

# **Iniciativas na gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais**

Hildelano Delanusse Theodoro<sup>1</sup>

## **1 – Introdução**

O intuito deste artigo é o de apontar as principais iniciativas operacionais existentes nas diversas relações institucionais que orientam a gestão para os recursos hídricos (com suas limitações de ação), assim como tentar esclarecer o quadro atual de interação institucional existente em Minas Gerais. Este trabalho, assim, se constitui de forma geral em uma síntese de levantamentos sobre as iniciativas identificadas na gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais e, de uma forma geral, no Brasil, tentando integrar a metodologia de análise dos dados coletados em fontes institucionais ambientais e a estrutura da gestão dos recursos hídricos implantada<sup>2</sup>.

Com este tipo de análise comparativa, visa-se destacar possíveis conflitos na gestão dos recursos hídricos, em um cenário de paradoxo por que passam as instituições governamentais na sociedade moderna, onde se exige, por um lado, a existência de um Estado operante, mas, ao mesmo tempo, percebe-se a sua estrutura rígida que impede uma ação suficiente deste no gerenciamento de seus programas de governo. Mais ainda, a identificação de obstáculos encontrados no gerenciamento dos recursos hídricos estaduais possibilita um aprofundamento analítico sobre as formas que este eminente paradoxo do campo institucional afeta a articulação dos atores sociais envolvidos no processo mais geral da gestão ambiental recente.

## **2 – Ações institucionais e legais e seus limites**

Tem-se em um primeiro momento a identificação dos espaços existentes entre o que orienta e determina as normas gerais oriundas da legislação ambiental brasileira vigente e a situação atual das instituições responsáveis em executar as políticas públicas diretamente relacionadas com o tema do meio ambiente, e dos recursos hídricos, em

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Sociais (UFMG), Mestre em Extensão Rural (UFV), Professor das Faculdades Integradas do Oeste de Minas (FADOM).

<sup>2</sup> Tarefa executada durante o Mestrado em Extensão Rural, no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.

especial, no Estado de Minas Gerais. Sabe-se que tanto as deliberações estaduais quanto federais, se encontram comumente paralisadas por arranjos institucionais muito cambiantes e que impedem, por vezes, que as normas legais possam se tornar realidade dentro de aparatos burocráticos de complexidade muito grande – vide a existência de inúmeros órgãos, em várias instâncias, com áreas comuns de decisão sobre como gerenciar os bens naturais.

Inicialmente, nota-se que, ao se fazer uma análise longitudinal das posições estatais relativas aos recursos hídricos nacionais, o Estado brasileiro (e, conseqüentemente, mineiro) foi participando gradativamente durante o decorrer histórico como o principal ator social definidor das linhas gerais de gerenciamento deste bem (DULCI, 1999:83). Da mesma forma, se ressalta que sua crescente atuação sobre o mesmo se baseou na criação constante de instituições relacionadas ao seu controle<sup>3</sup>, e que estariam determinadas a serem agências para a administração das reservas naturais existentes até então (principalmente com seu uso vinculado aos setores de desenvolvimento industrial em geral)<sup>4</sup>. Tal escolha de vinculação, entre o setor ambiental e o de projetos de desenvolvimento econômico, deixou suas características de rigidez decisória para o planejamento dos recursos hídricos ainda presente nas esferas governamentais. O que acabou se tornando também um obstáculo para uma regulação pública ambiental que favoreça o fortalecimento de um modelo institucional integrado, tal como fora proposto tanto pela Lei Federal nº 9.433/97, como pela Lei Estadual 11.504, de 20 de junho de 1994 e 13.199, de 29 de janeiro de 1999.

Uma vez que os modelos de gestão estão intrinsecamente concatenados com a infra-estrutura em que se encontram estabelecidos, assim como seus programas de intervenção dependem em grande parte, para garantirem resultados satisfatórios, em serem institucionalmente confiáveis perante as exigências da sociedade civil organizada, deve-se destacar, conseqüentemente, o paradoxo existente para a gestão.

---

<sup>3</sup> Criação do Ministério da Agricultura (1933); Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS (1940); Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS (1945); Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG (1952); Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS(1962); Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE (1968); Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (1973); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA (1986); Secretaria de Recursos Hídricos (1995); Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (1996); Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – MMA (1998); Agência Nacional de Águas – ANA (2000). - Dados em SILVA e PRUSKI (2000).

<sup>4</sup> “Nas esferas da administração pública, tanto em nível federal, estadual como municipal, já se observam como estratégia interna as funções de gestão ambiental caracterizadas como ministérios, secretaria estadual e secretaria municipal de meio ambiente, respectivamente.” – ANDRADE et alli (2000: 79).

E é exatamente pela necessidade de percepção deste arranjo institucional vigente (rígido e baseado em sistemas normativos técnicos e legais bastantes amplos) que a contraposição entre o que se tem conceitualizado e proposto via legislação normativa, e o que foi realmente implementado pelas instituições ambientais, que poderá fornecer subsídios para a estruturação de ações coletivas e decisões políticas no futuro. Isto porque, se por um lado as lacunas entre normas/realidade são inerentes ao próprio processo de organização social (e sendo o modelo de gerenciamento um instrumento de conceitualização em aberto), a permanência da desatenção<sup>5</sup> do Estado diante dessas mesmas brechas institucionais-legais poderá realmente se tornar um obstáculo para que, no caso estudado, os Planos Diretores e os Comitês de Bacia Hidrográfica (na verdade, o modelo de gestão ambiental hídrica como um todo), possam agir de forma efetivamente descentralizada.

Além disso, o objetivo estatal ao tentar implantar formas de gestão dos recursos naturais é possibilitar que a descentralização das ações aconteça de forma crescente, respeitando-se sempre o que as deliberações normativas indicarem nos seus estatutos, para torná-la socialmente inclusiva, seja na forma consultiva ou deliberativa.

Outrossim, um estudo que pretenda apreender de quais formas se dão as interações intra-institucionais de cunho ambiental e a sociedade desorganizada, de maneira a efetuar prognósticos para planejamentos governamentais vindouros necessita ter identificado o máximo de elementos sociais e estruturais relacionados ao desenvolvimento do tema. Ou seja, qual a natureza das instituições envolvidas (econômicas, financeiras, ambientais, etc), qual a formação social e histórica da região referida, qual (ou quais) os principais grupos de interesses vinculados (setor mineral, industrial, turístico, etc), dentre outros fatores.

Com isso, a emergência de ações (e a identificação de quais seriam elas) que antevêm eventos que poderão desestruturar operacionalmente o Estado (no caso aqui, do gerenciamento dos recursos naturais) precisa ocorrer rapidamente, dentro da lógica de avaliação sobre a execução (ou não) dos acordos assumidos pelo Estado<sup>6</sup>, da referida desatenção civil colocada por GIDDENS (1991).

A discussão, assim, da eminência de fatos não previstos dentro da lógica da ação social é um tema que perpassa, certamente, todas estas preocupações de

---

<sup>5</sup> Tal como discute mais profundamente GIDDENS (1991:91).

<sup>6</sup> Idem.

administração e políticas públicas. Especificamente sobre a gestão hídrica em Minas Gerais, existem possíveis fatores intervenientes não devem ser desprezados, dentre outros:

1 – O Estado possui algo em torno de 78 %<sup>7</sup> de sua população vivendo em áreas consideradas urbanas<sup>8</sup>; no entanto, as políticas públicas de gerenciamento hídrico, ao considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, não permitem que haja impasse de decisões sobre os municípios, isoladamente, o que inviabilizaria o planejamento adequado. Concomitantemente, se a iniciativa da institucionalização não efetivar programas de inserção do meio rural mineiro para a gestão dos recursos hídricos, corre-se o risco de uma realização insatisfatória da mesma:

*“Yet without institutions – bureaucratic, commercial, or participatory – infrastructure will not be built or maintained, public services will not be provided or well utilized, available technology will not be put to its best use on a wide scale, and governments will not be able to maintain satisfactory information exchanges with the publics that must be served if broad-based rural development is to become a reality rather than a slogan.”*  
(ESMAN e UPHOFF, 1989:18).

2 – Minas Gerais, mesmo possuindo uma forte incidência dos setores empresariais (industrial, principalmente) em sua economia interna, estando entre os três principais pólos do país (junto à São Paulo e Rio de Janeiro), se encontra somente na 9ª posição dos Estados brasileiros na escala do IDH<sup>9</sup>, que também é um instrumento para o planejamento da política governamental, assim como o Produto Interno Bruto, índice mais usual<sup>10</sup>. Tal informação nos remete a uma preocupação de que a proposta iniciativa de gestão descentralizada e integradora é possível de ser implementada somente se o condicionante

---

<sup>7</sup> SIMIELLI (2000).

<sup>8</sup> Em relação à América Latina, tem-se um percentual em torno de 75% das populações vivendo em regiões consideradas de caráter urbano, e que concentram, também, uma taxa superior a 65% das populações consideradas como dotadas de baixo, ou inexistente, poder aquisitivo.

<sup>9</sup> IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) = mede o progresso social de um país, estado ou município, através de três dimensões essenciais ao desenvolvimento dos seres humano, que são, a expectativa de vida, a educação, a renda per capita. Sua variação se dá entre 0 e 1, com escala de importância ascendente. No caso de Minas Gerais, seu percentual é de 0,823, um pouco acima do valor identificado para o Brasil, que é de 0,747 (Idem).

<sup>10</sup> Para uma análise sobre a importância de uma reavaliação dos dados do PIB enquanto medida da qualidade social e, principalmente, ambiental, de um dado território, ver CAVALCANTI et alli (1997).

sócio-político é superado. No caso de Minas Gerais, se nota o descompasso entre o nível de desenvolvimento econômico e o social no Estado.

3 – Sendo uma iniciativa de inserção da participação social dentro do processo de institucionalização, a gestão dos recursos hídricos poderá esbarrar no seu não entendimento por parte das comunidades das bacias. Esta possibilidade tem por base o grande número de normatizações envolvidas, assim como também pelo fato do Estado deter um percentual de 13 %<sup>11</sup> de sua população sendo analfabeta (algo em torno de 2,5 milhão de habitantes)<sup>12</sup>, o que indica um possível obstáculo para a consolidação da participação e mobilização pretendida.

4 – A institucionalização de órgãos ambientais pela área de abrangência estadual ainda não efetivou um número suficiente de setores vinculados com a gestão que se pretende implantar (uma vez que o percentual de municípios envolvidos, com algum tipo de organismo ambiental instituído é da ordem de 24 %), o que impede uma agilidade maior na descentralização da agenda pública micro regional, visto que *“(...) [entre] uma decisão na área ambiental que afeta uma bacia tomada na capital (Belo Horizonte) e uma decisão que afeta uma bacia tomada na bacia há uma diferença conceitual muito grande.”* – FEAM (1998: 180).

5 - Devido à crescente escassez por água, aliada ao grande crescimento populacional em direção aos centros urbanos, em escala nacional, o surgimento da competição entre cidade/campo pelos mananciais, assim como do desmatamento versus a recuperação e conservação do mananciais, se torna a cada dia um evento mais inevitável de acontecer, trazendo como conseqüência direta uma limitação do desenvolvimento agrícola e social do setor rural. Com a evidência de tal fato, não basta ao processo de gestão dos recursos hídricos que ele ocorra somente intrainstitucionalmente, devendo recorrer a todo o momento aos outros órgãos direta ou indiretamente relacionados, tais como as companhias de saneamento, de geração de energia, de fiscalização e de assistência técnica do Estado. Somente desta maneira que a organização para a gestão poderá ser compreendida como

---

<sup>11</sup> Os Estados com menores índices de analfabetismo do que Minas Gerais são: DF (6%), RJ (6,6%), SC (6,6%), SP (6,8), RS (7,0%), PR (10,6%) e MS (12,1%).

<sup>12</sup> Em um universo de 7.841.383 indivíduos pertencentes à população economicamente ativa.

um sistema de instituições executando variadas funções vinculadas diretamente ao setor ambiental.

6 – O modelo de gestão decorrente do domínio institucional da matriz energética implementada no país denota um esgotamento de suas possibilidades de expansão e de cumprimento das metas embutidas na agenda governamental<sup>13</sup>, dada sua base de produção ser em torno de 93% relacionada à hidroenergia. Com isso, gera-se uma extensa rede de conflitos que começa a requerer a diversificação deste modelo<sup>14</sup>, o que, certamente, adquire especial importância no contexto moderno. Isto demonstra que, provavelmente, a própria questão do setor elétrico em relação à estrutura institucional dos recursos hídricos é uma matéria também bastante complexa. O fato é que este segmento, anteriormente dotado de grande autonomia decisória para com os recursos hídricos, passa a se relacionar sob novos aspectos administrativos. Com o surgimento da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), em 1996<sup>15</sup>, e, mais recentemente, da ANA (Agência Nacional de Águas), em 2000, o setor de geração de energia no país<sup>16</sup> sofreu inúmeras reformulações, delimitando a ação institucional de seus atores<sup>17</sup>. O importante é que dentro destas iniciativas de novos arranjos institucionais, haja um incremento do espaço destinado à dimensão política embutida na gestão. Mais ainda, o aumento da participação da sociedade civil e movimentos sociais nos processos de controle ambiental hídrico torna-se mais uma vez o foco da discussão, cabendo também aos CBH e Agências a tarefa de considerar este tema vinculado com os programas de geração de energia.

A compreensão de que existem estes paradoxos e que eles poderão interferir na dinâmica da implantação de ações sociais é muito importante e urgente. Importante porque

---

<sup>13</sup>Na década de 80, a capacidade de geração de energia no Brasil cresceu algo em torno de 46%. Nos anos 90, a expansão foi limitada a 26%, insuficiente para acompanhar o crescimento populacional e de consumo do mercado, o que gera, conseqüentemente, um uso em demasia das reservas estratégicas de recursos hídricos no país e, conseqüentemente, em Minas Gerais.

<sup>14</sup> “Historicamente, os interesses do setor elétrico e do capital industrial condicionaram o aproveitamento energético dos recursos hídricos no Brasil (...) O abastecimento de água potável, o controle e a preservação da qualidade dos mananciais, o tratamento de águas residuárias e das inundações, além de políticas de saneamento ambiental e sanitária, passaram por soluções técnicas que tornaram tais decisões subordinadas à conservação e ampliação do complexo hidroenergético.” – VIEIRA et alli (1998: 320).

<sup>15</sup> Lei Federal nº 9.427.

<sup>16</sup> Em Minas Gerais o órgão gestor é a CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais, criada em 1952.

<sup>17</sup> Lei Federal nº 9.648 de 27/05/98, que orienta a reestruturação da ELETROBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras), criada em 1962; artigos 20 (inciso VIII), 21 (inciso XII) e 22 (inciso IV) da Constituição Federal e, principalmente, a Lei Federal nº 9.433/97.

revela a complexidade que o controle ambiental enfrenta para poder ser realizado, assim como urgente na medida em que exige por parte dos setores governamentais a capacidade de adaptação às demandas de maior transparência dos processos políticos e sociais relacionados ao gerenciamento ambiental no menor prazo de tempo possível. Essencialmente, esta discussão sobre a incidência de cenários que não foram corretamente antecipados no campo da dinâmica da política pública, e gerando a partir daí toda uma série de conflitos de posições que poderiam ser, ao menos, minimizados, reforça a proposição de BOUDON (1979), sobre o que ele usualmente denominava como “efeitos perversos” da ordem social, expressa do seguinte modo:

*“Mas o importante, além das dificuldades de vocabulário, é compreender a significação desses efeitos. Repetimos: trata-se dos efeitos individuais ou coletivos que resultam da justaposição de comportamentos individuais sem estarem incluídos nos objetivos procurados pelos atores. (...) Os indivíduos podem atingir o objetivo que procuravam efetivamente, mas tendo de suportar ao mesmo tempo aborrecimentos não-procurados (...). Podem não somente atingir o objetivo procurado, mas recolher ao mesmo tempo vantagens não-procuradas (...). Podem atingir seus objetivos individuais, mas produzir paralelamente males coletivos (...) ou, ao contrário, produzir bens coletivos não explicitamente buscados (...). Mas os indivíduos podem também não atingir os objetivos que se propuseram, embora tenham posto em prática, de certo modo, os melhores meios para atingi-los.” (BOUDON: 12).*

Tais denominações significam que a iniciativa de um novo modelo de gerenciamento (que, no caso dos recursos hídricos se baseia na nova legislação que consolida Comitês e Agências de Bacias) dentro da estrutura administrativa “engessada” pode não ocorrer adequadamente pela ocorrência de fatos que foram mal dimensionados quando da conceitualização dos problemas a serem enfrentados e suas possíveis soluções.

O próprio paradoxo por que passa o sistema institucional tradicional da sociedade moderna apresenta evidências constantes de que suas ações nem sempre se encontram em sintonia com as dificuldades que estão, legalmente, propostas a resolver, surgindo-se vários campos de atrito de interesses devido a este descompasso da esfera das instituições.

Uma outra possível lacuna operacional se daria pela constante presença de uma lógica de fortalecimento setorial derivada de setores desenvolvimentistas públicos e privados (vinculados, por exemplo, aos pólos de fornecimentos de serviços de água e geração de energia, indústrias de minerais ou pesca, etc) que impediria que surgisse uma regulamentação pública ambiental mais equilibrada em sua distribuição de poderes de decisão. Sem embargo, a situação descrita mostra como se torna difícil que uma iniciativa de política pública ambiental que pretenda implantar uma gestão mais eficiente

(pretensamente integrada), dentro de um quadro político estruturado sob um modelo federativo, possa acontecer<sup>18</sup>.

Isto porque, constitucionalmente, ao mesmo tempo em que os Estados possuem mecanismos de autogerenciamento para determinar melhor quais os instrumentos mais adequados para realizar seus programas de intervenção, eles estão vinculados com o sistema federativo mais amplo, o que, na prática, acaba por dotar a este de um aspecto centralizador (tanto político quanto administrativamente). Atualmente no Brasil, dentro de sua formação político-administrativa de caráter federativo, deve-se destacar que 19 Estados já possuem (com graus diferenciados de sofisticação na elaboração normativa) legislação própria a tratar especificamente sobre os recursos hídricos.

Eles são, conforme SILVA et alli (2000): Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais (Lei Estadual nº 11.504/94, depois complementada pela Lei nº 13.199/99), Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo (primeiro Estado da União a implementar uma legislação particular, em 1991) e Sergipe<sup>19</sup>.

Com a recente emergência da Agência Nacional de Águas (ANA), este caráter de concentração decisória poderá ser ainda mais acentuado, caso não haja, por parte do sistema institucional como um todo, a capacidade de consolidar mecanismos próprios de ação ao nível dos Estados. Neste ponto, é preciso que se enfatize a importância da operacionalização das Agências de águas como veículos de instauração e fiscalização da cobrança pelo uso dos mananciais estaduais (se comportando, tal como determina a lei - 9.433/97 e 9.984/00 - em secretarias de execução da mesma), reforçando o caráter econômico e coercitivo inseridos no sistema de gestão dos recursos hídricos.

Tal preocupação de uma possível centralização administrativa aparece na medida em que esta instituição surge, presumivelmente, para regulamentar este setor, cuidando da distribuição dos recursos gerados via impostos sobre o uso da água. Isto poderá, porém, acabar acarretando uma perda crescente de autonomia dos Estados na determinação da aplicabilidade destes fundos, uma vez que o governo federal terá poderes

---

<sup>18</sup> Apesar de não se aprofundar diretamente nas questões emergentes do caráter nacional federativo, em relação aos recursos hídricos, maiores esclarecimentos podem ser adquiridos das discussões propostas por BRUSCHI (1998) e, principalmente, SILVA et alli (2000).

<sup>19</sup> É importante se destacar que o fato de leis estaduais de recursos hídricos terem sido criadas e promulgadas antes da lei nacional fez com que esta se tornasse mais flexível, permitindo que o desenvolvimento do sistema nacional se adaptasse às condições dos estados brasileiros.

suficientes de reestruturar o setor hídrico nacional, sem muitas vezes considerar os avanços e estudos já realizados pelos Conselhos Diretores regionais, podendo, inclusive, colocar a opção pela privatização como única resposta possível para diversos problemas estruturais desta área<sup>20</sup>. Esta possibilidade faz com que Minas Gerais necessite estar alerta para que a implantação institucional no setor não limite sua capacidade de gestão dos próprios mananciais.

Por outro lado, a criação da ANA, via Lei nº 9.984/00, representa um reconhecimento, por parte do Estado, em sua esfera federal, da importância da questão dos recursos hídricos, o que demandava um organismo de administração central que pudesse realizar um trabalho de monitoramento adequado dos corpos de água.

O que esta situação de surgimento de um novo órgão especializado traz como diferencial em relação aos outros é que sua institucionalização pressupõe um modelo de administração ambiental sob uma nova iniciativa, pautado por uma concordância legal (centralizada nos Comitês e suas respectivas Agências) que visa normatizar corretamente a gestão, destacando-se a arrecadação continuada de recursos financiadores de programas de gerenciamento ao nível da bacia pela implementação da cobrança pelo uso.

A própria verificação dos Comitês enquanto arenas deliberativas das demandas locais se coloca como outra iniciativa de inserção de novos atores que vai além das orientações preliminares da Política Nacional de Meio Ambiente, datada de 1981. A preocupação real, entretanto, é que este novo processo de institucionalização, devido principalmente à sua pouca capacidade infra-estrutural, já referida, acabe por legitimar um modelo que ainda se encontra insuficiente para a interação de todos os segmentos de usuários, sem uma recorrência real a mecanismos eficientes de auto-avaliação de seus programas (tais como os conselhos técnicos e de política ambiental).

É importante, assim, se enfatizar uma insuficiência da real capacidade do atual arranjo existente nas instituições de administração do meio ambiente em operação no país em compreender o valor de intervenções surgidas exatamente através de mecanismos de decisão descentralizada, uma vez que este questionamento encontra respaldo na

---

<sup>20</sup> Não obstante, dentro das questões ambientais brasileiras, principalmente em relação aos recursos hídricos e aos grandes potenciais da flora e da biodiversidade, uma recorrência ao conceito de soberania (estadual ou federal) seria interessante, uma vez que este termo necessita ser compreendido enquanto uma esfera legítima e autônoma que cada Estado da federação possui para determinar sua forma de preservação ambiental, ou de políticas públicas à esta condicionada, ou seja, *“Existem, pois, dois aspectos da soberania: um aspecto interno, que faz do Estado a autoridade suprema num território dado; e um aspecto externo, que sublinha a independência e a igualdade dos Estados entre si.”* – PRESTE (2000: 128).

verificação de um grande corpo técnico-burocrático<sup>21</sup> que define normas, padrões de qualidade e potencialidade dos mananciais hídricos e que poderá consolidar o caráter da rigidez estatal típica, frente aos novos cenários requeridos pelas populações das bacias por maior acesso aos pólos consultivos e deliberativos – advindo daí a importância da implantação dos CBH enquanto espaço de participação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97).

Já a ocorrência de uma flexibilização da ação estatal (ou seja, um aumento da capacidade de resposta das instituições via a descentralização de suas bases operacionais, visando-se um acompanhamento mais efetivo em microrregiões) pode ser interrompida por uma articulação deste arranjo institucional de uma maneira inadequada (permitindo que haja uma “*falácia das instituições*” ligadas aos recursos hídricos<sup>22</sup>), dada a existência de um caráter bastante híbrido das normatizações legais<sup>23</sup>. Isso significa que se tem por um aspecto a busca de novas formas de preservação/conservação ambiental, ao mesmo tempo em que se tenta implementar instrumentos mais claros de controle de danos aos bens naturais (via taxaço ou penalidades<sup>24</sup>).

No tocante aos novos incisos advindos da Lei nº 9.433/97, por exemplo, o aumento crescente das possibilidades de cobrança e outorga para os recursos hídricos só se confirmará no momento em que um corpo administrativo minimamente montado estiver inserido no processo. E deste ponto é que surge uma vez mais o paradoxo da lógica institucional, na medida em que a legislação demanda uma capacidade de estruturação e atuação das instituições que nem sempre pode ocorrer devido justamente aos processos mais descentralizados ainda serem bastante recentes:

*“Os pesquisadores tem apontado o caráter efetivamente atípico da ação pública no tocante à preservação, conservação e gestão ambiental, na medida em que grande parte de sua eficácia parece derivar da descentralização (quando bem-sucedida) da*

---

<sup>21</sup> Uma vez que, tal como já demonstrado, as origens das atuais instituições ambientais mineiras são, na sua grande maioria, resultado da fusão de vários órgãos, técnicos e administrativos, e que, supostamente, deveriam atuar em conjunto.

<sup>22</sup> Ou seja, o arranjo institucional em questão, apesar de ter se estruturado e de estar orientado para uma gestão integrada e de abrangência por todo o Estado, pode, na verdade, não estar conseguindo realizar os projetos de intervenção a que se dispôs.

<sup>23</sup> O próprio tema ambiental é usualmente considerado um bem de interesse difuso e igualmente híbrido, pois une em relação à sua existência diversos tipos de potenciais usuários que, durante muitas ocasiões, poderão se encontrar em conflitos de posições, o que demanda uma imensa variedade de possibilidades e iniciativas normativas para a efetivação do consenso.

<sup>24</sup> Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de crimes ambientais), que orienta as ações preventivas e coercitivas do Estado no tocante ao meio ambiente.

*criação de órgãos locais, conselhos e instâncias de consultas e referendo, ou ainda da multiplicidade de atores sociais e questões envolvidas – no mais das vezes numa dinâmica de movimento social – e cujo resultado vai em sentido contrário à institucionalização clássica das políticas públicas dotadas de alto grau de formalização, centralização e diferenciações entre níveis decisórios, arenas de conflito, regularidade de fontes de financiamento.” - VIOLA et alli (1996: 217).*

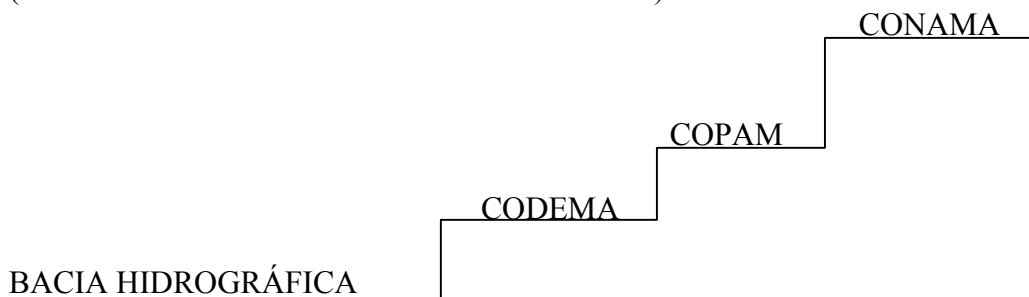
Frente a este fato, o aperfeiçoamento do processo de gestão institucional estatal, em Minas Gerais, somente se poderá efetivar na medida em que conseguir vincular as dinâmicas de ação dos seus vários atores dentro de um modelo administrativo sensível aos interesses comunitários (ESMAN e UPHOFF, 1989), com a participação de organismos intermediários que vinculariam corretamente as transposições Sociedade/Estado.

Esta iniciativa poderia ser realizada, ou com iniciativas da implantação de programas de educação ambiental, que estreitaria a relação entre comunidade e instituições, ou pela articulação da sociedade civil não organizada para prementes participações na gestão hídrica, dentre outras possibilidades.

Seria preciso também que tal descentralização fosse acompanhada de um conseqüente aumento da articulação entre projeção, ação e avaliação de futuras propostas de intervenção governamental em relação ao meio ambiente estadual. Priorizaria-se aí um possível deslocamento das arenas decisórias e consultivas usuais (COPAM, CONAMA, etc) para os âmbitos locais das bacias hidrográficas, dentro do conceito de ação dos Comitês, o que poderia favorecer uma maior transparência do processo de tomada de decisões, uma vez que haveria uma circulação das informações construídas nas diferentes esferas da gestão ambiental:

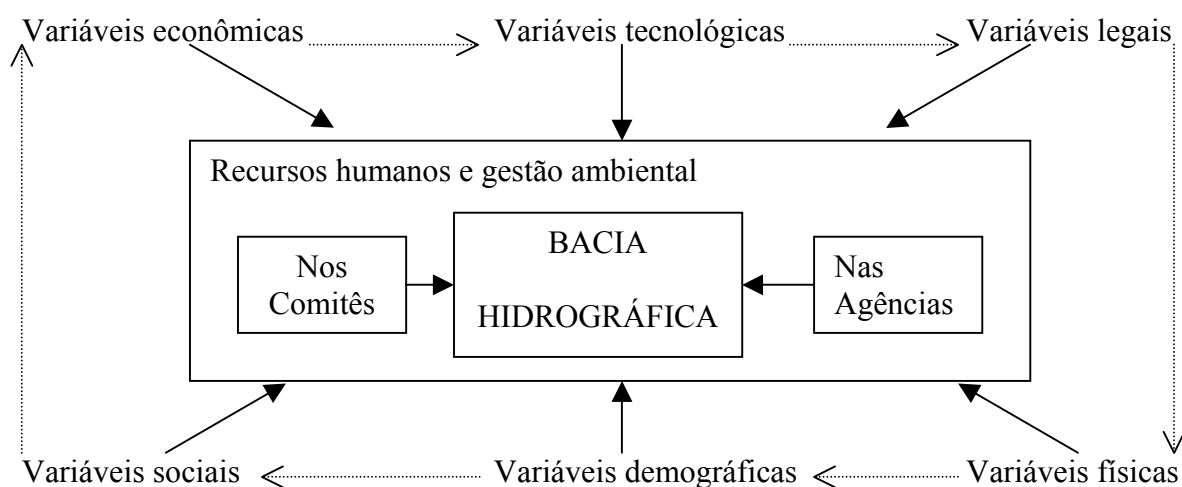
**DE**

(Estrutura decisória tradicional – ao nível estadual)



## PARA

(Estrutura decisória em implantação – ao nível da bacia hidrográfica<sup>25</sup>)



**Figura 1 – Possibilidades de deslocamento dos espaços de decisão**

Cabe se ressaltar também que, apesar da existência do paradoxo infra-institucional para a definição de normas de controle e fiscalização entre os organismos ambientais, tem-se diferenciação bem clara entre a gestão das águas e a competência oficial reconhecida para se legislar sobre elas. De maneira que isto significa que pertence à União (em instância última) o poder legislador sobre os recursos hídricos nacionais (que poderá ser acrescido por leis complementares que possibilitem também aos Estados terem autorização para atuar sobre os mesmos), sendo que o nível da descentralização administrativa advinda da Política Nacional de Recursos Hídricos acontece somente no campo sistemático do modelo de gestão.

Uma constatação analítica primária poderia determinar que o poder estatal permanecerá como o definidor essencial, assim, do processo de gerenciamento hídrico. Entretanto, o fato é que existe a possibilidade, agora, da emergência de ações mais participativas, pois o Estado necessitará ser também um ator social junto aos outros segmentos, sem ter mais a capacidade de resolver sozinho todas as tensões geradas na gestão, haja vista que o sistema de definição de normas dos CBH é paritário<sup>26</sup>. Por outro lado, também, não há como se negar que o tipo de orientação da ação estatal continua a ser

<sup>25</sup> Adaptado de ANDRADE et alli (2000: 167).

<sup>26</sup> Os CBH se comportariam, também, enquanto o que GIDDENS (1991:91) denomina como “pontos de acesso”, o que significa que “(...) são pontos de conexão entre indivíduos ou coletividades leigos e os representantes de sistemas abstratos. São lugares de vulnerabilidade para os sistemas abstratos, mas também junções nas quais a confiança pode ser mantida ou reforçada.”.

pautado por graus hierarquizados de poderes decisórios, que reforçam linhas tradicionais de articulação intrainstitucional, vide o caso dos conselhos municipais, estaduais, federal e similares, impedindo que iniciativas institucionais e sociais possam ser mais recorrentes.

Adiciona-se a isto que o enfoque ambiental típico encontrado nas normas legislativas brasileiras, deriva, desde de suas primeiras orientações, de uma preocupação corrente da manutenção da qualidade ambiental existente via a conservação dos recursos (ou seja, seguindo a linha do conservadorismo clássico). Já no caso específico dos mananciais de águas, tal visão é insuficiente para dar conta da situação atual de escassez deste, o que demanda, por parte da legislação, uma constante abertura para a inclusão de novos mecanismos de controle operacional. Com a inclusão, então, dos conceitos de instrumentos de gestão (enquadramento, cobrança, planos diretores, outorga, sistema de informações) da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97, esta especificidade dos recursos hídricos em relação ao tema ambiental como um todo se torna mais clara, determinando, inclusive, uma revisão crítica do tradicional modelo burocrático-legal que a política pública tradicional aplicou.

Também se deve considerar que a abrangência do uso da água, diferentemente de outros recursos naturais de extração e usos mais específicos (tais como na mineração ou no manejo florestal) é muito grande, o que exige uma normatização mais detalhada para sua utilização futura de maneira a que os outros setores ambientais e sociais que dependem diretamente de um uso racional da água não sejam atingidos. Percebe-se aqui, mais uma vez, que está presente a problemática sobre o gerenciamento de recursos naturais que são de uso comum, proposta por OSTROM (1990), onde se constata a inerente dificuldade para que haja um controle da busca da realização da demanda individual de consumo e exploração dos bens naturais pelos usuários, em favor de uma ação coletiva que, via incentivos institucionais a serem formalizados<sup>27</sup>, pudesse consolidar programas de desenvolvimento sustentável<sup>28</sup>.

A principal preocupação a ser destacada dentro da possibilidade do acontecimento da referida “*tragédia dos comuns*” ao que concerne os recursos hídricos, se

---

<sup>27</sup> “ *We do not yet have the necessary intellectual tools or models to understand the array of problems that are associated with governing and managing natural resource systems and the reasons why some institutions seem to work in some settings and not others.*” – OSTROM (1990: 2).

<sup>28</sup> “*(...) all organizational arrangements are subject to stress, weakness, and failure. Without an adequate theory of self-organized collective action, one cannot predict or explain when individuals will be unable to solve a common problem through self-organization alone, nor can one begin to ascertain which of many intervention strategies might be effective in helping to solve particular problems.*” – Idem: 25.

dá, então, através da busca de ganhos individuais máximos que os diferentes tipos de usuários tentarão obter ao fazerem uso dos mananciais. Porque, embora partindo da consecução de seus interesses particulares, caso não haja imperativos constitucionais de controle (o que somente agora está ocorrendo, via a iniciativa de concretização de agências de bacias de vários níveis de abrangência) acompanhando e coordenando este processo, o próprio bem público será diretamente afetado em sua disponibilidade ambiental justamente pela inexistência de mecanismos sociais que gerem termos consensuais sobre como consumir melhor seus bens naturais.

### **3 - Sobre a dinâmica social no modelo de gerenciamento**

Um termo que tem sido bastante considerado no atual cenário da política ambiental nacional - e, em particular em Minas Gerais e São Paulo, que foram os Estados promissores na gestão dos recursos hídricos via instalação de Comitês de gerência, tendo por unidade de intervenção as bacias hidrográficas – é o da esfera social (e suas lógicas particulares de ação) enquanto elemento de transformação dos serviços a serem prestados pelo Governo. Adiciona-se, também, que tanto a construção institucional descrita, quanto as normas sociais locais, precisam de ser avaliadas como componentes essenciais ao processo de cooperação da sociedade civil na gestão.

Um dos pontos-chave, assim, para a superação do “*paradoxo infra-institucional*” entre estruturas rigidamente formalizadas e processos de descentralização (via instituições intermediárias, tal como os Comitês de Bacia Hidrográfica pretendem ser) para que a gestão integrada dos recursos hídricos possa acontecer passa a ser, justamente, a inclusão de uma avaliação da dinâmica social (“*capital social*”<sup>29</sup>) da bacia hidrográfica para a construção de programas de diagnóstico mais realista às condições de articulação desta. Na verdade, a compreensão da organização e do processo de gestão institucional como um todo pelos indivíduos relacionados ao entorno das bacias hidrográficas (perpassando a participação em diagnósticos, a organização para a ação coletivamente orientada e a organização propriamente dita para a gestão) é o objetivo de maior importância para a política hídrica pública.

Conta-se aqui, assim, na observação da dinâmica social, a identificação dos elementos fundamentais para a compreensão da comunidade do entorno da bacia, seus

---

<sup>29</sup> Segundo PUTNAM (1999:167) este termo poderia ser entendido como sendo constituído através da existência de normas de reciprocidade e de redes civis de engajamento, mais a confiança coletiva, facilitando-se assim a emergência de ações coordenadas.

principais atores e segmentos, de maneira a integrá-los em um processo conseqüente de mobilização social. Contudo, a importância de os CBH se efetivarem enquanto organismos mesmos de intermediação entre Sociedade/Estado está no fato de serem criados instrumentos capazes de sistematizarem um envolvimento real destas comunidades espalhadas pelas bacias hidrográficas em Minas Gerais durante todo o processo de elaboração, seja dos Planos Diretores de Recursos Hídricos (primeiro estágio de implementação), seja para os CBH e Agências de Águas vindouras<sup>30</sup>. Possivelmente assim, com o surgimento e a consolidação de veículos de intermediação, a influência dos setores tradicionais (que operam usualmente enquanto centro de poder) vinculados ao sistema de gestão poderá ser modificada.

Da mesma forma, por apresentar propostas diversificadas, o processo de gestão hídrica não é ainda um modelo que esteja concluído, tanto em termo de conceitualização como de operação. E nem poderia estar destinado a sê-lo, haja vista que o modelo de gestão que se ambiciona surge da necessidade de entendimento das discussões de BECK (1997:15) sobre “*sociedade de risco*”<sup>31</sup>. Ou seja, que quanto maior o risco da existência de eventos sociais (ambientais, no caso) desfavoráveis, maior será a iniciativa da participação dos atores sociais dos mais diversos, via a defesa dos seus interesses, díspares ou comuns, em favor de uma proposta de administração pública melhorada. Quando se compara, então, as diferenças entre o enfoque ambiental clássico de conservação com as diretrizes propostas aos recursos hídricos mineiros, o que se torna mais esclarecido é que o momento institucional e, além disso, sócio-histórico, da formação de cada um são bem diferentes, pois exigem dos organismos estatais e sociais envolvidos tipos diferentes de intervenção (ou não-intervenção) no ambiente.

Têm-se, por um lado, normas operando dentro de uma lógica de ação governamental mais rígida e burocratizada (exemplar do período de administração no modelo desenvolvimentista no país) que mantém suas influências ainda hoje, por outro, temos os recursos hídricos como um tópico que rapidamente assumiu um lugar de destaque dentro da sociedade moderna industrial, principalmente devido à sua escassez crescente, e que demanda políticas públicas baseadas na busca do consenso e da

---

<sup>30</sup> Assim também orienta para a gestão as normatizações oriundas da Lei nº 9.433/97, ao assinalar a importância do envolvimento da sociedade nas discussões que irão dar corpo ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

<sup>31</sup> “Este conceito designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial.”.

negociação dos interesses dos setores usuários diretos/indiretos. Neste nível, seguramente, as indicações de que um modelo de instituição mais sofisticado, a partir de um co-gerenciamento entre setores usuários, permeados pela presença (menos tutorial e burocrática e mais gerencial e descentralizada) do Estado, são promissoras (OSTROM, 1993).

Neste caso, o aparecimento dos Comitês de Bacia como intermediadores torna-se fator relevante, na medida em que ajuda na definição das competências da gestão ao nível das bacias, delegando responsabilidades de ação aos segmentos envolvidos, agindo também na direção de sua consolidação institucional, requerendo condições infra-estruturais cada vez melhores para poder atuar na área de abrangência das bacias. Essa autoridade para a delegação de tarefas pressupõe, certamente, um reconhecimento, por parte dos atores, da necessidade e capacidade destes já referidos Comitês em realizar intervenções que modifiquem a realidade das bacias hidrográficas e seus entornos. Nota-se, todavia, que ainda não se tem instituído alguma característica de reconhecimento ou de intermediação tipificada como vinculada diretamente aos CBH. Ou seja, não se tem nos Comitês existentes atualmente algo efetivamente finalizado neste sentido, cabendo, à eles próprios dinamizarem suas iniciativas correntes de gestão.

Apesar de ser uma exigência legal de que haja a implantação de Comitês e Agências de Águas nas bacias e sub-bacias espalhadas pelo Estado para que os municípios possam gerenciar ao nível local seus mananciais, esta norma também torna mais clara a importância destas esferas mediadoras de interesses que os CBH objetivam ser na estrutura da gestão. Evidentemente que com esta possibilidade de inserção ao nível micro das decisões, os CBH precisam estar direcionados a proporem novas ações de avaliação e controle das águas, sendo que, por vezes, estas mesmas ações diferenciadas não se encontram previstas nas legislações específicas. Sem dúvida que isto é um processo mais amplo de entendimento das práticas administrativas locais, onde o já referido capital social local será bastante definidor do ritmo da implantação, seja dos Comitês ou dos Planos Diretores de gerenciamento. Assim sendo, tal como este modelo de gerenciamento ambiental não se constitui como um conceito totalmente fechado em suas orientações<sup>32</sup>, sua efetivação também não ocorre (nem poderia ocorrer) com a mesma fluidez entre as diferentes propostas de CBH regionais.

---

<sup>32</sup> Havendo, inclusive, várias diferentes linhas de análise entre os autores que tratam da questão, a se ver, ANDRADE et alli (2000) e DINAR et alli (2000).

Inclusive, para que se contextualize melhor a operacionalização do Plano Diretor, é certo colocar que ele pode ser pautado, temporalmente, por escalas de planejamento integrado diferentes, a se detalhar: são determinados, tecnicamente, em 3 escalas de gerenciamento - curto prazo (até 5 anos), médio prazo (de 6 a 10 anos) e longo prazo (de 11 a 20 anos) – RURALMINAS (1999). Cabe aqui, então, a necessidade de que haja uma preocupação permanente por parte dos setores institucionais em saber lidar com estas configurações de poder local ao nível das bacias, como forma de que a legislação e a normatização para a gestão sejam realmente realizadas através de um conceito claro de “*modelo de gerenciamento integrado*”, o que nem sempre é possível, dada sua inerente multiplicidade de definições<sup>33</sup>. Conseqüentemente, haja vista que passam, necessariamente, pelo crivo das decisões comunitárias que estão organizadas nos CBH, os Planos de Recursos Hídricos, por exemplo, precisam que haja uma participação de todos os setores sociais, que, por sua vez, deverão estar envolvidos durante toda a consolidação do processo de construção do documento.

Ao se considerar, também, que historicamente o país é marcado por um desenvolvimento bastante truncado ao nível institucional (e que este processo teve, dentre outras, como conseqüência, um real distanciamento entre as esferas decisórias e as demandas sociais), é premente que as iniciativas de se pensar a gestão institucional através de um viés menos conservador em relação à sua capacidade de articulação interna/externa não seja perdida no longo prazo – período inerente ao próprio processo de gestão de recursos naturais. Desta forma se poderá considerar institucionalmente qual é o valor da construção da ação coletiva e da ação de intervenção enquanto instrumentos determinantes das decisões finais a serem tomadas para a gestão ambiental e o tipo de modelo de gerenciamento executado para o país.

#### **4 - Reconhecimento e representação**

A partir do momento em que se discute o valor do âmbito social envolvido no processo institucional, a forma como se dá, efetivamente, a tomada de decisões entre os atores sociais torna-se relevante, pois revela possíveis obstáculos para a gestão, dado a quantidade de interesses envolvidos. E, desde o início, surge uma reflexão importante: na maioria das vezes, a participação da sociedade civil se dá através de uma ação

---

<sup>33</sup> “O termo *modelo* expressa a possibilidade de representar uma determinada realidade por meio de alguma das suas dimensões, como os recursos hídricos. Por sua vez, o termo *gerenciamento*, sempre vinculado à gestão e à administração, possui vários significados, especialmente quando acrescido de um outro termo, como *integrado*.” – MUNIZ (2001:5).

representativa, onde os setores envolvidos delegam poderes de posicionamento aos seus atores. No caso da comunidade em geral, usualmente esta representação fica concentrada nas mãos das lideranças regionais, o que inviabiliza que todo o planejamento ambiental seja democraticamente elencado (Lei nº 9.433/97 e Lei nº 6.938/81).

Como ilustração, é cabível se colocar que, durante o processo de observação participante para colaboração na construção analítica do presente trabalho, em diversas ocasiões foi evidenciado que os próprios elementos determinados como “*representantes*” de bacias hidrográficas e de suas populações não sabiam, de uma forma clara, quais seriam suas funções deliberativas. Mais ainda, se notou também uma grande dificuldade de entendimento das formas de interação institucional determinadas em lei, o que levanta a questão sobre o nível da informação que os mesmos (representantes e comunidades dos entornos) detêm para poderem participar de forma efetiva (e independente) na organização da gestão.

Esta possível falta de representatividade das lideranças advindas do poder local traz inevitavelmente consigo a possibilidade de que a identificação ou o aprofundamento de problemáticas fundamentais para o bom andamento das micro políticas públicas não aconteça. Pelo contrário, poderá permitir um esvaziamento gradual da participação popular<sup>34</sup> e a iminência da cooptação das referidas lideranças por outros segmentos estabelecidos dentro da estrutura ambiental tradicional (principalmente os segmentos sob mando governamental direto). O resultado conseqüente deste fato deverá ser a manutenção de um discurso oficial de que o processo de gestão se constitui como participativo, o que, na realidade das audiências públicas, dificilmente estará acontecendo<sup>35</sup>. Tal como coloca OLSON (1971), este tipo de impedimento para a ação coletiva e para o planejamento subsequente de políticas de regulação pública é bem caracterizado em grupos com um número muito grande de agentes envolvidos, denominados por ele como grupos “*latentes*”, cada qual partindo da necessidade de solução de seus interesses imediatos,

---

<sup>34</sup> Mais uma vez as considerações de GIDDENS (1991:87) sobre a complexidade da consolidação de espaços de interação entre leigos e peritos se faz pertinente.

<sup>35</sup> O que se infere da análise documental dos relatórios das audiências públicas é que esta dimensão de representatividade (ou não) das lideranças das diversas bacias hidrográficas se encontra diretamente relacionada com a forma e o grau de organização de iniciativa para a gestão que possui cada localidade. Municípios que já instalaram uma infra-estrutura adequada para o funcionamento de seus CODEMAs tem uma capacidade muito maior de favorecer o aparecimento de lideranças autênticas do que os municípios que ainda estão implantando políticas ambientais ao nível local (tal como orienta a Agenda 21).

exercendo mecanismos constantes de pressão<sup>36</sup> enquanto segmentos de poder e definindo também as etapas a serem cumpridas pela estrutura institucional, ou melhor especificando

*“Quanto maior for o grupo, mais ele precisará de acordo e organização, e quanto maior o grupo, maior o número de membros que por via de regra terão de ser incluídos no acordo ou organização grupal. (...) No entanto, estabelecer um acordo ou organização grupal sempre tenderá a ser mais difícil quanto maior for o tamanho do grupo, porque quanto maior o grupo mais difícil será configurar e organizar até mesmo um subgrupo do grupo total. (...) Em síntese, os custos de organização são uma função crescente do número de indivíduos no grupos.” – (OLSON: 59).*

Certamente que, ao se considerar a importância que a gestão dos recursos hídricos já alcançou dentro da agenda governamental, a forte presença de grupos de interesses atuando pelas ações de “lobbying” permeará todo o processo de institucionalização, seja na definição e aplicação de norma técnicas e legais, seja na articulação dos atores para a gestão. Neste sentido, em consonância com as premissas de OLSON de que a ação coletiva seria mais facilmente realizável a partir da efetivação de pequenos grupos, a iniciativa da institucionalização de sub-comitês de bacia pode ser um mecanismo que facilite um formato mais acessível de participação social na gestão, incentivando um controle coletivo das decisões<sup>37</sup>, ao mesmo tempo em que a implementação de “incentivos coletivos” (a outorga pelo direito de uso poderia ser um deles) e instrumentos institucionais coercitivos (como a cobrança pelo uso das águas) poderão fortalecer uma autoridade maior ao modelo de gestão proposto atualmente.

## **5 – A iniciativa da articulação interdisciplinar**

Tem-se ainda um outro ponto a ser implementado nas políticas públicas ambientais que é, em essência, um grande diferenciador da gestão dos recursos naturais em relação às políticas públicas usuais de comando e controle, que é o fator de interdisciplinaridade das ações no corpo administrativo, através de um trabalho de articulação intrainstitucional feito por profissionais de áreas as mais diversificadas possíveis.

---

<sup>36</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre grupos de interesses e mecanismos de pressão por eles executados, ver WOOTTON (1970) e OFFE (1997).

<sup>37</sup> “ (...) o espaço microrregional parece representar uma unidade fértil para fins de planejamento e experimentação-piloto. Trata-se de um espaço suficientemente restrito para a efetivação de diagnósticos participativos e, ao mesmo tempo, em contraste com espaços urbanos ou com as bacias ou microbacias hidrográficas, suficientemente amplo para viabilizar estratégias melhor ajustadas à busca de soluções sinérgicas e complementares entre diferentes atividades produtivas (...)”. – VIOLA et alli (1995: 65).

Haja vista que o conceito de modelo de gestão integrado, assim como de sustentabilidade ou desenvolvimento possuem, como já destacado, um gama muito grande de definições, o avanço para as soluções dos conflitos de interesses comumente encontrados no gerenciamento ambiental dar-se-á, certamente, pela inclusão do maior número de atores sociais que as instituições sejam capazes de fazerem interagir. Claro está, também, que este necessário espaço dialógico entre disciplinas para que a gestão possa ocorrer precisa ser amplo e democrático, seja para sua conceitualização (frente às diferentes áreas do conhecimento), seja para incentivar uma maior participação social; contando-se aí também a existência de uma metodologia adequada para organização e sistematização dos dados vindouros. Estas medidas poderão evitar que se incorra no risco de se fazer apenas um estágio de multidisciplinaridade, onde o que ocorre é somente a presença de várias especialidades, porém sem os meios de realizarem construções consensuais entre si. Sem dúvida que o que deverá ser buscado para tornar possível esta interdisciplinaridade é um foco maior na integração efetiva das disciplinas envolvidas nos projetos, observando se há somente uma justaposição entre elas; daí o valor de metodologias de coordenação de objetivos:

*“A questão da interdisciplinaridade está em construir essa problemática única, o que induzirá à obtenção de algo novo, que irá validar todo o processo de pesquisa diagnóstico. Nesse sentido, a construção teórica do significado da problemática única é um avanço que, no caso dos recursos hídricos, não resulta do avanço das ciências, mas do contexto socioeconômico e político em que a água é referenciada.(...) Sob esse aspecto, a interdisciplinaridade emerge como necessidade: esse é o ponto crucial da abordagem, externa à ciência e à comunidade científica.” – Muniz e Ribeiro in SILVA et alli (2000: 419).*

E é pela ação deste tipo de proposta de interação articulada entre as ações institucionais a que a interdisciplinaridade se expõe, para o entendimento da lógica do modelo de gestão, onde se pode identificar os dois movimentos de interação exercidos pelas instituições vigentes. O caráter interdisciplinar, dentro deste sistema complexo de movimentação dos atores, estará estabelecido na vinculação das linhas tradicionais de ação com as novas propostas de conduta de gestão (alternativa). O problema real, na verdade, é que a iniciativa se prenda ao campo retórico e não consiga consolidar paulatinamente as interações institucionais emergentes. Sem embargo, o controle social como um instrumento de aperfeiçoamento do modelo alternativo que a Lei Federal nº 9.433/97 tenta colocar em prática é um ponto importante a ser aprofundado nos Comitês. Outrossim, a organização para a gestão permanece como um obstáculo de grande recorrência para o sucesso de programas de políticas públicas (incluindo-se as ambientais) seja pela falta de

organismos de intermediação (tal como os Comitês de Bacia Hidrográfica) que, a partir da busca da resolução de um evento comum, busque conciliar interesses difusos (papel largamente ocupado pelas ONGs no espaço político contemporâneo) atuando também como veículos de promoção de Sociedade, Estado e Mercado mais efetivos, seja pela insatisfação e desconfiança das comunidades regionais em que o papel do Estado será adequadamente cumprido através de programas de intervenção (BECK (1997) e GIDDENS (1991)).

Exatamente sobre este ponto fundamental para um melhor andamento do modelo de gerenciamento integrado (a organização civil participativa, interdisciplinar) que reside a grande barreira para que os CBH se cristalizem enquanto “*instituições intermediárias*”. Ou seja, eles necessitam se consolidar como espaços políticos que fazem surgir conclusões alternativas aos dilemas existentes entre a “*apropriação prioritária*” dos recursos naturais, por parte do Estado, para futuras aplicações por este tidas como benéficas ao coletivo e a “*doutrina da confiança pública*”, que se baseia no crédito adquirido (ou a sê-lo) pela política governamental para inserir ações públicas adequadas ao campo ambiental, mesmo que, por vezes, restritivas (BROWN, 1990). De certo modo, evidentemente, o modelo de gestão proposto se pauta pela ocorrência de uma cooperação administrativa intermunicipal que somente acontecerá quando a confiança institucional estiver satisfatoriamente estabelecida, como também as normas sociais de cada região estiverem identificadas e demonstradas de maneira clara nos programas governamentais.<sup>38</sup>

Para que tal fato aconteça, então, a lacuna informativa sobre dados estatísticos e qualitativos sobre a qualidade da água, participação social, áreas degradadas, programas de governo, etc, que se tem presente entre comunidades e instituições ambientais precisa ser superada, principalmente através de iniciativas de projetos de orientação técnica e jurídica aos municípios. Junta-se a isso, a criação de programas de Educação Ambiental que, ao envolver toda a população, comecem a dar sustentação à gestão pela conscientização coletiva para uma regulação ambiental direta pública no futuro (ou seja, através de um resgate do caráter pedagógico da ação institucional). Com isso o corpo institucional vigente estaria demonstrando sua insuficiência para delimitar intervenções, ao mesmo tempo em que possibilita uma recuperação da confiança social na dinâmica de representação legitimamente construída no modelo. Não obstante, uma outra iniciativa de

---

<sup>38</sup> Neste ponto, tanto BROWN (1990) quanto OFFE (1997) admitem que este processo é extremamente variável, pois a cada momento, dado um contexto político específico, o parâmetro ideológico pode ser mais importante que o econômico-político e vice-versa; isto significa que a representação de interesse fica à mercê do “arranjo político-institucional” de cada momento (uma variável dependente da política pública).

(re)construção da confiança pública no campo das instituições se encontra identificado no poder local, na capacidade dos municípios em se articularem para o gerenciamento dos mananciais hídricos que possuem em instâncias mais desregulamentadas da ação governamental típica, ou seja, com a consolidação da idéia da construção de um

*“(...) Consórcio Municipal, que em termos sociológicos e políticos é muito relevante. Há aqui claramente a possibilidade empírica de um acordo político-social que ultrapasse a visão corporativista, geralmente presente nos partidos políticos, e se trabalhe em uma perspectiva mais global.” – VIOLA et alli (1996).*

Finalmente, fica claro, após se expor fatores que incidiram sobre as escolhas institucionais que foram efetivadas em Minas Gerais e no país, se analisando quais os avanços e limites das iniciativas usuais na gestão dos recursos hídricos, que ainda se tem muitos caminhos de formação de alianças de participação e avaliação de programas entre sociedade civil, movimentos sociais e Estado a serem empreendidos. Tal como também foi exposto, a lógica de operação de processos de intervenção no corpo social presente nas bacias hidrográficas se baseia na compreensão de inúmeros fatores interdependentes que não podem ser desconsiderados nos planos de decisão: a legitimação da representação política e administrativa; a necessidade de planos de desenvolvimento de médios e longos prazos com a presença de diversos tipos de abordagem da questão ambiental e hídrica (interdisciplinaridade) e, mais contemporaneamente, a emergência da consolidação da confiabilidade institucional, pelas populações, como base de transformação do sistema de gestão.

Todos estes pontos diferenciados e inseridos no sistema de gerenciamento dos recursos hídricos no Estado precisam ser convergidos, enquanto novas iniciativas, na direção da superação do modelo tradicional de gestão vinculado mais estritamente ao corpo técnico e burocrático das instituições, passando para um domínio público decisório compartilhado. Com isso se poderia descentralizar o escopo da gestão ao mesmo tempo em que torna todo seu processo mais democrático e transparente para a sociedade civil em geral poder compreendê-la e, então, participar através de ações coletivas cada vez mais organizadas, o que acaba gerando, conseqüentemente, o que Neder, em VIEIRA et alli (1998:322) indicou como

*“(...) uma politização crescente em torno da necessidade de uma gestão patrimonial dos recursos hídricos (...) em direção a novos modos de apropriação deste recurso. Isto demanda também a revisão dos processos históricos de tomada de decisão ou gestão dos mesmos, chegando a afetar inclusive os procedimentos técnico-operacionais”.*

## **Bibliografia**

ANDRADE, Rui Otávio Bernades de, TACHIZAWA, Takeshy, CARVALHO, Ana Barreiros de. **Gestão Ambiental: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável**. Editora Makron Books. São Paulo. 2000.

BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony, LASH, Scott. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Editora Unesp. São Paulo. 1997.

BOUDON, Raymond. **Efeitos perversos e ordem social**. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1979.

BROWN, Lester R. **Salve o Planeta! Qualidade de vida – 1990**. World Watch Institute. Editora Globo. São Paulo. 1990.

BRUSCHI, Denise Marília et alli. **Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios – volume 1**. 2ª edição. FEAM. 1998.

CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. Editora Cortez. São Paulo. 2001.

DINAR, Ariel et alli. **The political economy of water pricing reforms**. Nova York. Oxford University Press. 2000.

ESMAN, Milton J. e UPHOFF, Norman T. **Local Organizations – intermediaries in rural development**. Capítulo 1. Londres. Cornell University Press. (1989).

IGAM. **Conferência das águas: resultado das pré-conferências**. Belo Horizonte. 2000.

MUNIZ, José Norberto. “*Modelos de gerenciamento*”. \_\_\_\_\_ . 16 p. 2001.

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo. Editora Brasiliense. 1997.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 1999.

OSTRÖM, Elinor. **Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective**. Westview Press. Oxford. 1993.

PRESTE, Phillippe Le. **Ecopolítica Internacional**. Editora Senac. São Paulo. 2000.

PUTNAM, Robert D. **How democracy works**. Cambridge Press. 1998.

RURALMINAS. “*Estágio de desenvolvimento dos Planos Diretores das principais bacias hidrográficas de Minas Gerais*”. 1999.

SILVA, Demetrius David da Silva, PRUSKI, Fernando Falco (orgs). **Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais**. Porto Alegre. Editora ABRH. 2000.

SIMIELLI, Maria Elena. **Geoatlas**. Editora Ática. 2000.

VIEIRA, Paulo Freire, RIBEIRO, Maurício Andrés, FRANCO, Roberto Messias, CORDEIRO, Renato Caporali (orgs). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs**. Porto Alegre. Editora Pallotti. 1998.

VIOLA, Eduardo J. et alii. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo. Editora Cortez. 1995.

VIOLA, Eduardo, FERREIRA, Leila da Costa et alii. **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. São Paulo. Editora da Unicamp. 1996.

WOOTTON, Graham. **Grupos de interesse: grupos de pressão e “lobbying”**. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1970.