sendo constantes nestes nove anos de trajetória do CBH Velhas, porém, como mencionado anteriormente, isto não significa que não haja entre os atores participantes deste processo dúvidas, angústias e receios. O Comitê passou por inúmeras fases de discussão sobre esta implementação, sendo que em alguns momentos de sua história essa reivindicação era prioritária e o Comitê era visto como o principal meio para alcançá-la. Em outros momentos, o Comitê ganhou novas atribuições e o assunto da cobrança pelo uso da água passou a dividir atenção com outras demandas.

No final de 2006, houve um grande avanço nos debates, já que foi anunciada em reunião do CBH Velhas a materialização da Agência Peixe Vivo - Entidade Equiparada a Agência de Bacia, em vias bem próxima de institucionalização. Os longos anos de gestação e espera, além da necessidade de recursos financeiros para subsidiar a rotina de trabalhos do CBH Velhas, parece justificar a pressa na busca da institucionalização da Agência de Bacia e da cobrança para garantir o efetivo funcionamento do Comitê.

No que tange à percepção dos membros sobre a implementação da cobrança, a partir das entrevistas (vide item 5.4 deste capítulo), as opiniões obtidas nas entrevistas podem ser interpretadas como: I - Atores completamente favoráveis; II - atores receosos e; III – atores contrários à implementação da cobrança nos moldes apresentados. Há dúvidas inclusive entre os atores atuantes no Comitê há vários anos de como será feita a cobrança e quais serão as conseqüências nos diversos setores usuários de água. Cabe enfatizar que estas percepções não eram comuns a determinados segmentos, não havia, portanto, uma “posição de segmento”, e sim certezas e questionamentos mais em ‘nível pessoal’ do que de posturas (ou ideologias) que deveriam, ou não, ser assumidas pelo segmento que a pessoa representa. Entretanto, estes três níveis de aceitação ilustram o fato de que, à medida que o Comitê avançar na aplicação da cobrança, os conflitos certamente emergirão.

Percebeu-se ainda, nas falas dos entrevistados, a necessidade de mais discussões do instrumento da cobrança antes de sua implementação. Mesmo assim, nenhum membro expôs abertamente ser contrário à implementação deste instrumento. Como bem disse um representante do poder público estadual: - “a cobrança, no contexto do CBH Velhas, é um instrumento que começou a ser discutido sob influência e pressão do PROSAM, nos anos 90, já estando, por isto, internalizada pelos membros do Comitê”. Aqui cabe refletir se este é o motivo central para nenhum dos entrevistados se declararem contrários à cobrança.

Para encerrar este tópico, cabe lembrar os principais pontos referentes a problemas e desafios ao CBH verificados e citados nas entrevistas: I – pouca participação do poder público municipal, II – falta de recursos financeiros para subsidiar os trabalhos no processo de gestão; III – demora para conseguir formalizar todas as etapas necessárias para o início da cobrança pelo uso da água e; IV – “lentidão” com que as coisas acontecem devido à uma certa inércia institucional na aplicação dos instrumentos de gestão. Sobre isto, foi dito por um entrevistado: “Eu pessoalmente estou lá porque quero ver o que vai acontecer de perto e estou aflito, porque

tem oito ou seis anos que estou no meio disso lá e não acontece nada”. Fonte: (entrevista, representante usuário, março de 2007).

Diante destes argumentos, vê-se que apenas o item I não está diretamente relacionado com a implementação da cobrança pelo uso da água, reafirmando assim, a idéia de que há uma expectativa e ansiedade muito grande por parte dos membros de que a cobrança seja efetivada e traga benefícios e mudanças ao Comitê. Assim, como parece ser o caso da maioria dos comitês no Brasil, há uma crença de que este instrumento é verdadeiramente prioritário para permitir a real efetivação dos comitês e deixar que o processo decisório flua normalmente para a operacionalização de ações. Neste sentido, Abers e Dino (2005) corroboraram que se a cobrança pelo uso da água não se tornar uma realidade para a maioria das bacias, ou se outras competências dos comitês não forem institucionalmente efetivas, haverá o eventual decréscimo do ritmo de criação de comitês e da vitalidade de muitos dos que já foram criados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco principal deste trabalho foi investigar e levantar reflexões sobre a dinâmica e o funcionamento da gestão colegiada das águas na bacia do rio das Velhas a partir do seu Comitê de Bacia. O processo de gestão participativa do CBH Velhas destaca-se no cenário da política ambiental de MG, já que é um dos comitês mais consolidados e avançados do estado, inclusive no que diz respeito à implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos. Em um contexto mais recente, se insere a criação de uma entidade equiparada à agência de bacia, a AGB-Peixe Vivo, em vias próximas de institucionalização.

O grau relativamente recente de surgimento do CBH Velhas (nove anos) e da Política Nacional de Recursos Hídricos (dez anos) exige uma certa ponderação sobre os resultados do trabalho em relação às potencialidades e os desafios referentes ao Comitê. Igualmente, o trabalho não abarca completamente todas as interfaces e subjetividades que envolvem o tema em questão, fato que deve ser levado em conta em qualquer pesquisa de caráter qualitativo que envolva opiniões e percepções individuais. Assim, devido aos poucos trabalhos teóricos realizados sobre o CBH Velhas, espera-se que este trabalho seja potencialmente útil a outros pesquisadores que pretendam ampliar a discussão das questões aqui iniciadas e que possa servir de orientação aos rumos que vêm sendo tomados pelo CBH Velhas e outros comitês de bacia em seu processo de implementação.

Entretanto, o amadurecimento desta pesquisa possibilitou algumas reflexões ao vivenciarmos a operacionalização da Política Estadual de Recursos Hídricos. As principais características verificadas que influenciam e se relacionam diretamente com o objeto em estudo foram: o cenário político de gestão de recursos hídricos, em nível federal e estadual; as vantagens e incongruências na adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; o histórico e a evolução do CBH Velhas, bem como o seu caráter deliberativo e suas implicações.

A política das águas e os comitês de bacia foram apresentados como originários de um processo amplo e complexo de descentralização e participação popular nas políticas públicas no Brasil. Assim, de início, foi dado um enfoque no papel desempenhado pelas manifestações populares da década de 1970, momento importante de revisão estrutural na gestão de políticas públicas. Após o período de repressão militar e com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, espaços formais de participação popular são criados nas mais diversas áreas, tornando as decisões políticas mais democráticas e descentralizadas, propiciando assim, na maioria das vezes, maior autonomia aos municípios. Uma visão mais crítica deste processo de abertura política, como apresentado por Dagnino (2004), ocorreu no final da década de 80 quando houve a interconexão de dois projetos políticos distintos e antagônicos - um democratizante e o outro neoliberal - ambos exigindo uma sociedade civil ativa e propositiva. Dagnino (2004) denominou esta sobreposição de projetos de “confluência perversa”. Os dilemas e riscos anunciados que se colocam a partir da redefinição de sentido operada nos termos sociedade civil, cidadania e participação, com o intuito dar sustentação ao neoliberalismo, em certos pontos, como visto, relacionaram-se com a experiência em análise.

A mudança institucional na gestão das águas, trazida pela Lei nº 9.433/97, permitiu identificar uma tendência de participação e descentralização no gerenciamento dos recursos hídricos através, notadamente, da institucionalização dos CBH's. Os princípios e instrumentos deste novo modo de gerenciar os recursos hídricos seguem pressupostos que, à primeira vista, almejam formas de gestão mais democrática das águas e possibilitam um papel de destaque aos Comitês de Bacia junto aos Sistemas Estaduais e Federal de Gerenciamento de Recursos Hídricos. .

Porém, ao mergulharmos na leitura especializada sobre este assunto, na experiência do CBH Velhas e na observação dos relatos de pesquisadores em eventos sobre gestão de

recursos hídricos, percebemos que grande parte destes colegiados ainda não adquiriu o *status* previsto na PNRH, possuindo, por enquanto, um caráter mais reivindicatório e de articulador dos interessados na discussão do que em um órgão deliberativo do Estado propriamente dito. E ainda, as principais críticas observadas nestas etapas referiam-se à incapacidade técnica e financeira do Estado em viabilizar a efetiva implementação desta política e das inúmeras dificuldades e burocracias existentes para efetivar as agências de bacia (responsáveis diretas para operacionalizar a cobrança pelo uso da água). Com isto, sem o devido apoio dos órgãos públicos e sem a instituição das agências de bacia, a falta de recursos financeiros para dar sustentação a rotina de trabalhos de um comitê de bacia é, frequentemente, apontada como a maior dificuldade destes colegiados.

Na bacia do rio das Velhas, por exemplo, foi visto que o potencial de arrecadação de recursos financeiros com a cobrança pelo uso da água (treze milhões e meio de reais por ano) servirá mais para manter e subsidiar a rotina de trabalhos do Comitê do que para solucionar os grandes problemas ambientais da bacia. Assim, a expectativa que alguns membros têm de que a cobrança pelo uso da água trará melhorias significativas à bacia, provavelmente não será alcançada.

Mesmo considerando ter sido relativamente pequeno os avanços obtidos nestes dez anos após o lançamento da PNRH, não há porque não cultivar um certo otimismo e acreditar que este processo vá se aprimorando com o decorrer do tempo. Parece haver um consenso quase geral no seio da sociedade que este formato de gestão colegiada e participativa é bem mais benéfico e democrático do que o caráter centralizador que marcou os processos de gestão das águas no Brasil antes da Lei das Águas.

A promulgação da PNRH influenciou a política de águas de inúmeros estados brasileiros; em MG, a legislação estadual de recursos hídricos passou por um processo de adequação após a Lei nº 9433/97, trazendo a tona a Lei nº. 13.199/99, com diretrizes e instrumentos semelhantes aos da legislação nacional. A descentralização da gestão dos recursos hídricos, a ampliação das competências dos CBH's mineiros e a participação do poder público, dos usuários e da sociedade civil organizada na gestão dos recursos hídricos são fundamentos importantes. A partir de então, houve um esforço por parte do IGAM em fomentar e impulsionar a criação dos Comitês. Como resultado deste processo, observa-se que há 29 CBH's implementados em Minas Gerais, dentre as 36 UPGRH's existentes no estado. Vale lembrar que nenhum comitê de bacia mineiro possui todos os instrumentos

necessários para gerir a bacia, de fato, implementados; e ainda que a situação em que se encontram é bastante variada, pois estes organismos, como verificado na experiência do CBH Velhas, sofrem influências diretas de inúmeros fatores, tais como: o processo de mobilização inicial para a sua criação; as condições sociais, econômicas e físicas da bacia hidrográfica como um todo; o grau de visibilidade política que a região onde o comitê atua possui; a presença (ou não) de uma entidade líder forte e comprometida com a implementação da proposta; o envolvimento e o empenho dos membros com a causa; a articulação que o Comitê possui com os agentes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tanto federal quanto estadual; o conhecimento e o acesso a informações técnicas sobre água, meio ambiente e política de recursos hídricos; e muitos outros fatores que podem surgir em cada contexto específico.

O tempo de criação de cada colegiado também é um fator importante a ser considerado. Algumas experiências são mais recentes e é normal que um comitê tenha pouco poder formal e esteja ainda se estruturando nos seus primeiros anos de formação; os primeiros CBH's mineiros surgiram em 1998, e os mais recentes foram instituídos há poucos meses. O CBH Velhas foi um dos pioneiros a ser instituído. Por este motivo, tanto os seus participantes quanto o órgão gestor não possuíam experiência de gerenciamento participativo de recursos hídricos e tiveram que aprender, na prática, como conduziram este processo.

Nos primeiros anos do CBH Velhas houve várias dificuldades em dar continuidade às suas ações; destaca-se, neste momento, o fato deste ter sido criado às pressas, no âmbito do PROSAM, por influência do Banco Mundial, sem que houvesse uma demanda por parte dos maiores interessados na gestão de suas águas. Para Dagnino (2004) e Abers (2000) este problema de 'implementação', onde ações financiadas por instituições internacionais (produtos da política neoliberal) demandam a existência de arranjos de gestão participativa para o recebimento de recursos financeiros para a execução de projetos, apresenta-se como um fator que dificulta o pleno desenvolvimento destas experiências. Foi apenas depois do ano 2000, quando novas lideranças passaram a se envolver mais diretamente com o CBH Velhas, que ele começou a demonstrar algum potencial de se tornar uma instância decisória com alguma influência e impacto na gestão dos recursos hídricos. "Esta nova fase também demonstra que um processo apressado de criação de comitê, sem um efetivo trabalho de mobilização e comunicação social, embora desmotivador, pode ser revertido" (ABERS, 2001).

A gestão de recursos hídricos adotando-se a partir da bacia hidrográfica, conforme preconizada na PNRH, nem sempre funciona eficazmente na prática. Foi verificado que este preceito traz inúmeros desafios. Destacam-se os conflitos gerados quando a bacia hidrográfica é adotada de modo dissociado do contexto socioambiental específico e divorciado da experiência social concreta. Ademais, a bacia hidrográfica não é, geralmente, internalizada como unidade espacial de gestão em outras áreas do planejamento público que deveriam dialogar com a gestão de recursos hídricos.

Na bacia do rio das Velhas, foi mostrado que as inúmeras diferenças existentes entre os três trechos, quer seja, alto, médio e baixo Velhas, associados ao grande número de municípios inseridos na bacia e a falta de um sentimento popular de pertencimento a esta região hidrográfica, são fatores que emperram o gerenciamento integrado como um todo. Nos estudos efetuados por Abers (2003), notou-se que um dos conflitos que não aparece com intensidade dentro do comitê é entre a RMBH, área responsável pela maior parte da poluição na bacia, e a porção a jusante. Esta ausência talvez esteja associada à própria desigualdade entre as duas partes da bacia; a região a jusante é comparativamente fraca em termos de influência política e econômica, sendo muito dependente da capital. Também representa apenas uma pequena parcela da população, tendo um menor peso demográfico. “A falta de conflito nesta área representaria, neste caso, apenas uma falta de poder político por parte dos atingidos” (ABERS, 2003). Além do mais, a participação das prefeituras do médio e baixo Velhas, principalmente as da região norte da bacia, sempre foi insatisfatória no CBH Velhas. Assim, o que se vê, neste caso, é que a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão reproduziu a preponderância de interesses e grupos da RMBH sobre o conjunto mais amplo da população desta área.

Constata-se, neste estudo, que esta situação de falta de conflitos entre os trechos da bacia persiste, mas no contexto atual acrescenta-se o fato de que a ‘Meta 2010’ visa sanar os problemas de poluição gerados na RMBH e assim diminuir as intervenções negativas ocasionadas a jusante deste trecho. Sobre este parâmetro de qualidade de água a ser alcançado em 2010, foi publicado no Jornal Manuelzão n.º43 (2007) que mudanças positivas já vêm sendo percebidas, tanto pela comunidade científica quanto pela população ribeirinha, nas águas do rio das Velhas. Isto por que está sendo notado o aumento do número de espécies aquáticas nos pontos onde estão focadas as ações em prol desta Meta e o aparecimento de peixes próximos à RMBH. Com isto, é possível afirmar que os esforços em prol do alcance

da Meta começam a surtir efeito e são necessários para a continuidade do empenho das entidades envolvidas nesta causa. Uma enquete feita no *site* do Projeto Manuelzão para verificar a opinião das pessoas que o acessam sobre a viabilidade do alcance deste projeto mostra que: 51% acreditam que ela é realizável (763 votos), 25% não acreditam (373 votos) e 23% não conhece a Meta 2010 (351 votos)⁴⁷. Não é possível especular, com precisão, se será viável ‘nadar, pescar e navegar’ no trecho do rio das Velhas, alvo da Meta, em 2010, mas considera-se que esta proposta é eficiente como um instrumento motivador para a realização de intervenções benéficas no rio das Velhas na RMBH.

No que tange a representatividade dos setores envolvidos no CBH Velhas, a composição quadripartite, destinando o mesmo número de vagas para cada um dos quatro segmentos, já elimina alguns desequilíbrios de participação. Porém, somente a paridade numérica não é suficiente para minimizar as diferenças de poder, é preciso que cada membro tenha competências e habilidades de compreensão, diálogo, expressão e concertação para participar; devem ainda ser capazes de expor publicamente as suas opiniões de tal forma que todos tenham a expectativa, e conseqüentemente a motivação, de sentir a influência do seu papel individual no processo decisório e nas ações resultantes das deliberações.

Ficou evidente também que não há uma posição clara de determinado ‘segmento’, mostrando que os interesses da entidade e, principalmente, as características pessoais de cada indivíduo tendem a aparecer mais nas discussões do que um projeto político mais amplo a ser defendido por cada segmento. As identidades dos segmentos, no geral, apresentam-se muito frágeis devido à diversidade interna existente que não reflete um interesse almejado por todos. Com isto, dificilmente, haverá um confronto explícito entre os quatro grupos participantes do CBH Velhas. Um exemplo prático é com relação à implementação da cobrança pelo uso da água, onde cada setor de usuário de água defenderá o interesse de uma tarifa diferenciada para a sua entidade.

Observou-se que as reuniões do CBH Velhas são relativamente tranqüilas, onde todos aqueles que desejam se manifestar são escutados; porém aspectos como a busca pelo consenso nas decisões através da valorização do conhecimento técnico, em detrimentos de outros tipos de conhecimento - quer sejam eles prático, leigo ou nativo - interferem negativamente na dinâmica do colegiado. Sob esta ótica, pode-se afirmar que apenas a ampliação da participação dos interessados no gerenciamento de recursos hídricos não

⁴⁷ Fonte: <http://www.manuelzao.ufmg.br/enquetes>. Acesso realizado em 26/01/2008.

superou as assimetrias de poder, de acesso e de informação existentes anteriormente; e mais, grupos de usuários de água pouco articulados politicamente, tais como pequenos pescadores e ribeirinhos (que muitas vezes são os mais atingidos pelas decisões), não participam diretamente do CBH Velhas, seja por falta de conhecimento, de interesse, de condições financeiras para participar ou devido às exigências burocráticas de ser vinculado a uma entidade, com estatuto regularizado, para poder se candidatar a uma vaga no colegiado. Por outro lado, os Sub-comitês consultivos que estão sendo criados ao longo da bacia do rio das Velhas possuem um aspecto mais “comunitário”, visando sanar estas deficiências e agregar uma diversidade maior de pessoas (e interesses) na discussão.

Foi visto ainda que o tempo de duração de cada mandato (dois anos) apresenta-se curto, pois quando os novos membros se adaptam à dinâmica da gestão compartilhada de recursos hídricos e adquirem conhecimentos básicos necessários para interagir com mais notoriedade nas discussões, há uma nova renovação dos participantes. De fato, pode ocorrer com certa frequência de alguns representantes tornarem-se ‘especialistas’ na temática e se perpetuarem no Colegiado, dificultando ou inibindo o envolvimento de novos atores.

O processo de renovação dos membros é coordenado pelo IGAM e o Projeto Manuelzão auxilia nestas eleições, principalmente na parte de divulgação. Há ainda uma clara influência por parte do Manuelzão em mobilizar outras ONG’s e prefeituras, que compartilham com os mesmos ideais da entidade, para participar do Comitê. Em virtude do protagonismo que o Projeto Manuelzão vem exercendo no rol das organizações da sociedade civil mineiras e dentro do próprio sistema estadual de meio ambiente, conseguindo ter acesso a recursos financeiros e projeção política em toda a bacia do rio das Velhas, faz com que instituições e indivíduos percebam nele uma forma de fomentar as suas atuações e ganhar legitimidade, visibilidade e espaço político. Com isto, o Projeto Manuelzão vem se apropriando deste espaço público de gestão e levando consigo entidades parceiras para também o tomarem como seu; fato este que facilita na hora da tomada de decisão, já que um número significativo de entidades comungarão dos mesmos ideais do Manuelzão.

No entanto, foi mostrado que esta forte relação entre CBH Velhas e Projeto Manuelzão, emblemática na figura do Sr. Apolo Heringer, não é neutra. Isto porque ela se reveste de significados e tensões, além de ser percebida e apropriada pelos membros de maneiras diferentes. É notório que o CBH Velhas está neste ponto de avanços em grande parte devido ao seu ex-presidente, Sr. Apolo, principalmente por suas qualidades pessoais

(articulador político, mobilizador), e também por seu papel no Projeto Manuelzão. Mesmo assim, muitos membros vêem o CBH como uma extensão do Manuelzão e gostariam de vê-lo mais independente, em condições de “caminhar com as próprias pernas”.

Outro ponto que deve ser enfatizado é que o IGAM investe no CBH Velhas para que este seja o ‘modelo de gestão participativa das águas bem sucedido’ a ser seguido em MG. Porém a maioria dos comitês de bacia não dispõe de uma entidade forte que subsidie e impulse a sua rotina de trabalhos. Deste modo, caso o Estado não forneça o apoio técnico e financeiro necessário aos demais colegiados de águas, estes terão muita dificuldade para poder se estruturar e viabilizar a implementação dos instrumentos de gestão, assim como fez o CBH Velhas com o auxílio do Projeto Manuelzão.

O Projeto Manuelzão, na figura jurídica do Instituto Guaicuy, reelegeu-se na presidência do Comitê pelo terceiro mandato consecutivo; acredita-se que somente a partir do início da cobrança pelo uso da água, o CBH Velhas terá condições de se manter e sair de uma situação de tutela que vem sendo feita pelo Projeto Manuelzão.

Com relação ao caráter deliberativo, foi mostrado que este caracteriza-se, basicamente, em analisar e decidir sobre pedidos de outorga de uso da água de empreendimentos com grande potencial poluidor. Usando como exemplo a experiência do pedido de canalização da avenida Maranhão, no município de Ribeirão das Neves, foi mostrado que há limitações no poder de deliberação do Comitê, já que ele sofre pressões políticas por parte do poder público municipal, estadual e dos grandes empresários, quando o assunto em questão envolve interesses políticos e econômicos consideráveis; além deste não ser a última instância decisória dentro do SEGRH. Neste sentido, observa-se que há, no geral, uma ênfase em enaltecer a questão do processo de gestão ser participativo, deixando de lado análises mais amplas dos resultados serem satisfatórios ou não, ou ainda se estes serão de fato aplicados. Retoma-se aqui a manchete de capa da Revista Manuelzão n.º. 38, de fevereiro de 2007 para reflexão: “Lei que amplia a participação da sociedade civil completa 10 anos, mas episódios como os da transposição revelam atropelos”; nesta reportagem critica-se, principalmente, a lentidão na implementação dos instrumentos de gestão e o fato de que nem sempre os princípios da lei são respeitados, até pelo próprio governo federal (que foi quem legitimou os CBH’s), principalmente as diretrizes constantes nos planos diretores de bacia hidrográfica.

Mesmo diante das inúmeras dificuldades e problemas citados, e apesar de não ter alcançado ainda o seu objetivo maior proposto pelo Banco Mundial através do PROSAM (a

materialização de sua Agência de Bacia), o CBH Velhas se fortaleceu ao longo dos anos como gestor da bacia do Velhas e é hoje considerado o comitê de bacia mais avançado de MG; isto graças à sua evolução na aplicação dos instrumentos de gestão previstos na PNRH; à intensificação e capilarização de sua rede de relacionamentos e atividades; à mobilização social em prol da criação e atividades dos Sub-comitês; ao trabalho voluntário desenvolvido pelos membros nas Câmaras Técnicas e na institucionalização da AGB-Peixe Vivo; ao apoio dado por importantes entidades do estado, principalmente IGAM e Projeto Manuelzão; e ao aumento significativo do interesse e da presença dos membros às reuniões.

Para finalizar, utiliza-se um trecho de uma entrevista realizada que, reafirma-se, foi verificado na prática do Comitê em estudo: “é comovente ver o interesse que a maioria dos membros dos comitês de bacia tem de ver a coisa dar certo” (Fonte: entrevista, representante usuário de água, março de 2007).

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA. *GEO Brasil: recursos hídricos: resumo executivo* / Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.ana.gov.br>. Acesso realizado em maio de 2007.

ABERS, R. N. e KECK, M. *Muddy Waters: Decentralization, coordination and power struggle in the Brazilian water management reform*. International Journal for Urban and Regional research, 2005.

ABERS, R. N. e JORGE, K.D. *Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?* Ambiente e Sociedade, 8 (2), p.99-124, 2005.

ABERS, R. N. *Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas: retratos 3 X 4 das bacias pesquisadas*. FORMIGA JONHSSON, R. M. e LOPES, P. D. (orgs.) – Brasília: Finatec, 2003.

ABERS, R. N. *Relatório Final da Fase I - Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas-MG*. Projeto Marca d'Água, Brasília, 2001. Disponível no site: <http://www.marcadagua.org.br>. Consultado em agosto de 2006.

ABERS, R. N. *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

AVRITZER, L. e PEREIRA, M. L. D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Revista Teoria e Sociedade, número especial. Instituições híbridas e participação no Brasil e na França. Org. por AVRITZER, L. UFMG, BH, 2005.

BECKER, H. S. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*, 3ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1997.

BOURDIEU, P. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, P. Compreender. In: BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1997.

BRASIL, F.P.D. *Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol.6, no.2, p.35-52, 2004.

BRASIL. Lei nº 9433 de 8 de janeiro de 1997, Política Nacional de Recursos Hídricos. 1997.

BRASIL. Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000 - Estabelece diretrizes para a formação e o funcionamento de comitês de bacia hidrográfica. 2000.

CAMARGOS, L. M. M.; DINIZ, L.F.M. *A evolução da gestão das águas na bacia hidrográfica do rio das Velhas: estratégias e resultados*. Cadernos Manuelzão. V. 2, nº 4, Belo Horizonte: Projeto Manuelzão, 2007.

CAMARGOS, L. M. M. (coord.). *Plano diretor de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio das Velhas: resumo executivo, dezembro de 2004*. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, 2005.

CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARDOSO, M. L. M. *A democracia das águas na sua prática: o caso dos comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais*. Tese de doutorado em Antropologia Social do Museu Nacional – UFRJ, 2003.

CBH Velhas. Deliberação Normativa nº 02/04. Estabelece diretrizes para a criação e o funcionamento dos Sub-comitês vinculados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. 2004.

CBH Velhas. Deliberação Normativa nº 02/06. Institui, em caráter permanente, a câmara técnica de outorga e cobrança do CBH Velhas. 2006.

CERH. Deliberação Normativa nº 19/2006. Aprova Projeto para financiamento no âmbito do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO, e dá outras providências. 2006.

COPAM. Deliberação Normativa nº 95/2006. Dispõe sobre critérios para o licenciamento ambiental de intervenções em cursos d'água de sistemas de drenagem urbana no Estado de Minas Gerais. 2006.

CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia conceitos e temas*. RJ, Bertrand Brasil, 1995.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? MATO, D. (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, E. (org): *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo. Editora Paz e Terra, p. 279-303, 2002.

DINO, K. J. *Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do comitê da Sub-bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu*. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2003.

DOMINGUES, A. F. e SANTOS, J. L. Comitê de Bacia Hidrográfica: uma visão otimista. In: THAME, A. C. M. (org.). *Comitês de Bacia Hidrográfica: uma revolução conceitual*. São Paulo: IQUAL Ed, 2002.

GEERTZ, C. O Estar Alli. La antropologia e la escena de la escritura e Estar aqui? De que vida se trata al fin e al la cabo? In: GEERTZ, C. *El antropologo como autor*. Buenos Aires: Ed. Piados, 1989.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Lei n.º 11.504, de 21 de junho de 1994, dispõe sobre a Política e Gerenciamento de Recursos Hídricos, 1994.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999, dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos; 1999, a.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Lei n.º. 13.194/99, criou o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais; 1999, b.

HERINGER, A. “*Avaliação da gestão do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas - 2003/2005*”. Relatório. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, 2005.

IORIS, A. R. R. Relato oral - aula ministrada em 10/04/2007. I Curso de Extensão em Ecologia Política das Águas, IPPUR/UFRJ, 2007.

IORIS, A.R.R. *Água, Cobrança e Commodity*. Revista Terra Livre, Nº 25, p. 121-137, 2006.

JACOBI, P. R. *Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil*. Revista Sociedade e Estado. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sociedade. Editora UNB - Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, 2003.

JORNAL MANUELZÃO. *Dois é um: um rio, dois municípios, propostas isoladas – subcomitê é esperança do dialogo Caeté/Sabará*. Número 43, 2007. Disponível em: http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_informa/folder_jornal. Acesso realizado em dezembro de 2007.

JORNAL MANUELZÃO. *Para perceber a mudança. Que parâmetros vão permitir identificar a melhora do Velhas em 2010*. Número 43, 2007. Disponível em: http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_informa/folder_jornal. Acesso realizado em dezembro de 2007.

JORNAL MANUELZÃO. *Quem pergunta: há alternativas? Críticas aos canais de concreto não mudam caminhos dos financiamentos*. Número 41, 2007. Disponível em: http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_informa/folder_jornal. Acesso realizado em dezembro de 2007.

JORNAL MANUELZÃO. *Foz do Velhas: encontro de águas e objetivos. Projeto Manuelzão convoca cidades da região para trabalharem juntas a preservação ambiental*.

Número 23, 2003. Disponível em: http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_informa/folder_jornal. Acesso realizado em junho de 2007.

KESSLER, L. F. *Fatores intervenientes na formação de organismos de bacia: análise do processo de criação e atuação dos organismos de gerenciamento da região hidrográfica da bacia do rio Jacutinga*. Dissertação de mestrado em Engenharia Ambiental. Centro de Ciências Tecnológicas, Universidade Regional de Blumenau, 2004.

LEMOS, M. C.; NELSON, D. R. & FORMIGA-JOHNSSON, M. *Democratização da gestão das águas no Brasil: análise preliminar do survey Marca D'água*. Anais: XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2007. Disponível em: <http://www.marcadagua.org.br>

MACIEL JR., P. “*Zoneamento das Águas*”. 1º edição. Belo Horizonte – MG, 2000.

MACHADO, C.J.S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. *Revista Ambiente e Sociedade*, 6 (2), 121-136, 2003.

MAGALHÃES JR., A. P. *Os indicadores como instrumentos de apoio à consolidação da gestão participativa da água no Brasil: realidade e perspectivas no contexto dos comitês de bacia hidrográfica*. Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Gestão e Política Ambiental. Universidade Federal de Brasília, 2003 a.

MAGALHÃES JR., A. P. *Variáveis e desafios do processo decisório no contexto dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil*. *Revista Sociedade e Estado. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sociedade*. Editora UNB - Brasília, v. 18, n. 1/2, 2003 b.

MARTINS, R.C. e FELICIDADE, N. Limitações da Abordagem Neoclássica como Suporte Teórico para a Gestão de Recursos Hídricos no Brasil. In: FELICIDADE, N.; MARTINS, R. C.; LEME, A. A. (org). *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. Editora RiMa: Sao Carlos. pp. 17-37, 2001.

MOURA, V. P. *Gestão de Recursos Hídricos na Bacia do Rio Paraíba do Sul: Experiências e Desafios da Cobrança pelo Uso da Água*. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal de Rio de Janeiro, 2006.

NOGUEIRA, D. *Participação e reconhecimento na organização social em torno da gestão de recursos hídricos: uma análise comparada da bacia do Rio das Velhas (MG) e da Bacia do Rio dos Sinos (RS)*. Dissertação de mestrado em Ciências Políticas. Universidade de Brasília, 2004.

OLIVEIRA, R. C. *O trabalho do antropólogo, olhar, ouvir, escrever*. *Revista de Antropologia*. São Paulo: Ed. USP, v. 39, nº 1, 1996.

PINTO, C. R. J. *As ONG's e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores*. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, pp. 651 a 613, 2006.

PORTO-GONCALVES, C.W. *Água não se Nega a Ninguém*. Políticas Públicas Ambientais Latino-Americanas. Flacso: Brasília, 2005.

PROJETO ÁGUAS DE MINAS. *Relatório de monitoramento das águas superficiais na bacia do rio São Francisco em 2005, sub-bacia do rio das Velhas*. Projeto: Sistema de Monitoramento da Qualidade das Águas Superficiais do Estado de Minas Gerais – Águas de Minas. Governo de Minas Gerais, 2006.

QUEIROZ, M. I. P. *Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva*. São Paulo: Ed. Queiroz, 1991.

SEPULVEDA, R. O. *Sub-comitês como proposta de descentralização da gestão das águas na bacia do Rio das Velhas: o Projeto Manuelzão como fomentador*. Cadernos Manuelzão. V. 1, nº 2, Belo Horizonte: Projeto Manuelzão, 2006.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org): *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo. Editora Paz e Terra, p. 279-303, 2002.

URBINATI, N. *O que torna a representação democrática?* Lua Nova. São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso realizado em dezembro de 2006.

TC/BR *Relatório Técnico 1. Estudos de caracterização dos recursos hídricos no estado de Minas Gerais*. Primeira etapa do plano estadual de recursos hídricos de Minas Gerais. ANA, Governo do Estado de Minas Gerais, IGAM e Projeto Água/Semi-Árido, 2006. Disponível em: <http://www.igam.mg.gov.br>. Acesso realizado em maio de 2007.

THOMPSON, P. *A voz do passado: História Oral*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e terra, 1992.

VALENCIO, N.F.L.S. E MARTINS, R.C. *Novas Institucionalidades na Gestão de Águas e Poder Local: Os Limites Territoriais da Democracia Decisória*. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, 5(8), 55 – 70, 2004.

WEBER, R. Relatos de quem colhe relatos: pesquisa em história oral e ciências sociais. DADOS: Revista de Ciências Sociais, vol. 39, nº 1, 1996.

SOUZA JÚNIOR, W. C. *Gestão das Águas no Brasil. Reflexões, Diagnósticos e Desafios*. Ed. Peirópolis, 2004.

ANEXOS

1 - Roteiro de entrevistas:

- 1) Explique um pouco a sua história no comitê.
- 2) Qual a relação existente entre a entidade que o Sr. (a) representa e a bacia do Rio das Velhas?
- 3) Como foi o seu processo de eleição?
- 4) Considera o processo de escolha dos membros democrático?
- 5) Como o Sr. (a) analisa a participação popular no comitê.
- 6) Quais os temas que deveriam ser priorizados no comitê?
- 7) Como o Sr. (a) analisa o processo decisório no comitê?
- 8) Qual a capacidade dos grupos de influenciar nas decisões do comitê?
- 9) Como é tratado o assunto da cobrança pelo uso da água no comitê? Qual a sua opinião sobre esse fato?
- 10) O Sr. (a) participa de alguma câmara técnica?
- 11) O Sr. (a) conhece o trabalho dos sub-comitês?
- 12) O quê o Sr. (a) observa de positivo e de negativo no CBH Velhas?
- 13) Há algum caso que o Sr. (a) gostaria de relatar?
- 14) Quais são os desafios para o CBH Velhas?
- 15) Nome completo, formação e entidade que representa no comitê.

2 - Participações em eventos durante o trabalho de campo:

1. 33º Reunião do CBH Velhas. Reunião em Belo Horizonte - MG, em 12/05/06.
2. 34º Reunião do CBH Velhas. Reunião em Belo Horizonte - MG, em 23/06/06.
3. 36º Reunião do CBH Velhas. Reunião em Belo Horizonte - MG, em 06/10/06.
4. 8º Reunião Sub-comitê Arrudas. Reunião em Belo Horizonte - MG, em 09/02/07.
5. Reunião Sub-comitê Onça. Reunião em Belo Horizonte - MG, em 13/02/07.
6. I Curso de Extensão em Ecologia Política das Águas (IPPUR/UFRJ) Período: abril e maio de 2007 (carga horária de 60 horas/aula).
7. 39º Reunião do CBH Velhas. Reunião na Serra do Cipó - MG, em 28/05/07.
8. “Discutindo a Política Ambiental em MG”. O futuro dos comitês de bacia em Minas Gerais. Reunião aberta ao público, realizada na SEMAD, Belo Horizonte - MG, em 29/05/07.
9. Audiência Pública – *Impactos advindos da construção de barragens para contenção de águas na bacia do Velhas (em benefício da transposição do São Francisco)* . Reunião em Curvelo - MG, em 30/05/07.
10. 13º Reunião Sub-comitê Arrudas. Reunião em Belo Horizonte – MG, em 05/07/07.
11. 15º Reunião Sub-comitê Arrudas. Reunião em Belo Horizonte – MG, em 21/09/07.
12. Reunião da caravana em defesa da São Francisco e do semi-árido - contra a transposição do São Francisco no Rio de Janeiro. Em 21/08/2007, Projeto Manuelzão.
13. II Reunião intermediária do grupo de trabalho de recursos hídricos: atores sociais, gestão e territorialidades da ANPPAS. Dias 28 e 29/09 de 2007 na UFRJ.
14. I Seminário gestão sustentável das águas em áreas urbanas. Novembro de 2007. PROURB/COPPE/UFRJ.
15. XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. De 25 a 29 de novembro em SP. Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH).

3 – Publicações:

COSTA, M. A. M.; MAGALHÃES JR., A. P. *O processo de “gestação” da implementação da cobrança pelo uso da água na bacia do rio das Velhas (MG)*. XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. São Paulo, novembro de 2007.

COSTA, M. A. M.; MAGALHÃES JR., A. P. *A implementação da cobrança pelo uso da água na bacia do rio das Velhas/MG e a visão dos membros do CBH Velhas sobre este processo*. SEMANA IPPUR 2007. UFRJ, outubro de 2007.

4 - Entidades cujo(s) representante(s) foi(ram) entrevistado(s):

1. AMDA - Associação Mineira de Defesa do Ambiente
2. ABAS - Associação Brasileira de Águas Subterrâneas
3. ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
4. CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
5. COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
6. IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas (2 representantes entrevistados, 1 destes foi entrevistado 2 vezes)
7. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
8. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
9. PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
10. FAEMG – Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais
11. FETAEMG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
12. Creche Lar Frei Toninho
13. Instituto Guaicuy / Projeto Manuelzão (2 representantes entrevistados, 1 destes foi entrevistado 2 vezes)

5 – Carta ‘cessão de direitos sobre depoimento oral’ utilizada na pesquisa:

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

CESSÃO DE DIREITOS SOBRE DEPOIMENTO ORAL

Pelo presente documento, eu _____ membro do Comitê de
bacia do rio das Velhas, declaro ceder à pesquisadora Maria Angélica Maciel Costa, a
propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter documental.

A pesquisadora fica, conseqüentemente, autorizada a utilizar e publicar para fins acadêmicos,
o mencionado depoimento, com a ressalva de que o entrevistado não será identificado pelo
seu nome, e sim como membro representante do segmento _____ no CBH
Velhas.

De acordo,

Belo Horizonte, março de 2008.