

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS
GESTÃO PÚBLICA

Ana Flávia de Oliveira Porto Maia

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO SUBCOMITÊ DE
BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO BICUDO**

Belo Horizonte

2017

Ana Flávia de Oliveira Porto Maia

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO SUBCOMITÊ DE
BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO BICUDO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Políticas da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito para a obtenção do título
de bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva

Belo Horizonte

2017

Ana Flávia de Oliveira Porto Maia

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO SUBCOMITÊ DE
BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO BICUDO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação,
apresentado ao Departamento de Ciências
Políticas da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito para a obtenção do título
de bacharela em Gestão Pública.

Aprovado em: 21 de setembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva – UFMG

Dr. José Geraldo Leandro – UFMG

Mestra Priscila Zanandrez Martins – UFMG

“A gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto muito mais embaixo, bem diverso do em que primeiro se pensou. Viver nem não é muito perigoso?”

Grande Sertão: Veredas

João Guimarães Rosa

Agradecimentos

“Minha terra tem primores,
Que tais não encontro eu cá;”
Canção do Exílio
Gonçalves Dias

É de uma ironia sem tamanho falar do meu *lá* no *cá*.

Influência de pais, familiares, professores e cidade. É por isso que falo de gestão de recursos hídricos, trago o que deu certo *lá* para *cá*.

Ouvi durante todos os meus dias *lá* que era diferente da maioria - e não era realmente uma frase que me incomodasse -, eu gosto de ser diferente. Meus pais também não eram exatamente como a maioria de *lá*: meu pai é dos lados de *cá*, minha mãe dos lados de *lá*. Então não é de todo tão surpreendente que eu esteja no *meio* do caminho.

E temos Gestão Pública. Parece pomposo, difícil de saber para o que serve. Mal sabem que é bem menos garboso que o título sugere: são leituras infundáveis de conceitos e argumentos mais ou menos longos e cansativos, que durante anos serão absorvidos e transformados em outros conceitos, mais próximos ao presente. São discentes que ouvem todas as mazelas do sistema, que tem na mente as soluções mágicas e que se veem de mãos atadas para colocar em prática. É bastante utópico e poético no papel, desesperador e angustiante na realidade. Gestores públicos são, então, sonhados da realidade. Podem salvar o mundo, mas não tem *instrumentos* para salvá-lo, ou tem, mas o mundo não quer ser salvo – ainda –. Foquemos no *ainda*, e torçamos para que os sonhadores continuem a acreditar e travar a batalha diária por um sistema justo e igualitário.

Imagino, no entanto, que esses parênteses não têm função de tratar da autora desse trabalho, mas daqueles que fizeram com que ela chegasse até ele.

Aos pais que encararam o desafio de ver a filha morar longe, que não negaram apoio a qualquer insanidade que fosse, que ouviram e viram uma coleção de estranhezas. Não negaram pedidos incoerentes, fizeram de tudo um pouco – ou muito de tudo –. Enfim, são as maiores e melhores influências de uma vida. E pertencem a eles cada uma das conquistas, as grandes e as pequenas, assim como sorrisos, lágrimas e raivas. Eles são donos de tudo.

Àquelas pessoas que abriram portas e corações para que eu pudesse entrar e ficar, que tentaram transformar esse *cá* em quase um *lá*. Ao bichano – sim, um animal – por manter os maus espíritos do lado de fora e por ser o miado de bom dia.

Ao restante da família, de tamanho e intensidades diferentes, e que viu cada uma das inúmeras mudanças operadas até aqui.

A todos os outros responsáveis pela construção do carácter e da personalidade da autora. À cidade – com tudo que ela abarca: pessoas, construções e a pirâmide – que marcou quase 20 anos, moldando por bem ou por mal vários aspectos e manias que vigoram até hoje.

Aos poucos e raros amigos, que são capazes de suportar certa tirania por parte da autora. Pelas revisões e citações, paciência, conversas até o amanhecer, abraços, beijos e chocolates.

Ao professor que se empenhou por mais de um ano, com a caixa de e-mails abarrotada de títulos e assuntos diferentes, que lidou e adequou aquele furacão de ideias em um ideal.

Aos técnicos, conselheiros e membros de comitê e subcomitê, que abriram espaço e documentos, que deram acesso a todo o material necessário para que esse trabalho fosse realizado. Às pessoas que fizeram o estágio ser aquele misto de loucura e sobriedade, de amor e ódio.

Agradeço a cada um dos que foram citados, e ainda a todos os outros que não foram, mas que estão presentes nessas páginas de um jeito ou de outro. Carregam responsabilidades e amores que não tem nem ideia de que existam – mas existem – e estão entranhados nos meus pensamentos.

RESUMO

O trabalho traz informações sobre a gestão de recursos hídricos, com foco no funcionamento e mecanismos de comitês e subcomitês de bacia hidrográfica. Analisa, especificamente, o subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo, destacando o papel da sociedade civil. Para inferência da participação dos atores, serão analisadas atas, relatórios técnicos, relatórios finais anuais, relatórios de ações finalizadas, memoriais e registros tanto do Subcomitê do Rio Bicudo como do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, além de entrevista estruturada. Dos documentos citados as falas foram categorizadas por meio do livro de códigos desenvolvido e com auxílio do software Atlas T.I. Além disso, serão apresentados aspectos da construção do papel de liderança da sociedade civil, adquirido no decorrer das reformas, dos parâmetros que regem a política de água e a necessidade da gestão de recursos hídricos compartilhada. A conclusão aponta positivamente para a presença da sociedade civil e dos demais poderes no subcomitê em questão e é capaz de inferir sobre o perfil dos atores que participam dessa gestão.

Palavras-chave: gestão pública, recursos hídricos, participação, sociedade civil, comitê de bacia hidrográfica, subcomitê de bacia hidrográfica.

ABSTRACT

This article provides information on the management of water resources, focusing on the functioning and mechanisms of hydrographic basin committees and subcommittees. The work specifically analyzes the Bicudo river basin subcommittee, highlighting the role of civil society. In order to infer the participation from actors, minutes, technical reports, annual final reports, completed action reports, memorandums and records of both the Bicudo subcommittee and the Velhas river hydrographic Basin Committee will be analyzed, as well as a structured interview. From the cited documents the statements were categorized through the developed codebook and with the help of the Atlas T.I software. In addition, aspects of the construction of the leadership role of civil society acquired during the reforms, of the parameters governing the policy of water management and the need for shared water resources management. The conclusion points positively to the presence of civil society and other powers in the subcommittee in question, and of the able to infer about the profile of the actors that participate in this management.

Key words: management, water resources, participation, civil society, hydrographic basin committee, hydrographic basin subcommittee.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Subcomitês da Bacia do Rio das Velhas.....	15
Figura 2 - A Bacia do Rio das Velhas	40
Figura 3 - Território do Subcomitê do Rio Bicudo	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados agregados.....	54
---------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Falas 2011/2016.....	55
Gráfico 2 - O que representa 2011/2016	56
Gráfico 3 - Proposições 2011/2016	57

LISTA DE ABREVIATURAS

AGBPV – Agência de Bacia Peixe Vivo

AMEV - Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio das Velhas

CALSETE - Calsete Siderurgia

CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSOMINAS - CONSOMINAS Engenharia LTDA

COOPERGAC - Cooperativa Regional Garimpeira de Corinto

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

COSSISA - Companhia Setelagoana de Siderurgia Cossisa

CTECOM - Câmara Técnica de Educação , Mobilização e Comunicação

CTIL - Câmara Técnica Institucional e Legal

CTOC - Câmara Técnica de Outorga e Cobrança

CTPC - Câmara Técnica de Planejamento, Projetos e Controle

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado Minas Gerais

FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente

GERHI - Gestão de Recursos Hídricos

GESOIS – Instituto de Gestão de Políticas Sociais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de desenvolvimento Humano

IEF – Instituto Estadual de Florestas

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público

PDRH - Plano Diretor de Recursos Hídricos

PHS – Partido Humanista Brasileira

PIB – Produto Interno Bruto

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico

PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PROFAAC - Programa de Formação e Aprendizagem do Adolescentes e da Crianças de Morro da Garça

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SEMARH – Secretaria do Estado de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos de Sergipe

SICOOB CREDICOM - Central das Cooperativas de Economia e Crédito Mútuo do Estado de Minas Gerais

SINDICOR – Sindicato dos produtores rurais de Corinto

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE ÁGUAS: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E GESTÃO PÚBLICA.....	19
1.1. Reconfiguração da representação	24
2. OS COMITÊS E SUBCOMITÊS DE BACIAS: NORMATIVIDADE, DESENHO INSTITUCIONAL E ATRIBUIÇÕES PRINCIPAIS.....	33
2.2. Os comitês e subcomitês de bacia hidrográfica	34
2.2.1 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas	38
2.2.2 AGB Peixe Vivo	42
2.2.3 Projeto Manuelzão.....	43
2.3. O subcomitê de bacia do Rio Bicudo	44
2.4. Participação da sociedade civil.....	47
3. EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: GESTÃO DE ÁGUAS E SEUS RESULTADOS.....	49
3.1 Análise quali-quanti das atas do Subcomitê de Bacia Hidrográfica do Rio Bicudo (2011- 2016)	51
3.1.1 Coleta de Dados	51
3.1.2 Observação participante	51
3.1.3 Reuniões de 2011-2016	53
3.1.7 Entrevistas.....	57
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS	64
ANEXOS	68

INTRODUÇÃO

A principal questão ou problemática proposta no presente trabalho é a de observar e analisar a participação da sociedade civil dentro do subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo, que faz parte do Comitê de Bacia Hidrográfica de Rio das Velhas. Embora, por meio dos resultados, seja possível inferir sobre a participação de todos os segmentos representados no subcomitê analisado. Para chegar ao objetivo de analisar a atuação da sociedade civil, no Subcomitê da Bacia do Rio Bicudo, foi realizada a revisão das atas das reuniões e demais fontes documentais listadas a seguir, desde a fundação do subcomitê, em 2011, até a última reunião, em 2016.

Sobre a metodologia, serão analisadas atas, relatórios técnicos, relatórios finais anuais, relatórios de ações finalizadas, memoriais e registros tanto do Subcomitê do Rio Bicudo como do CBH Velhas, além de entrevista estruturada. Recorreu-se a um software com características qualitativas para a análise das atas. A apostila de treinamento classifica o Atlas T.I. como um software para a análise de dados qualitativos, que não processa e interpreta as informações, sua principal função está em garantir maior sistematicidade para o trabalho de análise, através da melhor organização do material. São aceitas mídias de diferentes formatos, desde textos até vídeos. Neste caso, foram analisados documentos relativos às atividades do subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo, e para tal, foi desenvolvido ainda um livro de códigos – em anexo –, com a codificação de cada um dos pontos de análise.

É preciso informar ainda que o Livro de Códigos é bem mais extenso do que o apresentado no resultado das análises. Isso ocorreu em virtude de alguns fatores como: falas não identificadas, temas não delimitados, resultados pouco relevantes.

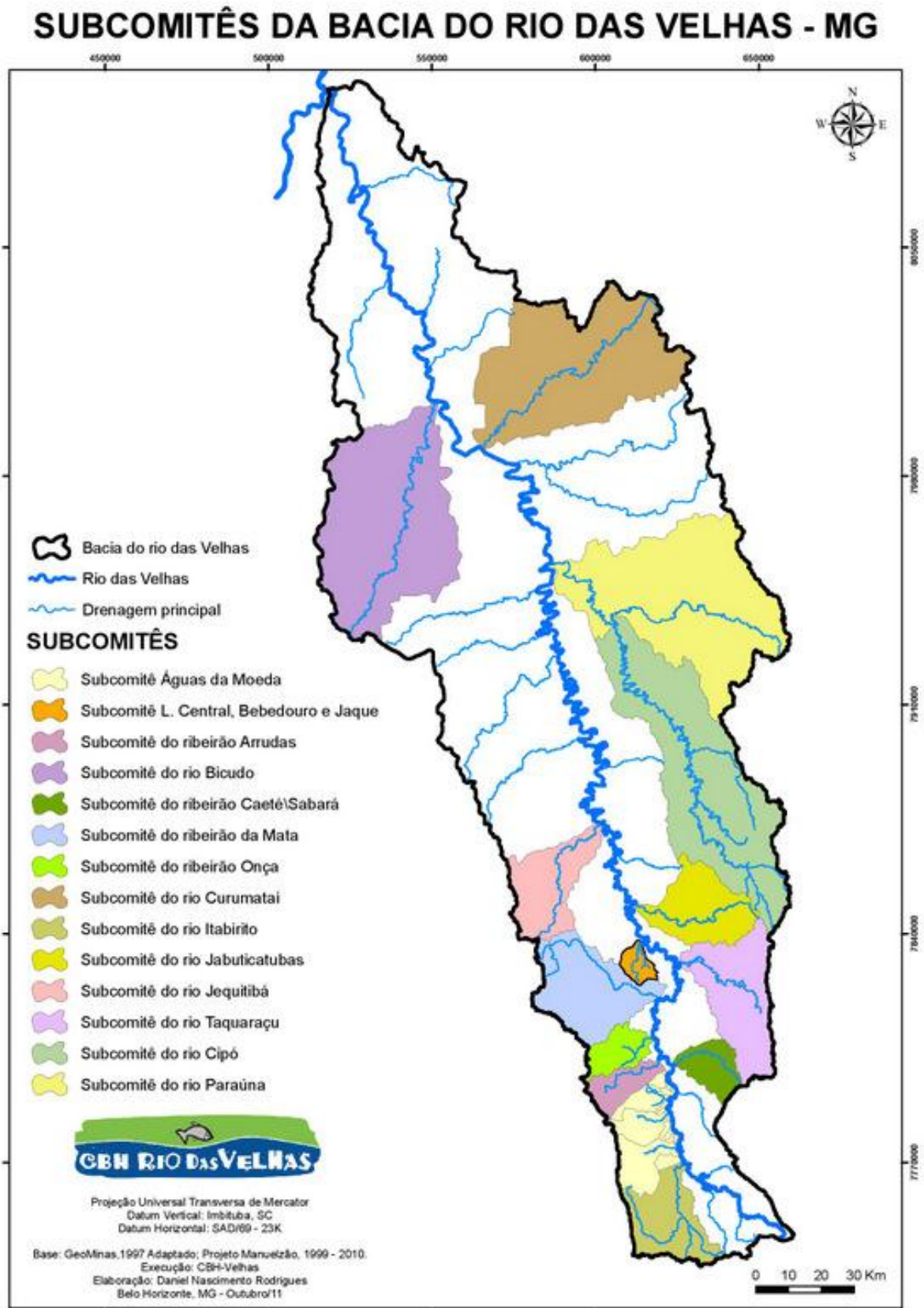
A Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, chamada Lei das Águas, no inciso VI, do artigo primeiro, institui que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público¹, dos usuários e das comunidades” (BRASIL, 1988). Da mesma forma, no inciso V, define que “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (BRASIL, 1988).

Bacia hidrográfica é definida, a partir deste momento, como unidade territorial de planejamento e gestão, em detrimento de outras unidades político-administrativas, como

¹ A noção de poder público abarca todos os poderes que são próprios do Estado, sendo eles: o poder legislativo (cria e modifica leis), o poder judicial (aplica essas normas) e o poder executivo (desenvolve políticas de governo) através de diversas instituições.

municípios, estados e regiões (SALDANHA, 2003, p. 125). Todavia, a dimensão de análise proposta incorpora uma pluralidade de poderes e interesses muitas vezes conflitantes e incompatíveis, de forma que foi proposto um novo instrumento que, pela diversidade de protagonistas, intencionava a participação e a descentralização dos poderes: os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH). Diversos comitês foram criados, dentre eles o CBH Rio das Velhas, ao qual foi atribuída a análise de uma área que abrange 51 municípios, 29.173 km², com contribuição de 62% do PIB do Estado de Minas Gerais e uma população de, aproximadamente, 4,5 milhões de pessoas (CAMARGOS, 2005, p.25) (LEMOS, 2011, p.10).

Figura 1 – Subcomitês da Bacia do Rio das Velhas



Fonte: CBH Rio das Velhas, 2011

Sendo assim e para total entendimento dos termos trabalhados, com base nos conceitos pré-determinados da Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), bacia hidrográfica ou bacia de drenagem é o conjunto de terras que fazem a drenagem pluvial para o curso d'água. É composta por todos os elementos ao redor, como fazendas, cidades, populações, em resumo, o conjunto de elos que se cria ao redor de rios e afins.

Baseando-se didaticamente na concepção de comitê de bacia hidrográfica, tem-se que:

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e existem no Brasil desde 1988. A composição diversificada e democrática dos Comitês contribui para que todos os setores da sociedade com interesse sobre a água na bacia tenham representação e poder de decisão sobre sua gestão. Os membros que compõem o colegiado são escolhidos entre seus pares, sejam eles dos diversos setores usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos. Suas principais competências são: aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia; arbitrar conflitos pelo uso da água, em primeira instância administrativa; estabelecer mecanismos e sugerir os valores da cobrança pelo uso da água; entre outros. (BRASIL, Cartilha CBH)

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas foi criado através do decreto nº 39.692, em 29 de junho de 1998. O CBH Velhas, diferentemente do que ocorreu em outros comitês de bacia, em que a interação com outros entes da sociedade civil e do poder público não foi concretizada, foi capaz de estabelecer essas conexões e contribuir para que a participação da sociedade civil fosse maior e mais concentrada. Também articulou ações e decisões junto ao poder público, tais como os entendimentos entre entes municipais e organizações capazes de contribuir para a gestão das águas, criação de ações e projetos de recuperação ambiental.

Então, destacam-se, principalmente, tais aspectos de mobilização e articulação como os grandes diferenciais do CBH Velhas e o seu êxito em se estabelecer, de fato, como comitê. Nesse contexto ressalta-se a criação dos Núcleos Manuelzão, que

“são fóruns de discussão, elaboração e execução de metas relativas à gestão das águas, à educação ambiental e, também, participam da formulação e avaliação de políticas públicas por bacia hidrográfica. Eles buscam a participação de organizações da sociedade civil, do poder público e da iniciativa privada”. (Núcleos Projeto Manuelzão, autor não identificado).

E a divisão e a criação dos subcomitês ligados às sub-bacias do Rio das Velhas. Pela extensão e diversidade dos rios e córregos que compõem o Rio das Velhas a ação se mostrou efetiva, possibilitando atuações mais próximas e projetos pensados por membros capacitados e conhecedores dos ambientes em questão.

A criação dos subcomitês ligados ao Rio das Velhas se deu a partir da deliberação normativa CBH Velhas nº 02/2004, que estabeleceu as diretrizes para a criação e o funcionamento dos subcomitês, vinculados ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Nesse documento, a composição do subcomitê estabelece a participação da sociedade civil, de representantes do poder público, dos usuários dos recursos hídricos e das entidades civis legalmente constituídas, com atividades relacionadas à sub-bacia. Os subcomitês poderão ser consultados sobre conflitos referentes aos recursos hídricos e, também, poderão levar ao conhecimento do CBH Velhas e dos órgãos e entidades competentes os problemas ambientais porventura constatados em sua sub-bacia (SEPÚLVEDA, 2006).

A criação dos subcomitês permite a participação da população, tanto dos usuários da água, que influenciam na delimitação dos usos da água e das liberações de outorgas, quanto dos membros de associações e entidades interessadas na promoção de melhores condições socioambientais. Os moradores dos arredores da bacia, no subcomitê em questão, também estão incluídos como membros e, de forma geral, são os maiores conhecedores da bacia, assim como os mais indicados para levantar questionamentos e apontar falhas da gestão hídrica. Além disso,

(...) predominam as atividades vinculadas à educação ambiental, mobilização social, formação de bancos de dados e, por vezes, à elaboração de diagnósticos da bacia e realização de expedições. Em alguns subcomitês foram formados grupos de trabalho: Grupos de Educação Ambiental, de Planejamento e Projetos, Agros - silvopastoril, Urbano/Industrial. (SEPÚLVEDA, 2006).

A formulação e a implementação de um subcomitê, desde que ele seja capaz de agir e tenha membros eficientes em seus papéis, têm a capacidade de modificar a estrutura de toda a vivência ao redor de suas ações, não apenas as ambientais, mas também as sociais. Uma peça chave para o bom funcionamento do subcomitê é a mobilização social, trazendo para o indivíduo o sentimento de pertencimento e identificação territorial.

Tuan cita, em seu “Espaço e Lugar”, que “lugares são centros aos quais atribuímos valor e onde são satisfeitas as necessidades biológicas de comida, água descanso e procriação.” (TUAN, 1983). Moradores de comunidades, sejam elas ribeirinhas ou urbanas, que vivem à margem de determinada sociedade, ou ainda que enfrentam os mesmos problemas cotidianamente, desenvolvem laços entre si e percepções parecidas. Desse modo, as populações presentes ao redor dos cursos d’água enfrentam dificuldades semelhantes, por exemplo: na época das cheias sofrem com a não canalização de esgoto – percebe-se que diz respeito ao *esgoto*, não à canalização dos cursos d’água – e com as pragas e doenças provenientes da má gestão dos recursos hídricos. O sentimento gerado por essas

consequências pode atingir graus catastróficos de relações de ódio e desprezo. O curso d'água ganha aspectos de inimigo e passa a ser combatido.

A ideia de pertencimento, desenvolvida pelo CBH Velhas, subcomitês e núcleos, tem o intuito de modificar essa realidade, trazendo o cidadão para o cerne do problema da gestão de águas: com educação ambiental e projetos socioeducativos, mostrar que a solução vai além do “cobrir o córrego porque ele está poluído”. Inserir o morador no sistema faz com que ele perceba que deve lutar pelo seu espaço, pelo bem-estar da comunidade e dele próprio. Aos poucos, as ações transformam os sentimentos e o ódio dá lugar à valorização, ao empenho em buscar e pleitear mudanças para a sua comunidade e para o seu espaço de convívio. A identificação com o lugar de origem é de extrema importância para a valorização local e pessoal, contribuindo também para que o indivíduo se veja como parte de algo maior: um ator que busca melhorias para a sua vida e a de outros. Por fim, a percepção geral de pertencimento e identificação é importante para a caracterização do cidadão, para a visão geral e completa de suas obrigações, deveres e direitos perante a sociedade.

Por outro lado, as dificuldades são extensas: passam pela complexidade das leis que regem os recursos hídricos, até a formulação e consolidação de um grupo de trabalho heterogêneo. A dificuldade em estruturar o subcomitê e cumprir as metas estabelecidas é recorrente, assim como gerir o território da bacia hidrográfica com os territórios administrativos municipais, regionais e estaduais, onde há diferenças limítrofes entre documentos e registros.

Não seria possível identificar resultados imediatos à implementação dos subcomitês, que fossem além da sociedade civil sentir-se inserida e parte do processo de preservação e decisão na bacia hidrográfica em que se encontram. Ações, planos e projetos necessitam de tempo para medir, definir resultados e conclusões favoráveis, ou não.

Ainda que seja encontrada literatura sobre a participação da sociedade civil em conselhos e órgãos consultivos, como será apresentado nos capítulos seguintes, não há produção tão vasta nos assuntos relacionados a gestão participativa de recursos hídricos no Brasil. Os trabalhos de Rebecca Abers e Margaret Keck sobre a política da água e os comitês de bacia hidrográfica foram referências importantes no marco teórico e se voltam para a questão. É imprescindível que gestores públicos se atentem e se apeguem a causas ambientais, que sejam capazes de se inserir nesse contexto e desenvolver estudos que possibilitem a implantação de novos modelos e novas alternativas para os problemas dessa área do planejamento e da gestão. Com esse trabalho, é esperado que outra visão seja dada aos comitês e subcomitês,

demonstrando suas potencialidades e falhas, estimulando gestores a desenvolver alternativas para essas colocações. Há necessidade de que a gestão pública se aproprie de novos instrumentos, e esse trabalho, vem de forma bastante tímida, incentivar outros pensamentos.

Em relação a estrutura que virá a seguir: no primeiro capítulo estarão presentes conceitos e um debate sobre instituições participativas e gestão pública. Em seguida, serão apresentados os comitês e subcomitês de bacia em si, sua estrutura, cenário de atuação, dificuldades e vantagens, com ênfase no subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo e a atuação da sociedade civil² nele, enfoque dado neste trabalho. Por último, será tratada a efetividade das instituições participativas na gestão de águas, juntamente com os resultados obtidos das análises de material e leituras pertinentes ao assunto.

1. PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE ÁGUAS: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E GESTÃO PÚBLICA

Como mencionado na introdução do presente trabalho, o primeiro capítulo vem orientar sobre a participação na gestão de águas por parte da sociedade civil, a reconfiguração da representação e ainda dificuldades para legitimar e mensurar a representação da sociedade civil.

No século XX, estudiosos chegaram a afirmar que o papel da sociedade civil, numa cultura democrática, era de vital relevância. “A Sociedade Civil é um conjunto de instituições e associações que são suficientemente fortes para evitar a tirania, mas que, no entanto, são permeáveis para a livre entrada e saída pelos indivíduos (...)” (GELLNER, 1994).

A promulgação da Constituição de 1988 é o marco dos processos de mudanças no que tange à descentralização da administração pública no Brasil. Uma das características desse processo de descentralização é a municipalização, ou seja, a transferência de responsabilidades dos níveis de governo estadual ou federal para as prefeituras. (REZENDE e PEREIRA, 2013, p 1).

A redemocratização das décadas de 80 e 90 foi marcada pela crescente participação dos movimentos sociais. Despontava a “nova sociedade civil”, composta pela

(...) emergência de novos atores civis autônomos, de um associativismo cívico cujas qualidades encerrariam promissoras consequências: arraigados no tecido social e

² Sociedade Civil é o conjunto de organizações e instituições cívicas voluntárias que constituem os alicerces de uma sociedade em funcionamento, em oposição com estruturas que são ajudadas pelo Estado. São exemplos de sociedade civil: Associações profissionais; Clubes cívicos; Clubes sociais e esportivos; Cooperativas; Corporações; Grupos ambientalistas; Grupos por gênero, culturais e religiosos; Instituições de benemerência; Instituições políticas; Órgãos de defesa do consumidor.

destinados a elucidar publicamente questões relevantes para o conjunto da sociedade, eles escapariam à órbita dos interesses particularistas inerentes à política e à economia, preservando, todavia, a capacidade de instar a esfera política a atender seus reclamos legítimos. (...) mais especificamente, a nova sociedade civil foi definida como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos – via de regra dirigidos à comunicação pública – para ventilar e problematizar questões de interesse geral. (LAVALLE, 2003, p.91).

O advento da redemocratização foi, então, o gatilho para a demanda por participação social. O surgimento de conselhos gestores foi um dos maiores reflexos dessas demandas. Tais conselhos também foram os primeiros a demonstrar a dificuldade de se organizar a sociedade civil e o poder público, numa mesma arena, com poderes relativamente equivalentes. Esses novos instrumentos foram classificados como Instituições Participativas (IP's), conceituadas de forma bastante clara por Avritzer (2008): “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.” (AVRITZER, 2008, p. 45). Em 2011, Borba afirma que o conceito de IP's é amplo e com estruturas internas distintas, gerando, portanto, resultados diferentes quando analisadas. De modo que conselhos não são iguais a comitês e subcomitês, mas seus resultados salientam a participação da sociedade na tomada de decisões e no cenário político nacional.

Sobre os conselhos, Abers e Keck pontuam que “os estudos sobre novos fóruns de participação no Brasil os têm visto segundo diversos ângulos: como participação da sociedade civil, democracia deliberativa incipiente, democratização de tomada de decisão, e criação de novas dimensões da cidadania” (ABERS e KECK, 2008, p.99). Ainda sobre conselhos e participação da sociedade civil: “o papel das associações da sociedade civil é representar setores sociais que, de outra forma, não teriam vez” (ABERS e KECK, 2008, p.100).

Do último trecho do parágrafo anterior têm-se, mais uma vez, a relevância da presença da sociedade civil em conselhos, comitês e subcomitês. Destaca-se, aqui, que os representantes da sociedade civil devem ficar atentos aos interesses coletivos e prezar pelo seu papel representador de todo um segmento, ignorando possíveis ascensões ou ganhos pessoais. Eis, aí, um dos dificultadores da implementação adequada e com demandas reais de comitês ou conselhos: o ator representante que pode, ocasionalmente, não agir de modo a alcançar, de forma mais efetiva, os interesses dos representados e da sociedade civil como um todo. Em contrapartida ao papel dos representantes da sociedade civil e a importância de sua articulação em defesa da participação de uma parcela pouco ativa desta sociedade, o representante do Estado agirá conforme seu dever de ofício, pautando as demandas por igualdade no interior das instituições participativas. Caberá, então, aos representantes da sociedade civil, a

representação da diversidade da sociedade, uma vez que ela é plural e heterogênea (ABERS, KECK, 2008).

Para muitos, os conselhos são vistos como ampliação da democracia representativa, muito embora estudos mostrem que os resultados podem não corresponder à expectativa daqueles que acreditam neste papel. Isto porque é possível identificar alguns problemas, desde a falta de articulação e comunicação entre os atores, aos interesses individuais se sobrepondo ao coletivo, às abordagens dos atores do poder público – apesar da paridade ser prevista na lei – e, por fim, à ausência de qualificação técnica de determinados membros.

Estudos empíricos desses conselhos encontraram pouca evidência de que eles contribuem, de fato, para que as vozes dos excluídos sociais e políticos sejam ouvidas pelo Estado, e quase todos os estudos mostraram que os indivíduos que compõem os conselhos não são representativos das classes populares. (ABERS e KECK, 2008, p.103).

Como resultado dos fatores elencados anteriormente,

(...) as razões pelas quais os conselhos não correspondem às expectativas dos movimentos sociais que os apoiaram podem ser divididas em duas categorias: ou os representantes da sociedade civil deixaram de refletir as aspirações e de representar efetivamente setores tradicionalmente excluídos da população, ou o Estado resistiu em compartilhar o poder da tomada de decisão com eles (ABERS e KECK, 2008, p.104).

A participação popular e a atuação de atores sociais em temáticas relevantes são necessárias, uma vez que é através da voz e da organização desses atores que a maior parte da população pode se ver e ser representada. Em razão da importância dos recursos hídricos os conflitos pelo domínio das áreas alagadas não são raros e atuais. Há um histórico de disputas e sobreposição de poder. As sociedades se organizaram para que esse embate fosse minimamente igualitário. A industrialização avançada, nas últimas décadas, evidenciou a carência por demandas de proteção ambiental, uma vez que a produção acelerada provocou problemas ambientais graves.

“A despeito das dificuldades, é cada vez maior a participação cidadã nos diversos segmentos do poder local” (REZENDE e PEREIRA. 2013, p 4). Os recortes feitos no artigo de João Batista Rezende e José Roberto Pereira (2013) demonstram o momento histórico da Constituição de 1988 e a diminuição do Estado, em virtude da crise e do baixo caixa estatal. O período marca a autonomia municipal e, conseqüentemente, abre espaço para que a sociedade possa interferir e pleitear causas relevantes. Na época, o país estava tentando se recompor após os anos de ditadura militar, assim como tentava organizar os cofres públicos. A alcunha de “década perdida” não veio sem motivos. A dívida externa e os níveis inflacionários eram alarmantes. O conjunto de fatores esvaziava a máquina pública e obrigava os cidadãos a

mudanças diárias e a uma labuta sem fim. A sociedade civil buscava direitos e atuação. A Constituição da República de 1988 proporcionou autonomia municipal que antes não era possível. “Com a descentralização do poder e com a imensidão do território, o povo se aproxima cada vez mais de seu governo local e o idealiza como autônomo, pois é dele que se esperam as soluções para seus anseios mais imediatos” (PEIXOTO, 2012, p. 4.).

O Artigo 18 da Constituição descreve: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”. O Art. 18, então, confere poderes administrativos, financeiros e políticos para o município. Hely Lopes Meirelles define município sob o aspecto sociológico:

(...) é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividade recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. (MEIRELLES, 2003).

A Constituição abriu espaço para que a participação social fosse mais próxima ao município, facilitando a atuação da sociedade civil organizada. A proximidade com o âmbito municipal é importante para o andamento de projetos e ações pensadas pelo comitê e subcomitê, principalmente, porque há presentes neles, membros do poder público municipal.

Na prática, as fronteiras entre estado, sociedade civil, família e mercado se revelam complexas, conforme Hegel discorre em seus trabalhos, demonstrando que a sociedade civil vai além do Estado e do mercado, abrangendo diversos espaços, atores e formas institucionais, variando em seu grau de formalidade, autonomia e poder. Consiste, primordialmente, na esfera pública, criando grupos que se engajam em debates e pressionam em direção a determinadas opções políticas, de forma que a maior parte das lutas pela cidadania são realizadas em seu âmbito.

Em municípios de pequeno porte e com poucos recursos, o papel da sociedade civil é facilmente evidenciado. Em um cenário no qual há maior desigualdade e fragilidade da economia local, as dificuldades materiais são maiores e nem sempre as ações propostas pelo governo federal e estadual atendem às realidades locais. Torna-se necessária uma maior fiscalização do poder público municipal, de maneira a torná-lo permeável às demandas sociais. Sendo assim, os indivíduos inseridos no terceiro setor³ são porta vozes dessa

³ O Terceiro setor é formado por associações e entidades sem fins lucrativos, e é classificado como terceiro setor, em sociologia. Como exemplo de terceiro setor, tem-se as ONGs (Organizações não governamentais) e OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). O terceiro setor é composto quase que, em sua totalidade, de mão-de-obra voluntária, pessoas que trabalham e não recebem remuneração para isso.

população em desvantagem, levando as demandas ao poder público local e providenciando, por meio de mobilização social e articulações políticas, a devida atenção aos casos especiais.

Nesse contexto de maior grau de diversidade em aspectos sociais e econômicos, os municípios tocados pelo subcomitê do Rio Bicudo apresentam alguns dados relevantes para a análise de atuação. Além de possuírem menor grau de desenvolvimento humano (IDH), a atividade econômica predominante é a produção agropecuária, na fase primária: em Morro da Garça, com PIB de R\$ 47.681,15 a agropecuária é responsável por 50,3% desse valor e o IDH é 0,648 (médio); Corinto possui PIB de R\$ 249.102,30, sendo 33% desse valor gerado pela agropecuária, com IDH de 0,680 (médio).

Com os dados apresentados, evidencia-se a importância da gestão dos recursos hídricos, uma vez que o maior gerador das rendas municipais é a agricultura tradicional e familiar, que com ausência da devida fiscalização e marcado pelo empreendedorismo capitalista, ameaça as reservas hídricas locais e, em larga escala, compromete todo o fornecimento da bacia. Assim, a presença e a constante fiscalização do subcomitê permitem que o CBH Velhas tome providências, caso algum dos proprietários exceda a cota de gastos, ou mesmo atue de forma ilegal com poços não autorizados, ou pela retirada direta de cursos d'água.

A importância da preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável são de grande relevância social, já que interferem diretamente não só na economia, mas, principalmente, na qualidade de vida de toda a população. Quando há desequilíbrio ambiental, há impacto no processo saúde/doença, evidenciado pela elevação da ocorrência de problemas respiratórios, doenças de pele, leptospirose, quadros de diarreia e doenças transmissíveis por mosquitos, como Dengue, Zika e Chikungunya. Nesse aspecto, o subcomitê assume, mais uma vez, o seu poder fiscalizador e evidenciador de situações de risco junto ao poder público. Sendo um subcomitê de bacia, as situações de risco à saúde da população local devem ser levadas ao conhecimento de todos e o caso poderá ser movido por um projeto e apresentado ao CBH, que, com sua articulação política, tem poderes para acionar os órgãos necessários e agilizar as soluções definitivas ou paliativas.

Na esfera global, portanto, promover o desenvolvimento local garante a diversificação da base econômica com sustentabilidade ambiental, disponibilidade de água e solos de qualidade, fatores que ajudarão na agricultura, principal fonte de renda das famílias dos municípios analisados. A participação social, tão marcada neste estudo, torna as ações

empreendidas na sub-bacia do Rio Bicudo mais efetivas, reduzindo os custos e aumentando a qualidade de vida, auxiliando na renda familiar e propiciando melhores condições sociais.

1.1. Reconfiguração da representação

O processo de redemocratização pós-ditadura e a Constituição de 1988 possibilitaram novas formas de organização, “que envolvem atores (...) num partilhamento de processos deliberativos”. Além da redemocratização há de se citar, também, “a crise do Estado de bem estar e o abandono do desenvolvimentismo no plano das políticas econômicas (...)” (LAVALLE & ARAUJO, 2006), bem como “as transformações do mercado de trabalho, isto é, a informatização infrene (...) minaram o (...) sindicalismo (...) e os partidos de massa como expressão política” (LAVALLE & ARAUJO, 2006). Esses fenômenos conduziram os indivíduos a se organizar, buscarem conjuntamente por meios de garantir direitos e bem estar. A ausência do Estado em prestar auxílio e as mudanças estruturais das formas de trabalho e da sociedade, impulsionaram as relações de semelhança, agrupando aqueles que possuíam ou procuravam algo em comum.

As reformas e as inovações institucionais participativas foram responsáveis por imprimir caráter protagonista às organizações públicas (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006). Almeida (2008) em suas “Reflexões a partir da prática da sociedade civil nos conselhos de política” aponta para um aspecto importante dessa nova representação,

É preciso ressaltar que, especificamente na América Latina, a efervescência dos movimentos sociais e as mudanças institucionais ocorridas nas últimas duas décadas têm dado lugar a estruturas formais de participação e ao envolvimento da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas. (ALMEIDA, 2008, p. 03)

Especialmente,

o país tornou-se, na última década, referência imprescindível do debate internacional acerca da reforma da democracia graças a uma onda de novas experiências participativas no desenho de políticas públicas (...) em administrações municipais sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT). (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006, p. 03).

Percebe-se, portanto, nessa discussão, a emergência de dois fenômenos: a crescente presença da sociedade civil e das instituições participativas (AVRITZER, 2006).

Alguns aspectos importantes que levaram a essa reconfiguração e ao crescente papel representativo da sociedade civil precisam ser abordados: a crise do sistema representativo eleitoral, a crise dos partidos políticos, a dificuldade de controle da representação da

sociedade civil (accountability), a forma como diferentes partidos políticos influenciam “a inserção de associações da sociedade civil nas políticas públicas” (AVRITZER, 2007).

O primeiro tema abordado será a crise do sistema representativo eleitoral, tomando-se por introdução a frase do primeiro capítulo do livro *Democracy, Accountability and Representation*, de Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin (1999), publicado no Brasil em 2006, “as eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos” (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999). Assim como também não são o único mecanismo passível da promoção de representação (LAVALLE & ARAÚJO, 2006). É necessário apontar que a colocação dos autores de *Democracy, Accountability and Representation* gera polêmica na literatura. Como indicadores da crise são apresentados:

a diminuição progressiva da participação eleitoral, o aumento da apatia política, o descrédito nas (e das) instituições, a perda da capacidade dos partidos de mobilizar seu eleitorado, a perda do caráter representativo e do elemento ideológico dos partidos, o nocivo papel da mídia etc. (POGREBINSCHI, SANTOS. 2011, p. 267). (...) “O efeito esperado (...) é o de permitir que o exercício da democracia não se esgote nas eleições, propiciando que os cidadãos manifestem suas preferências de uma forma não mediada por partidos e políticos profissionais e por meios outros que não o voto. (POGREBINSCHI, SANTOS, 2011, p. 260/261).

O que os autores quiseram dizer, com os muitos aspectos listados como responsáveis da crise representativa, podem ser entendidos como diminuição do interesse dos cidadãos por política e, conseqüentemente, seu afastamento da atuação e discussão dos assuntos políticos; aumento da falta de confiança em relação às instituições públicas, uma vez que passaram a não corresponder às demandas estruturais da sociedade; os partidos, assim como as instituições perderam força e simpatizantes, foram também descaracterizados com o passar do tempo e a nova face não foi convincente; os cidadãos pararam de se identificar com os partidos e os representantes eleitos, o que gera maior desconfiança e insatisfação, já que a aparente escolha na eleição de nada lhe serviu e, por fim, o papel altamente influenciador das mídias nas decisões da sociedade, capazes de mudar resultados de eleições e moldar o imaginário da massa. Desse modo, a crise *do e no* sistema representativo tradicional eleva a busca por alternativas que fossem capazes de suprir o papel que esses elementos perderam, a sociedade civil surge como alternativa viável e confiável para as demandas levantadas. Portanto, seria uma das explicações para essa nova forma de representação, baseada na sociedade civil e em atores ligados a ela, daí o aumento significativo no número de conselhos e semelhantes em diversas áreas da sociedade. Tais como os comitês de bacia hidrográfica,

uma esfera pouco relacionada aos cidadãos de modo geral, e que agora, mesmo com todas as limitações de uma gestão, estão mais próximos.

Segue-se a argumentação da problemática das eleições com a colocação

[o] modelo legítimo disponível de representação política – mandato representativo mediante eleições – foi edificado historicamente por atores e para desempenhar funções que não coincidem em hipótese alguma com o perfil das organizações civis. Assim, a ausência de modelos parece levar ao silêncio nos debates voltados para a reforma da democracia, ao passo que na literatura da reconfiguração da representação parece conduzir a uma conclusão implícita: se as eventuais práticas de representação política exercida por organizações civis não encaixam nas instituições do governo representativo, sequer cabe cogitá-las. (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006, p.4).

Assim, com base no postulado citado, a representação feita pela sociedade civil não seria compatível com o desenho institucional vigente. A reforma da democracia seria uma alternativa para que esse tipo de representação fosse incluída – de forma efetiva – nas tomadas de decisão. A representação da sociedade civil, como demonstrado pelos textos e citações, aparenta gerar maior interação entre os indivíduos e as suas demandas.

Cabe, ainda, acrescentar que:

Eleições e representatividade distam de ser sinônimos, como atestado não apenas pelas inúmeras denúncias da impotência dos partidos para sanar o déficit de representação das democracias contemporâneas (Chalmers et al., 1997; Friedman e Hochstetler, 2002; Roberts, 2002), mas também por diagnósticos agudos acerca das limitações do mecanismo eleitoral e do parlamento como locus da representação para garantir a responsividade e o controle dos representantes eleitos (Sartori, 1962; Manin et al., 1999b). (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006, p.14).

Nessa afirmação, como nas pontuadas anteriormente, há mais limitações e argumentos para a crise da representação tradicional e o surgimento da representação da sociedade civil. No que diz respeito às limitações dos mecanismos eleitorais e do parlamento como forma de representação do eleitorado, não foge da discussão já realizada sobre a falta de representatividade dos eleitores perante os representantes eleitos. Garantir a responsividade de todos os eleitos é uma tarefa utopicamente difícil. A partir do momento que o cargo é ocupado por um representante eleito, ele pode simplesmente abandonar todos os slogans pregados durante a campanha e operar como bem entender, mesmo que isso dificulte fortemente a sua reeleição. No caso da sociedade civil, os indivíduos atuantes pouco estão ligados – há exceções – a cargos e a remunerações que pudessem *corromper*. A sua atuação se dá por interesses diferentes de uma eleição, assim como – geralmente – está ligada a ideologias próprias e a possibilidade de melhoria de aspetos negativos da sociedade.

Para Almeida (2006) uma das causas para a crise democrática é o déficit democrático de experiências de representação, “é possível detectar uma crise do sentimento de estar

representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais” (ALMEIDA, 2006, p. 02, *apud* MIGUEL, 2003, p. 123). Evidências são percebidas na ausência em massa das eleições, o descrédito em instituições políticas e os políticos, bem como o esvaziamento dos partidos (ALMEIDA, 2006). (...) “as eleições engendram a representação, mas não engendram os representantes. Elas, no mínimo, produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo” (ALMEIDA, 2008, p. 11, *apud* URBINATI 2000, p. 224).

O cidadão, então, se vê representado ou cria laços empáticos maiores com a representação da sociedade civil, uma vez que ela parece mais próxima de seus problemas e sua realidade do que o parlamento, por exemplo. Há, ainda, a visão cada vez mais enraizada no interior da sociedade de que “a representação é um processo político sempre imparcial, na medida em que nenhum representante é capaz de representar completamente nossos interesses ou identidades” (SAWARD, 2008, p. 1003 *apud* ALMEIDA, 2006, p. 14). Avritzer (2007) afirma que o futuro da representação eleitoral se dará apenas com a colaboração dos representantes eleitos e os representantes da sociedade civil.

Novas formas de representação surgem para suprir a necessidade da sociedade e colocar em cheque o sistema tradicional de política.

Por um lado, a política está se movendo amplamente da política eleitoral para as formas não eleitorais e informais, por outro lado, modos de influência estão se expandindo para além do poder baseado no Estado, incluindo também a influência pública e o poder econômico (ALMEIDA, 2008, p. 16).

Conjunta a essa discussão, há a crise na relação dos cidadãos com os partidos políticos, de forma geral e no Brasil, minando a crença na instituição dos partidos. Em aula, Avritzer comentou em 2016, algo como: “É um momento preocupante. A falta de identificação do cidadão com partidos pode ser perigosa. Veremos como isso será retratado depois. Mas os reflexos sobre a democracia podem durar anos”. É percebido pela literatura que os partidos políticos tem perdido a preferências dos eleitores, que passaram a se apegar mais à figura dos candidatos alavancados pela comunicação de massa (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006). Há, não resta dúvidas, um “déficit democrático da representação tradicional” (ALMEIDA, 2008, p. 3).

Segundo o Índice de Democracia, divulgado pela revista *The Economist* para examinar o estado da democracia em 167 países, o Brasil era o 42º colocado com 7,38 pontos (em um máximo de 10) em 2006 e em 2015 caiu para 51º com 6,96 pontos. Não há dados anteriores a esses, de forma que não seria possível inferir sobre a diferença democrática por

partidos no poder. Porém, historicamente, partidos de esquerda têm como característica maior abertura para a participação da sociedade. O Brasil passou por oito anos⁴ de governo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) presidido por Fernando Henrique Cardoso. Seguindo-se a ele treze anos⁵ de governo PT (Partido dos Trabalhadores), presidido por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Russel⁶. Atualmente, o país é governado há oito meses⁷ por Michel Temer do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

Partidos de esquerda tem como projeto a participação dos cidadãos por meio da sociedade civil ou diretamente da ação do indivíduo como no caso do orçamento participativo, em que esse tipo de experiência acontece a partir da organização da sociedade civil (PINTO, 2004).

A participação direta do cidadão no planejamento e no orçamento é uma política desejada pelos partidos de esquerda no governo pelo menos por três razões. Em primeiro lugar pela própria postura política ideológica desses partidos, que defendem o alargamento da democracia e da inclusão social. A segunda diz respeito à sua incapacidade de formar legislativos majoritários em seus governos; e, agindo dessa forma, as decisões dos corpos participativos rompem com práticas clientelistas e retiram poder de decisão dos adversários políticos. Por fim, não se pode deixar de levar em consideração o fato de que os governos nos países em exame, sejam municipais, estaduais ou federais, atuam em cenários de grande escassez de recursos e de carência de serviços básicos para as populações pobres. A inclusão dessas populações no sentido de tomarem decisão sobre as formas de aplicação dos recursos escassos contribui para a legitimação da própria aplicação. (PINTO, 2004, p. 5).

Embora seja um diferencial, não é somente a gestão por partidos de esquerda que proporciona tal participação, deve-se também à presença de uma sociedade civil consolidada (PINTO, 2004).

Após a discussão das causas para a reconfiguração da representação, com base na crise de sua dimensão eleitoral, resta estabelecer os parâmetros que façam entender os motivos da sociedade civil emergir como a representação buscada pela população.

“Young define sociedade civil como um espaço amplo de auto-organização de grupos que não se expressam por meio de discursos políticos e onde há um grande potencial para a inovação social e a criação de serviços que não visem ao lucro.” (PINTO, 2008, p. 13). Avritzer (2007) pontua que a crescente expansão da sociedade civil nas políticas públicas se dá pela especialização e experiência das ações e mecanicismos usados e testados com o passar do tempo.

⁴ 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003

⁵ 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011 / 1º de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016

⁶ Sofreu impeachment em 31 de agosto 2016.

⁷ Início em 31 de agosto de 2016

Argumenta-se que a democracia representativa é uma forma diferenciada de participação, bem como é uma opção superior às demais (URBINATI *apud* LAVALLE & ARAUJO, 2006). Há, no entanto, uma intrincada malha de dificuldades, dúvidas e questões sobre como essa representação se dá e como pode ser apresentada pela literatura. A seguir, haverá o esforço de se expor alguns argumentos que marquem essas dificuldades e os motivos delas estarem presentes na reorganização da representação.

Com a nova função de representação da sociedade/organizações civis, surgem questionamentos sobre a sua representatividade efetiva, uma vez que diferentemente dos partidos políticos – por exemplo –, as organizações civis não utilizam mecanismos eleitorais ou possuem sistema de filiação para que a representação seja medida. O que existe são algumas noções de representação, parcialmente construídas e quiçá concretizadas (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006). Dentro das organizações civis,

é reconhecida a relevância da representação política exercida por essas organizações não como canal alternativo e genuíno perante as instituições tradicionais da representação política, mas como esforço de intermediação orientado a conectar segmentos da população mal ou sub-representados ao Estado e aos circuitos da política eleitoral (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006, p. 02).

O Brasil destaca-se nessa participação da sociedade civil quando se concretiza exitosamente o orçamento participativo e algumas ações dos governos PT em municípios, “os atores da sociedade civil emergem em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social (...)” (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006, p.04).

Toca-se no conceito de representação presuntiva,

A presunção pública de representar alguém não equivale à sua efetiva representação, mesmo se amparada empiricamente pelo desempenho de atividades que, em princípio, pressuporiam o exercício de alguma modalidade de representação política. Contudo, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais. No limite, segundo afirmara Burke (1942[1774]), o melhor dispositivo para garantir a autenticidade da representação – sua representatividade – seria a existência de um compromisso representativo genuíno; entretantes, dada a contingência desse componente subjetivo, a introdução de mecanismos institucionais formais tornava-se iniludível e desejável (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006, p.05).

De modo que a sociedade civil pode afirmar – na maioria dos casos – ser representativa, tendo em seu escopo, o comprometimento com os interesses daqueles que representa. Há o “sentimento de representação” (SARTORI, 1962), mas por outro lado, não há, especificamente, instrumentalização formal de medição dessa representação – desejável – como afirma a citação anterior.

Se for tomada apenas como representação presuntiva, as organizações civis cumprem com o seu papel. A problemática está em identificar as diferentes percepções que esses atores tem de sua representatividade: diariamente desempenham tarefas de representação, porém, não há um modelo de representação política que os oriente e legitime. Apesar das organizações civis apresentarem mecanismos de eleição das lideranças/diretorias, é mais uma justificativa do aparato formal do que de fato instrumento de mensuração de representação (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006). Ainda que, como já visto, as eleições – sejam elas em qualquer cenário –, não estão livres de julgamentos.

Percebe-se, então, uma forte negligência no que diz respeito à “relação entre representação política e organizações civis” (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006, p.16). Aparenta receio, uma vez que a reconfiguração afeta o padrão tradicional da política, dos partidos e agrega uma parcela da população que raramente tem voz ou pode se expressar, inserindo “as organizações civis como uma nova instância de mediação entre representantes e representados” (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELO, 2006, p.17).

Almeida (2008) toca em um ponto importante da representação da sociedade civil: o seu papel inclusivo.

registra-se o crescimento da demanda por reconhecimento de grupos, assim como por formas de igualdade relacionadas diretamente às necessidades, características, identidades e condições da população, que denunciam a insuficiência dos padrões igualitários e universalistas da representação política atual (ALMEIDA, 2008 p.02, *apud* YOUNG, 2006).

Apesar das limitações já apresentadas, teóricos são capazes de demonstrar as potencialidades das novas formas de representação, principalmente, no que diz respeito às contribuições na formação de opinião pública e na proposição de políticas públicas fora da exclusividade do círculo estatal (ALMEIDA, 2008). Consequência da crise no modelo atual que perpassa mais por um monopólio de representação territorializada, legando à margem do processo a *representação por afinidade*, que pode ser entendida como a relação de *identificação* entre o representado e o representante, de modo que “o ator que age por sua própria conta fala em nome de outros atores, não deixa de haver representação, ainda que, nesse caso, ela se dê por identificação” (AVRITZER, 2007).

Para justificar a necessidade da representação da organização civil e de sua legitimação, cita-se “a inclusão da participação do cidadão nos processos de decisão e discussão política, combinada com os mecanismos representativos, foi apontada como uma

forma de recuperar a articulação entre cidadania e soberania popular” (MACPHERSON, 1978 *apud* ALMEIDA, 2008). A junção dos atores da sociedade civil aos do poder público como representantes pode mudar a realidade dos representados, já que o corpo parlamentar é visto – e se vê – distante da maioria das populações ou de nichos específicos da população, geralmente aquele grupo que possui maiores demandas por políticas públicas.

Confirma-se a argumentação por meio da citação:

A democracia deliberativa surge como alternativa teórica à análise da participação em contraponto à teoria democrática centrada no voto, propondo valorizar o processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o voto, entendendo que este não resolve os problemas de preferências diversas e não concede a todos direitos iguais de fala em sociedades complexas (BOHMAN, 1996, p. 28). A ideia é que o debate em fóruns públicos ajuda na formação e mudança de preferências das pessoas, constringendo o indivíduo a agir de forma mais cooperativa e reflexiva (ALMEIDA, 2008, p. 10).

Sobre o debate da representação, Urbinati (2006), argumenta que a representação em discussão nesse tópico, deve ser fruto de uma relação entre Estado e sociedade civil. Propõe ainda, que o foco no mecanismo eleitoral seja diminuído (URBINATI, 2006 *apud* ALMEIDA, 2008 p. 11).

a representação realizada pela sociedade civil é pluralista e se superpõe com outras formas de representação que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território, desafiando, portanto, a estrutura monopolista de representação. O que implica a necessidade de se buscar um conceito mais amplo de representação que inclua tanto a dimensão eleitoral quanto a sua dimensão não eleitoral (AVRITZER 2007, p. 444 *apud* ALMEIDA, 2008, p.16).

Como resultado dessa interação apontada por Urbinati (2006) e a ideia de múltiplas dimensões de Avritzer (2007), é necessária atenção aos

limites e possibilidades dos mecanismos participativos e para o reconhecimento da complexidade das relações que se estabelecem entre estes mecanismos e o sistema político tradicional. Outro importante passo diz respeito à constatação da representação política exercida pelos atores da sociedade civil (...) (ALMEIDA, 2008 p. 18).

Tomando por base de análise os conselheiros de conselhos e órgãos semelhantes – que mesclam diferentes esferas de poder –, é possível perceber que a “representação política envolve um elemento de identificação entre representante e representado que gera uma relação de afinidade”, que nada mais seria que a demonstração pura da legitimidade da representação da sociedade civil. A legitimação dos conselheiros acontece por meio da identidade e da solidariedade compartilhada por representado e representante (ALMEIDA, 2008, p. 20).

Considera-se que as associações civis, por dever, devem representar não apenas interesses, mas também valores, princípios e perspectivas. Espera-se que a sociedade civil seja capaz e optante por representar não apenas a sua pauta de discussão, mas acrescentar, defender ou postular sobre outras que sejam relevantes socialmente (ALMEIDA, 2008; YOUNG, 2006).

Conclui-se, portanto, que a representação da sociedade civil dependerá não apenas da capacidade dos conselheiros de dialogarem em benefício da sua pauta, mas também dos projetos e dos arranjos políticos e governamentais (ALMEIDA, 2008).

Depois de percorrer o caminho que demonstra as crises e reformas que proporcionaram a inserção da sociedade civil na arena representativa, tem-se a discussão que expõe a dificuldade de autorização, legitimação e prestação de contas dessa representação. Há grandes dificuldades em mesclar essas características essenciais no que diz respeito à organização civil e sua forma de representar. Os autores recorridos tem se debruçado sobre o assunto, pontuado que algumas mudanças podem ser necessárias, uma vez que a representação tratada é diferente da forma tradicional.

Os teóricos tem se preocupado sobremaneira com a ausência de modelos ou instrumentos que sejam capazes de nortear a legitimidade democrática das novas formas de representação (ALMEIDA, 2008). Avritzer (2007) destaca que não há nenhum requisito explícito de autorização na representação das organizações civis, assim como, também, não há uma delimitação monopolista e territorialista.

Primeiro, há de se expor que o novo papel da sociedade civil difere do desempenhado pelos partidos e sindicatos – já com aparatos de legitimação e autorização concretos –, e como já afirmado, as organizações civis não se comportam da mesma forma e não possuem mecanismos eleitorais e afiliativos estabelecidos (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006).

Há a proposta de que um novo desenho institucional deve ser desenvolvido, de forma que englobe as novas formas de representação, tornando-as legítimas e que não estejam – obrigatoriamente – ligadas ao modelo eleitoral tradicional (DRYZEK 2000 *apud* AVRITZER, 2007). Cria-se, assim, um novo conceito capaz de mesclar as dimensões eleitoral e não-eleitoral, reforçando-as e transformando a representação em múltiplas soberanias (HELD, 1995 *apud* AVRITZER, 2007).

A árdua e complicada tarefa é a de criar “mecanismos formais e delimitados de accountability e autorização” (ALMEIDA, 2008, p. 07). Um dos pontos-chave dessa questão

é que a *accountability* é associada a um único aparato, o voto. Isto, a despeito do fato de as eleições não serem o único ou melhor critério para a manutenção da *accountability* ou da representatividade (ALMEIDA, 2008).

[É] preciso considerar que as propostas contemplam mudanças mais na direção da *accountability* do que da autorização, na medida em que o foco de análise é a representação tradicional. Para Urbinati e Warren (2008, p. 396), *accountability* e autorização são elementos genéricos que especificam somente como se dá o relacionamento democrático e, portanto, uma variedade de atores pode potencialmente se adaptar a estes critérios: tanto representantes eleitos quanto os que se autorizam a si próprios (self-authorized representatives), como no caso das organizações não governamentais, cidadãos leigos, comitês e outras entidades (ALMEIDA, 2008, p. 13 e 14).

Nesse postulado defende-se a ideia de que a *accountability* é adaptável, de modo que qualquer uma das formas de representação citadas tem a possibilidade de construir instrumentos e mecanismos capazes de gerar autorização, legitimação e prestação de contas. Assim, a *accountability* pode ser a solução tão procurada pelos teóricos e pela sociedade civil, uma vez que já se provou que as eleições não são perfeitas no que se propõe. A *accountability* pode ser capaz de resolver a questão da representatividade (ALMEIDA, 2008 *apud* LAVALLE & CASTELLO, 2008).

Por fim, Almeida (2008) resume os maiores dilemas apresentados em seu trabalho – que reúne a obra de outros diversos estudiosos do assunto –, onde conclui que a *accountability* e autorização são noções diferentes e compreendê-las em separado possibilita mais de uma forma de mecanismos e instrumentos para a representatividade; votar não garante equidade de representação e a representação se estende além do voto.

Todos os apontamentos revelam a importância da representação das organizações civis, assim como, também, marcam a dificuldade de se implementar novas ferramentas de legitimação e autorização dos representantes. Percebe-se, ainda, que aspectos já evoluíram e que, futuramente, espera-se que a sociedade civil possa ser considerada um ator representativo expressivo e dotado de legitimidade.

2. OS COMITÊS E SUBCOMITÊS DE BACIAS: NORMATIVIDADE, DESENHO INSTITUCIONAL E ATRIBUIÇÕES PRINCIPAIS

O capítulo traz a apresentação e conceituação dos comitês, agência de bacia e subcomitês.

2.2. Os comitês e subcomitês de bacia hidrográfica

Com os abundantes recursos hídricos brasileiros tornou-se necessário o estabelecimento de uma gestão compartilhada. O primeiro grande obstáculo enfrentado foi a disparidade e falta de articulação entre as agências federais, estaduais e municipais, no que diz respeito às leis do uso e à disponibilização da água.

Alguns Estados viram a necessidade de criação de leis específicas para a gestão dos recursos hídricos. Após a publicação da Lei Federal 9.433/97 – que completa 20 anos – abriu-se a possibilidade para que os entes estaduais mudassem as regras e regimentos.

A Lei citada institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), que regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal.

No art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) a participação da sociedade civil e dos usuários da água fica clara, assim como a percepção da água como recurso público, mensurável financeiramente, e a delimitação do espaço que cabe à bacia hidrográfica. Todos esses pontos contribuíram para a adaptação e o fomento dos comitês e demais órgãos ligados à gestão de águas.

O Capítulo IV da lei supracitada dispõem sobre outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, dois instrumentos profundamente ligados à autonomia e funcionalidade dos comitês. A outorga parte dos usuários da água, compreendendo a análise, determinação e liberação por parte do comitê ou subcomitê. A cobrança dos recursos, tão tratado nesse trabalho, corresponde à maior conquista e ganho dos comitês: o poder de determinar e impor limites que possam, de alguma forma, inibir o mau uso dos recursos hídricos, além de garantir fundos para a aplicação dos projetos e ações planejadas.

Resumidamente,

o conjunto dessas leis das águas propõem quatro princípios gerais como base de um novo e complexo sistema de gestão: 1) integralização das políticas públicas de órgãos federais e estaduais, tradicionalmente independentes; 2) descentralização da tomada de decisões em relação às bacias hidrográficas; 3) participação de stakeholders⁸ em novos organismos deliberativos (comitês de bacia e conselhos estaduais e nacional de recursos hídricos); e 4) compreensão da água como um bem público de valor econômico (ABERS e KECK, 2004, p.57).

⁸ Stakeholder significa público estratégico e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles.

Desde 1988, no inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal já estava prevista a obrigatoidade do governo em criar um sistema nacional de gestão de recursos hídricos, o destaque da lei está na cobrança pelo uso desses recursos. Tal pensamento ganhou força na Conferência Internacional de Recursos Hídricos de 1992. No mesmo ano, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento pauta que a água é parte integral do ecossistema, um recursos natural e um bem social e econômico, cuja quantidade e qualidade determinam a natureza de seu uso. Argumenta, ainda, que após satisfazer as necessidades humanas básicas e a proteção dos ecossistemas, os usuários de água devem ser cobrados adequadamente. Além disso, debates internacionais e nacionais clamavam por uma

(...) gestão descentralizada para o nível de bacia hidrográfica: integraria todas as políticas setoriais envolvidas na gestão da água; envolveria os usuários da água e a sociedade civil no processo decisório; e trataria a água como um bem de valor econômico, e não mais como uma dádiva inesgotável da natureza (ABERS e JORGE, 2005, p. 1).

Segundo as leis federais e estaduais, até então, o pagamento pelo uso dos recursos hídricos era relativo ao “poluidor-pagador”: os usuários da água (indústrias, companhias de saneamento, companhias elétricas, irrigadores, entre outros), deveriam pagar pelo uso das águas e da poluição lançada nela. Em contra proposta, os comitês de bacia – em comum acordo entre todos os seus membros, a saber - usuários da água, poder público e sociedade civil – poderiam participar do processo de descrição e da metodologia adotadas para a cobrança pelo uso da água. Percebe-se que o maior poder dos comitês estaria justamente nesse instrumento de cobrança, uma vez que o recurso adquirido poderia ser revertido em ações e projetos de proteção, além de proporcionar o uso mais racional das águas.

“Os comitês de bacia traduzem os ideais de gestão participativa das novas políticas da água (...)” (ABERS, FORMIGA-JOHNSON, FRANK, KECK e LEMOS, 2009, p.115). Tendo como um dos diferenciais o ideal de identidade de “territorialidade”, uma vez que o comitê é formado ao redor de uma bacia, do curso do rio, ignorando limites políticos e imaginários. A participação paritária dos membros é imprescindível, pois representa um dos principais aspectos para fazer com que as decisões tomadas sejam igualitárias e que nenhum dos atores tenha maior poder de voto/veto que outros. Dentre as principais atribuições entregues aos comitês estão: “o estabelecimento de diretrizes e prioridades para a gestão das águas, através de planos de bacia; a deliberação sobre metodologia, critérios e preços de cobrança; e a criação das agências de bacia” (ABERS e KECK, 2004, p.57).

Tem-se, então, que cada bacia possui características próprias, desde a sua extensão, presença em áreas rurais ou urbanas, potencial econômico, até a capacidade dos atores de

articulem-se com os entes municipais ou relevantes para a causa. Na falta dos recursos advindos da cobrança pelo uso da água, os comitês foram forçados a buscar outros tipos de recursos, principalmente humanos e sociais. Os recursos sociais são responsáveis pela criação das redes de articulação entre atores, organizações e outras redes com a finalidade de proporcionar uma intrincada e conjunta malha de conhecimento e técnicas. “Na bacia do Rio das Velhas, o comitê começou a ganhar vitalidade, depois de anos de estagnação, construindo parcerias entre governos municipais e usuários em pequenas sub-bacias” (ABERS e KECK, 2004, p. 62). Infere-se aqui o subcomitê do Rio Bicudo por sua articulação forte entre entes, resultando em sua escolha para o projeto Água Boa e projetos aprovados na câmara técnica.

“Independente da capacidade de gerar ou obter recursos, comitês devem ser criados para que os interesses locais sejam ouvidos e articulados” (ABERS e KECK, 2004, p. 65). O comitê tem papel de definir prioridades para a gestão das águas, muito embora isso não tome o lugar do Estado: é o Estado quem executará as propostas apresentadas. Então, de forma lógica, a colaboração do poder público é essencial para que as ações propostas pelos comitês não sejam apenas teóricas. “Sem o cultivo cuidadoso de laços com órgãos estatais, tão essenciais para a implementação das políticas de recursos hídricos, os comitês de bacia encontrarão resistência no reconhecimento de sua autoridade” (ABERS e KECK, 2004, p. 66).

Até 2005, foram identificados “91 comitê estaduais já criados, instalados e com seus membros empossados, além de 6 comitês federais” (ABERS e JORGE, 2005, p. 6). A atualização desses dados comprova um número bem maior, em 2017, consta no site dos Comitês de Bacia Hidrográfica de responsabilidade federal, 205 comitês, distribuídos no território nacional⁹.

A maioria dos comitês foi criada após a promulgação do marco legal federal de 1997. E como fator principal para a criação dos comitês, os membros apontaram que “está associada à intenção de resolver problemas concretos da bacia, como o agravamento de problemas ambientais, conflitos entre usos da água ou a ocorrência de algum evento crítico” (ABERS E JORGE, 2005, p. 12). Além da própria instauração da Lei Federal 9.433/97, pode-se citar:

quatro fatores que promovem a criação de comitês: a possibilidade de que as políticas que modificarão a estrutura de incentivos sejam futuramente implementadas; a necessidade generalizada hoje de se criar instâncias de negociação

⁹ Amazonas (1 comitê), Tocantins (4 comitês), Maranhão (2 comitês), Piauí (2 comitês), Ceará (12 comitês), Rio Grande do Norte (4 comitês), Paraíba (3 comitês), Pernambuco (6 comitês), Alagoas (5 comitês), Sergipe (3 comitês), Bahia (14 comitês), Mato Grosso (6 comitês), Goiás (8 comitês), Distrito Federal (3 comitês), Mato Grosso do Sul (2 comitês), Minas Gerais (35 comitês), São Paulo (21 comitês), Espírito Santo (12 comitês), Rio de Janeiro (9 comitês), Paraná (11 comitês), Santa Catarina (17 comitês), Rio Grande do Sul (25 comitês) em bacias estaduais e 9 comitês de bacias interestaduais.

entre múltiplos atores em torno de problemas relacionados à água; a crença, dos técnicos de gestão de recursos hídricos atuando em todo o país, no modelo de gestão por bacia; e a crescente legitimidade social e política da gestão participativa (ABERS E JORGE, 2005, p.21).

A demora em aprovar a lei federal de cobrança de recursos hídricos contribuiu para a pouca participação de atores nos comitês: sem a cobrança não há, de fato, um atrativo real para que o ator se disponibilize a encarar o empreendimento. Não há ganhos para o seu esforço. Por isso, em muitas bacias o que se vê é a pura criação do comitê, uma formalização sem grandes aparatos e sem verdadeira participação da sociedade civil, uma mera formalidade.

A cobrança da água geraria um “círculo virtuoso”: induzindo o uso racional da água por parte dos usuários que reduziram o consumo e lançariam menos efluentes nos corpos d’água; a cobrança geraria recursos para investimentos de projetos; esses recursos estimulariam a colaboração de órgãos municipais e estaduais, gerando uma governança colaborativa. Sem a cobrança “dever-se-ia esperar um círculo vicioso de inércia e esgotamento” (ABERS e KECK, 2004, p.59).

Ainda sobre os recursos gerados pela cobrança, alguns adendos devem ser feitos: a maioria das bacias não teria recursos suficientes para a implementação de projetos, mesmo com a cobrança ativa, o que geraria a dependência de outras fontes de renda que reduziriam o poder de atuação dos comitês. Já com relação às bacias com maiores possibilidades de arrecadação, o risco estaria por conta dos grupos econômicos influentes, geralmente mais articulados que os membros da sociedade civil, pois poderiam se apropriar dessa arrecadação. “O modelo definido por lei padece da falta de definições legais em questões-chave, tais como os mecanismos administrativos e financeiros através dos quais a cobrança deve ser implementada” (ABERS e KECK, 2004, p.61).

A proposta do comitê é excepcional no papel, em suas delimitações, funções e obrigações. Porém, o que se nota é que o modelo não tem correspondido às expectativas dos participantes, principalmente, no que tange à dificuldade de implementar a cobrança dos recursos hídricos, com destaque para a ausência de apoio dos Estados. “Comitês somente serão efetivos se os órgãos gestores federais e estaduais reconhecerem a sua autoridade e implementarem as suas decisões” (ABERS e KECK, 2004, p.58).

Outros agravantes encontrados para a funcionalidade adequada dos comitês estão relacionados à disputa de poder e desconfiança pública, além da oposição de grupos econômicos e de agricultores com receio do comitê comprometer suas atividades, e, por fim, “a oposição de técnicos e políticos em órgãos do estado com “visões tradicionais” sobre a

gestão de recursos hídricos, que contestaram a visão alternativa dos grupos envolvidos na criação dos comitês” (ABERS e JORGE, 2005, p.14). Cabe ainda aqui, apresentar que

aprovar o plano de recursos hídricos da bacia – atribuição do comitê em quase todos os estados – tem implicações políticas ambíguas quando se leva em conta que o poder público tem frequentemente ignorado planos desse tipo (ABERS e JORGE, 2005, p.19).

Apesar dos problemas, alguns comitês tem conseguido gerir a cobrança de recursos e implementar projetos e planos de ação, principalmente, no que se refere à recuperação ambiental. Esses mesmos comitês também foram capazes de se articularem de forma satisfatória com outros entes – estaduais, municipais e privados –, como é o caso do Comitê de Bacia do Rio das Velhas, gestor primário do subcomitê do Rio Bicudo.

2.2.1 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas

O Decreto nº 39.692, de 29 de junho de 1998, instituiu o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, com a função de promover a gestão dos recursos hídricos, de forma sustentável, pela bacia. O decreto ainda estabelece as atribuições do CBH Velhas. Dentre elas, destaca-se a proposição e a programação para a utilização dos recursos hídricos, a deliberação sobre projetos de aproveitamento destes recursos, a promoção do debate das questões relacionadas à água, assim como a articulação das entidades envolvidas e o estabelecimento dos mecanismos e valores para a cobrança do uso da água, além de propor a criação dos subcomitês de bacia, a partir de uma proposição que reúna poder público, sociedade civil e usuários da água.

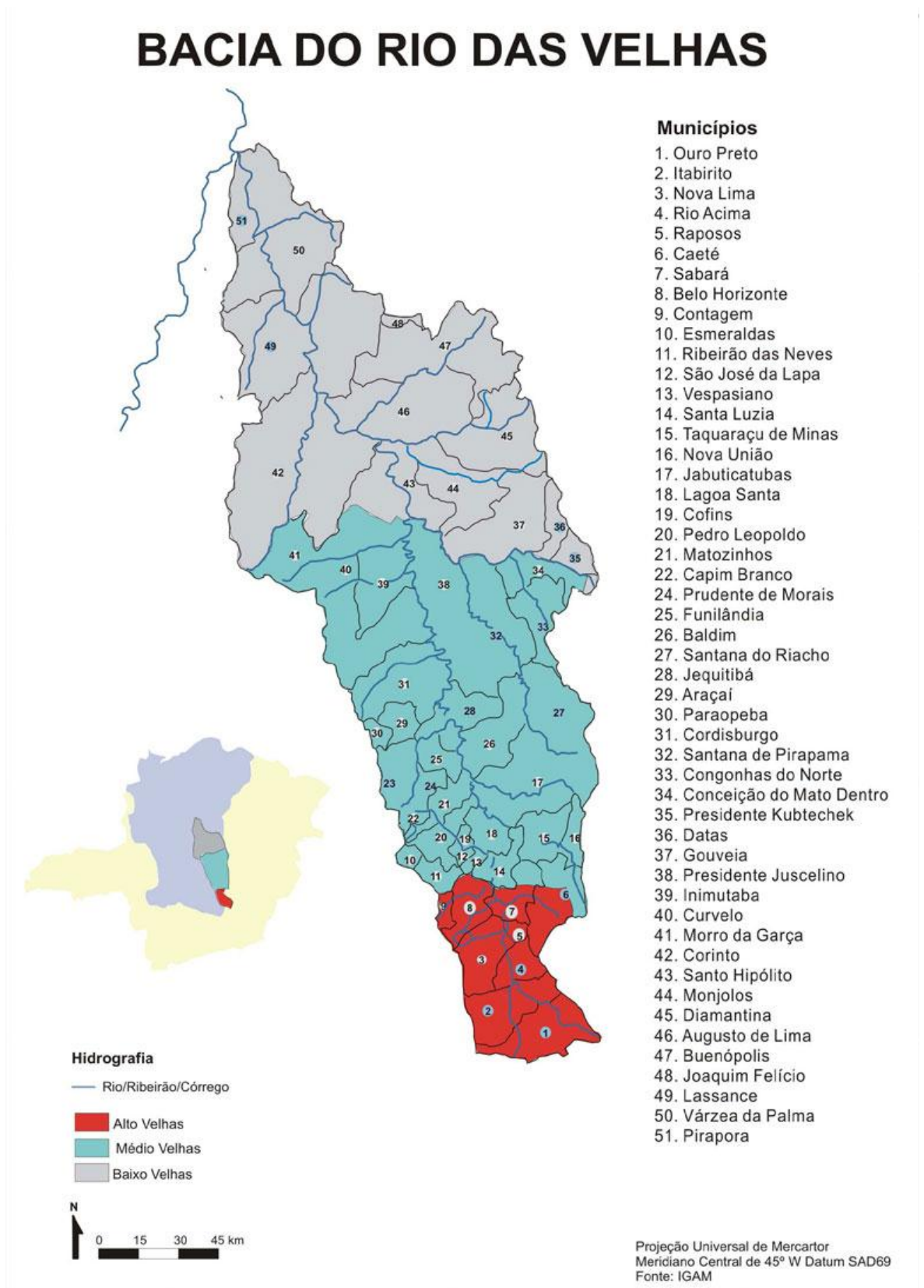
O CBH Velhas, ao contrário de outros comitês, possui a divisão entre subcomitês. Essa divisão pode ser capaz de proporcionar maior articulação entre entes municipais e organizações capazes de contribuir para a gestão das águas, tal como para a criação de ações e projetos de recuperação ambiental. Como apreendido nos textos já citados ao longo do trabalho, percebe-se a dificuldade de realizar a gestão das águas. Nesses aspectos, a subdivisão do CBH Velhas proporcionou grandes avanços.

A Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas está localizada dentro do estado de Minas Gerais, ocupando uma área de drenagem de 29.173 km² (FEAM, 1998). O rio possui 801 km, sendo ele o maior afluente, em extensão, da Bacia do São Francisco. Sua nascente está em Ouro Preto, no Parque Municipal das Andorinhas e ele deságua no rio São Francisco, no distrito de Barra do Guaicui, em Várzea da Palma. Seus municípios têm população estimada

em 4.406.190 milhões de habitantes (IBGE, 2000), distribuída pelos 51 municípios cortados pelo rio e seus afluentes.

O Rio das Velhas se divide em: a) Alto Rio das Velhas, compreendendo toda a região do Quadrilátero Ferrífero, com Ouro Preto sendo o seu limite ao sul e Belo Horizonte, Contagem e Sabará como seu limite ao norte; b) Médio Rio das Velhas, com a linha de limite sendo o rio Paraúna seu principal afluente, atravessando o município de Curvelo, pela margem esquerda e, em outro trecho, coincidindo com os limites do município de Corinto; c) Baixo Rio das Velhas, que 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.

Figura 2 A Bacia do Rio das Velhas



Fonte: IGAM

Por meio destas articulações, algumas ações foram possíveis, tais como:

- Enquadramento dos cursos dos corpos de água do Rio das Velhas, regulamentada na DN COPAM 020/97;
- Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas, em 1999;
- Atualização do Plano Diretor aprovado pela DN CBH Velhas 03/04, em 10 de dezembro de 2004;
- Meta 2010 – navegar, pescar e nadar no Rio das Velhas, aprovada pela DN CBH Velhas 04/04, em 10 de dezembro de 2004;
- Criação da Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo/AGB – Peixe Vivo, em 15 de setembro de 2006.

Dentre os princípios elaborados e aprovados, em 31 de agosto de 2004, destacam-se os princípios II e VIII, nos quais se percebe a importância delegada à sociedade civil e aos subcomitês quando pauta sobre a participação da população, promovendo a gestão de águas de maneira igualitária, capaz de articular as três esferas do poder e ainda os usuários da água – população e empresas –, garantindo melhoria dos indicadores sociais e proteção ecossistêmica (Declaração de Princípios do CBH Velhas, 2004).

O conselho do CBH Velhas apresenta composição paritária entre poder público estadual, poder público municipal, usuários de recursos hídricos e sociedade civil organizada. Tanto representantes do poder público municipal, usuários da água e sociedade civil são atores envolvidos com várias das sub-bacias que compõem o Rio das Velhas, de forma que não haja privilégio às sub-bacias com maiores recursos ou maiores articulações.

Além do conselho, há as câmaras técnicas, onde se vê, também, a paridade entre membros dos poderes, usuários da água e sociedade civil. As câmaras técnicas são colegiados formados a partir das instituições que compõem a Plenária do CBH Velhas e têm como finalidade debater, com o tempo e a dinâmica que julgarem necessárias, as discussões temáticas, técnicas e complexas.

A Câmara Técnica de Planejamento, Projetos e Controle (CTPC) tem por função acompanhar os projetos, discutir de forma inicial as prioridades de aplicação dos recursos, a partir das prioridades do Plano Diretor de Recursos Hídricos (PDRH), e acompanhar a execução de projetos e demandas apresentadas ao CBH Rio das Velhas.

A Câmara Técnica de Educação, Mobilização e Comunicação (CTECOM) encarrega-se de acompanhar os processos de comunicação e mobilização que estão em andamento, no

âmbito do CBH Rio das Velhas e de seus parceiros. A CTECOM tem como finalidade pensar as ações educativas e de comunicação a serem executadas em projetos e ações do CBH Rio das Velhas ou de projetos contratados pela agência.

A Câmara Técnica de Outorga e Cobrança (CTOC) é responsável pela análise dos processos de outorga, bem como pela discussão das fórmulas e valores da cobrança pelo uso da água.

A Câmara Técnica Institucional e Legal (CTIL) responde pelo exame da legalidade e institucionalidade das atividades, documentos e deliberações do CBH Rio das Velhas. A CTIL é responsável por adequar as decisões e as prioridades do CBH Rio das Velhas às formas e padrões legais.

Em relação à cobrança dos recursos hídricos da bacia do rio das Velhas, o IGAM pontua:

Todo o dinheiro arrecadado com a cobrança pelo uso da água será aplicado na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas com duas finalidades: 92,5% será gasto em investimentos definidos como prioridade pelo Comitê de Bacia Hidrográfica. São programas, projetos, estudos e obras para a melhoria da quantidade e qualidade das águas como, por exemplo: - Recuperação de nascentes e matas ciliares. - Projetos de estações de tratamento de esgotos e aterros sanitários. - Programas de educação ambiental. - Estudos para despoluição das águas. Os demais 7,5% dos recursos arrecadados serão usados na manutenção da Agência de Bacia Hidrográfica.” O valor arrecadado na última consulta possível aponta recolhimento, somando o rendimento financeiro de R\$ 6.122.154,29 em 2016 (AGB – Peixe Vivo).

2.2.2 AGB Peixe Vivo

A implantação das Agências de Bacia foi instituída pela Lei Federal Nº 9.433 de 1997 e sua atuação faz parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). São entidades jurídicas, descentralizadas e sem fins lucrativos. As agências de Bacia prestam apoio administrativo, técnico e financeiro aos seus respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A AGB Peixe Vivo é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, criada em 2006 para exercer as funções de Agência de Bacia para o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio das Velhas.

2.2.3 Projeto Manuelzão

Criado em 1997 por iniciativa de professores da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) ligados ao internato rural. Ao perceber a reincidência de doenças nas populações de áreas rurais, a ideia de que a saúde ultrapassa as barreiras apenas médicas foi o estopim para a concepção do Projeto Manuelzão: “lutar por melhorias nas condições ambientais para promover qualidade de vida, rompendo com a prática predominantemente assistencialista.” (PROJETO MANUELZÃO).

A bacia do rio das Velhas foi escolhida para abrigar o projeto, como “forma de superar a percepção municipalista das questões ambientais” (PROJETO MANUELZÃO), indo além do que um município estipula como território.

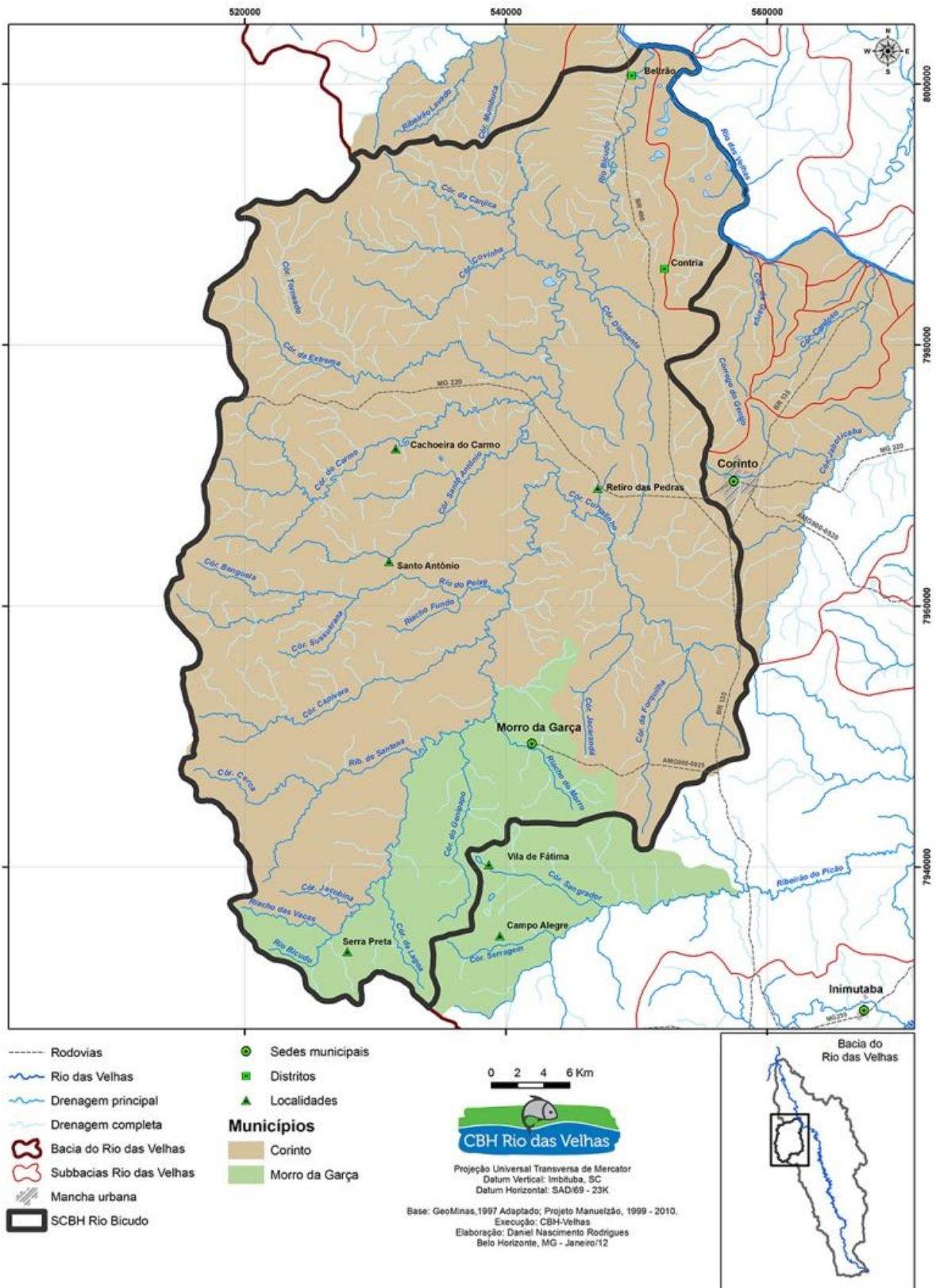
A parceria com a sociedade cresceu consideravelmente ao longo da existência do Projeto Manuelzão, sobretudo no âmbito dos Núcleos Manuelzão espalhados pela bacia. Esses Núcleos contam com a participação da sociedade civil e, também, de representantes do poder público e de usuários de água. Seu objetivo é discutir e promover atividades relacionadas a questões ambientais locais, podendo contar com a parceria e orientação do Projeto Manuelzão. (PROJETO MANUELZÃO).

Aos 20 anos, em 2017, o Projeto Manuelzão conta com trabalhos de capacitação em escolas, eventos culturais e atendimentos pontuais, onde quer que seja solicitado. A falta de recurso é ainda um dos maiores problemas. Além disso, o Projeto Manuelzão é um dos grandes e importantes parceiros do CBH Velhas, tendo em comum o representante da presidência dos dois entes.

Foi possível perceber, neste capítulo, a importância da gestão de águas e do papel fundamental desenvolvido pela sociedade civil por meio das atividades das entidades competentes. Foi também possível compreender a complexa dinâmica que envolve a gestão dos recursos hídricos e os comitês de bacia. Em seguida, serão tratados especificamente comitês e subcomitês de bacia.

2.3. O subcomitê de bacia do Rio Bicudo

Figura 3 Território do Subcomitê do Rio Bicudo



Fonte: CBH Rio das Velhas, 2012

O Subcomitê da Bacia Hidrográfica do Rio Bicudo foi aprovado e instituído na reunião ordinária do CBH Velhas em 06 de maio de 2011, no município de Corinto, contando com a participação de membros dos três poderes: poder público, usuários da água e sociedade civil. Muito embora a ação dos membros do Comitê se dê desde 1998, sem a presença desses atores, as demandas para as realizações das ações na bacia do Rio Bicudo, provavelmente, não possuiriam a dimensão e ampla produtividade que têm atualmente.

O subcomitê localiza-se no Baixo Rio das Velhas, ocupa uma área de 2.274,48 km² e detém uma população de 20.813 habitantes, possuindo 148,76 quilômetros de extensão. A bacia do Rio Bicudo possui alguns cursos d'água intermitentes, ocasionando problemas de disponibilidade de água nos períodos de seca. Destaca-se, ainda, a representativa população rural que utiliza a água na produção agrícola e na pecuária. No Rio Bicudo há captação de água para abastecimento de 100% do município de Morro da Garça e 28% de Corinto. O consumo per capita do Rio Bicudo (111,6 L/hab.dia) é inferior ao da bacia do Rio das Velhas (136,23 L/hab.dia). Não dispõe de qualquer tratamento parcial de dejetos, sendo lançados *in natura* nos corpos receptores. Quanto aos resíduos sólidos, em Morro da Garça a destinação final é o aterro controlado.

A área de abrangência do Rio Bicudo compreende uma estação de amostragem da qualidade das águas. As águas, nessa estação, estão enquadradas na Classe 1 que compreende, pela descrição do CONAMA, possuir quatro finalidades: 1) estarem aptas para consumo humano após tratamento simplificado; 2) proteção aquática – abrange áreas de comunidades tradicionais –; 3) recreação e 4) irrigação.

Dentre a relação descrita nas atas disponibilizadas pelos membros do CBH Velhas, percebe-se a forte presença da sociedade civil, e não há uma reunião sequer sem a representação do seguimento. Cabe a eles as propostas específicas, com foco na vivência e conhecimento da região. Estão, também, presentes nas ações de prestação de contas e na elaboração dos relatórios técnicos, juntamente com os membros designados pelo CBH Velhas. Isto porque cada subcomitê é acompanhado por, pelo menos, 2 (dois) servidores públicos capacitados para a função, que comparecem às reuniões, articulam e recebem as propostas de ações e projetos, auxiliam na elaboração das propostas, dão suporte técnico e material para as visitas de campo, assim como, também, são os responsáveis pela redação das atas.

Em 2011 acontecem quatro reuniões formais; em 2012 foram três reuniões formais; 2013 foram quatro reuniões formais; em 2014 foram cinco reuniões formais; em 2015

aconteceram quatro reuniões formais e em 2016 – maior número de reuniões – foram nove reuniões formais. A partir de 2016 as reuniões ganharam maior frequência e organização. A intenção para 2017 é que elas passem a realizadas mensalmente¹⁰.

Dentre as ações conseguidas e executadas na bacia do Rio Bicudo, destaca-se o “Projeto de recuperação da bacia do rio Bicudo e a “construção de barraginhas”. O projeto hidroambiental abrange a construção de 308 barraginhas em Morro da Graça e Corinto.

O projeto hidroambiental foi elaborado como resultado das propostas apresentadas em oficina realizada com os membros do SCBH Rio Bicudo e representantes das comunidades da bacia, na reunião do dia 23 de março de 2012. A primeira etapa do projeto previu a execução no período compreendido entre 29 de abril de 2013 e 28 de julho de 2013 e consistia, primeiramente, em um levantamento ambiental e na elaboração de um plano de ação para a bacia do Rio Bicudo, com valor previsto para sua execução fixado em R\$135.879,98. Objetivava o cadastramento de proprietários e a realização de levantamentos capazes de embasar o desenvolvimento de ações nas regiões contempladas pelo projeto em questão. Isto se daria por meio de futuras intervenções ambientais e economicamente viáveis, com vistas à recuperação e a conservação de áreas degradadas, contemplando toda a população da bacia do Rio Bicudo, produtores e trabalhadores rurais, lideranças comunitárias, entidades da sociedade civil, gestores públicos municipais e estaduais, educadores e alunos da rede pública e privada de ensino.

A segunda etapa do projeto teve início com a assinatura do contrato no dia 09 de fevereiro de 2015, no valor total de R\$ 438.922,03. Nessa etapa, após o cadastro e

¹⁰ Ressalta-se aqui o conceito de practical authority ou “autoridade prática” formulado por Abers e Keck (2013), que pode ser interpretado como o poder necessário para que os atores – nesse caso, os conselheiros – sejam capazes de se fazer ouvir, de influenciar e de obter espaço político e articulações dentro das instituições formais. As reuniões legitimam a atuação desses atores, incorporado ao saber prático e acadêmico acumulado durante os anos junto ao subcomitê e às diversas temáticas desenvolvidas dentro dele.

“O conceito de autoridade prática nos ajuda a identificar padrões possíveis (em) interações . (...) Com poucas exceções, os comitês da bacia hidrográfica que estudamos foram estabelecidos como resultado de uma nova legislação, com propósitos e responsabilidades formais. Uma vez que seu desempenho depende da capacidade de coordenar outras organizações – não necessariamente comprometidas com a gestão de recursos hídricos – a lista das responsabilidades formais dos comitês muitas vezes representa mais uma aspiração do que uma agenda possível e viável. Quando os comitês iniciaram suas articulações para transformar as aspirações em ações, perceberam que os meios para fazê-las não estavam *incluídas no pacote* do diálogo. Seria necessário “exigir ou montar” uma autoridade.” (ABERS e KECK, 2013, p.28).

levantamento, houve a construção das barraginhas¹¹. O projeto já foi concluído conforme pode ser conferido nos anexos na página do Sub Comitê do Rio Bicudo na internet¹².

Recentemente, o subcomitê do Rio Bicudo foi o único contemplado na bacia do Rio das Velhas para as ações do projeto Cultivando Água Boa. O Cultivando Água Boa é uma iniciativa socioambiental concebida a partir da mudança na missão institucional da Itaipu Binacional, promovida em 2003. Tratam-se de ações estratégicas voltadas para a proteção dos recursos da bacia hidrográfica em questão, promovendo a proteção de matas ciliares e da biodiversidade.

2.4. Participação da sociedade civil

A particularidade presente nas reuniões do subcomitê do Rio Bicudo está em que, apesar de não haver convite específico para toda a população da região, elas são abertas ao público em geral. A maioria das pessoas está ali para ouvir, comentar e, então, caso percebam demandas relevantes, se dirigem ao ator mais próximo à sua realidade e expõem a situação. É importante lembrar que, tanto Morro da Garça quanto Corinto, são cidades interioranas, com poucos habitantes e fontes de renda escassas, onde há poucas opções de ensino superior, além de populações que residem na zona rural. A cultura da participação não está enraizada, e o misto de ingenuidade e humildade, não permite que muitos cidadãos se aproximem das arenas de discussão, por se acharem incapazes de discutir com os atores “letrados”. Então, eles se colocam timidamente no fundo, sendo pouco notados, mais ouvintes do que participantes. E a presença desses indivíduos ao contrário do que pode parecer é de grande valia, eles *aprendem*, compreendem assuntos que não dominavam, descobrem alternativas para seus impasses e suas dúvidas. Cabe também aos palestrantes atentarem para a presença dessa parcela da população e adequarem os conteúdos ao entendimento pleno de qualquer um, letrado ou não. Carole Pateman (1992), mostra na sua análise em a Teoria da Democracia Participativa, que a participação é ilimitada, pautada pelo *dever e poder* participar das tomadas de decisão. Então, a presença dos cidadãos nas reuniões do subcomitê “é educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de

¹¹ Barraginhas que são mini barramentos em forma de meia lua, com objetivo de recolher a água da chuva para facilitar a infiltração da água superficial, elevar o nível do lençol freático, diminuir a erosão e o assoreamento de córregos e rios e, por fim, criar condições para a sustentabilidade familiar.

¹² Documento disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/projeto-subcomite-rio-bicudo/>>.

habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p. 61,62). Ao final, tanto os conselheiros quanto os envolvidos pelas ações do subcomitê são beneficiados: o aprendizado adquirido tanto por um grupo quanto pelo outro, e as ações que serão desenvolvidas com base em conhecimentos amplos e exatos.

Os representantes da sociedade civil, em sua maioria, estão mais afeitos à convivência com essa população e já possuem meios de interagir e trazer as demandas deles para as pautas das reuniões do subcomitê. Essa ligação requer manutenção constante e próxima, é preciso adquirir e manter a confiança desses indivíduos, as dúvidas devem ser respondidas de maneira simples, pois eles não serão capazes de compreender uma explanação rebuscada e com termos técnicos, uma vez que são pessoas com saberes práticos daquelas temáticas.

Refere-se, em particular, às abordagens metodológicas similares àquela defendida na pesquisa-ação. Barbier (1996) afirma que a pesquisa-ação tem como “definição (...) uma estratégia de intervenção baseada na construção de relações mais democráticas entre os atores”. E é essa a função dos conselheiros, eles são os responsáveis por levar ao conhecimento dos entes do poder público – seja municipal, estadual ou federal – as demandas de uma população que, de outra forma não teria voz, são os articuladores dessa construção tão importante em um país de grandes dimensões e diferenças regionais extremas, além de condições e oportunidades díspares. Ainda pontuando Barbier, esse tipo de relação “(...) permite avanços no diálogo técnico, ampliando a percepção dos atores envolvidos quanto à realidade (...), a ponto de produzir conhecimentos para transformá-la”. Ainda que o conselheiro não seja o ator que mudará, especificamente, a situação ele é o porta voz e o instrumento para que a realidade seja alterada.

Tem-se, desse modo, a grandeza dessas pessoas, capazes de provar a outro o seu valor, a sua percepção e o seu entendimento – mesmo que não acadêmico – sobre determinado assunto. Como já elucidado aqui anteriormente, a construção da participação política e articulação dos conselheiros com a população se dá de forma lenta, gradual e espera-se ser mantida. Mudanças de cargos e de atores compromete o bom funcionamento dessa difícil teia de informações. A rotatividade de conselheiros, porém, é necessária para que não haja nenhum dos problemas de identificação e apropriação tratados em outros tópicos desse trabalho.

O segundo capítulo finaliza com o propósito e expectativa de se ter demonstrado como a gestão de recursos hídricos é dificultosa, assim como a importância de determinados atores

torna-se indispensável para que essa organização seja possível e concreta. O próximo tópico tratará de apresentar dados que corroborem a participação efetiva da sociedade civil.

3. EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: GESTÃO DE ÁGUAS E SEUS RESULTADOS

No último capítulo são apresentados os dados capazes de indicar a efetividade da participação da sociedade civil na gestão das águas, com base no caso específico do subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo.

Em Morro da Garça, o subcomitê foi criado durante o final da gestão do então prefeito Antônio Boaventura Filho, do Partido da República (PR) em 2011. O período eleitoral seguinte tem a volta ao poder de José Maria de Castro Matos, filiado em 2012 ao PR e em 2016 ao Partido Humanista da Solidariedade.

Já em Corinto, à época da fundação do subcomitê, tem-se o final do primeiro mandato de Nilton Ferreira da Silva, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 2011 e sua posterior reeleição em 2012. Em 2016, Sócrates de Lima Filho do PPS é eleito.

Com o objetivo de estabelecer a relação entre a atuação da sociedade civil organizada, através do Subcomitê da Bacia Hidrográfica do Rio Bicudo nos municípios de Morro da Garça e Corinto, documentos foram analisados, como atas e relatórios técnicos.

Para a pesquisa em questão, os dados foram coletados a partir de documentos e principalmente das atas do Subcomitê desde a sua fundação, em maio de 2011 até dezembro de 2016. São 30 atas, com informações sobre a formulação e eleição dos membros, assim como a proposição das demandas sugeridas e das ações implementadas. Há, ainda, os relatórios técnicos das obras empreendidas, com cronogramas, dados financeiros e demais informações necessárias para análise de projetos. Ressalta-se aqui, alguma dificuldade em obter tais relatórios.

As informações observadas nas 30 atas e na ata de composição do subcomitê do Rio Bicudo nos permitem descrever os atores presentes em cada um dos três segmentos descritos abaixo.

O Poder público: composto em sua maioria por membros das secretarias de meio ambiente e desenvolvimento social de Corinto e de Morro da Garça. Há, também, presença constante de representantes da EMATER e do IEF.

Usuários da água: composto por representantes da COPASA; COSSISA (participação esporádica); CALSETE (participação esporádica), além de produtores rurais que consomem maior quantidade de água (necessitam de outorga).

Sociedade civil: composta em sua maioria por membros de associações de moradores, tanto da zona urbana quanto rural dos municípios de Corinto e Morro da Garça. É importante ressaltar que os membros da sociedade civil são prejudicados na disponibilidade de participação em detrimento de outras funções desempenhadas no âmbito de suas organizações. A presença do referido segmento pode ser comprometida ainda por dificuldades de deslocamento, falta de auxílio monetário e horário das reuniões, esses são os motivos mais frequentemente apresentados como justificativa de ausência.

No que diz respeito à frequência de reuniões, conforme apreendido da análise das atas de 2011 a 2016, sendo: em 2011 quatro reuniões, onde 33,88% dos participantes com poder de articulação eram do poder público; 29,62% eram da sociedade civil e dos usuários da água. Em 2012, nas três reuniões formais, contabiliza-se 38,46% dos participantes com poder de articulação eram do poder público; 48,27% eram da sociedade civil e 17,24% dos usuários da água. Em 2013, nas quatro reuniões formais, 50,81% eram do poder público; 37,70% eram da sociedade civil e 11,47% dos usuários da água. Em 2014, nas cinco reuniões formais, 53,48% eram do poder público; 32,55% eram da sociedade civil e 13,95% dos usuários da água. Em 2015, nas quatro reuniões formais, 47,05% eram do poder público; 38,23% eram da sociedade civil e 14,70% dos usuários da água. Em 2016, nas nove reuniões formais, 55,78% dos participantes eram do poder público; 32,63% eram da sociedade civil e 11,57% dos usuários da água. Os resultados são aproximados.

O poder público mantém maior participação, mas deve-se considerar a presença de outros membros das prefeituras de Corinto e Morro da Garça, gerando maior quórum. A sociedade civil seguiu durante os anos de análise o segundo lugar em presença, com diferença considerável em relação aos usuários da água.

Como observado por Faria e Coelho (2011, p.127):

estratégias metodológicas diferentes, envolvendo métodos quantitativos e qualitativos, passaram a ser mobilizadas com o objetivo de aferir a capacidade dessas instituições participativas (IPs) em realizar (ou não) alguns princípios básicos que nortearam sua criação como a equidade e a pluralidade na participação, a publicidade e o controle da política e a promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos. Neste sentido, parte dos trabalhos que estudam as dinâmicas internas dessas instituições analisa tais práticas a partir da identificação dos atores sociais e políticos que delas participam, valendo-se (...) da análise dos processos de discussão e decisão que nelas ocorrem, usando métodos como a observação participante e/ou a análise das atas que contêm os registros das reuniões.

A seguir, será apresentado o resultado geral da análise das atas por meio de gráficos gerados com o apoio do Software Atlas.ti 7.0. Foi elaborado um livro de códigos para orientar a análise e mensurar a participação dos atores de cada um dos segmentos presentes nas reuniões.

3.1 Análise quali-quantitativa das atas do Subcomitê de Bacia Hidrográfica do Rio Bicudo (2011- 2016)

3.1.1 Coleta de Dados

As atas foram solicitadas via e-mail e enviadas por parte dos membros responsáveis pelo subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo, vinculados ao CBH Velhas. São 30 atas, com média de 4 páginas cada em formatos diferentes (word, pdf e excel). As informações são simples e, por vezes, não há identificação do orador de determinada proposição. Desse modo, todas as falas identificadas, de conselheiros ou não, foram codificadas e transcritas abaixo de forma simplificada. Ao final, gráficos serão apresentados, para demonstrar o poder de fala dos representantes do poder público, usuários da água e da sociedade civil. Há, ainda, a presença constante de convidados, membros do poder público não vinculados diretamente ao subcomitê e técnicos do CBH Velhas que acompanham as reuniões.

3.1.2 Observação participante

Insere-se breve relato da autora como observadora participante de algumas reuniões ocorridas em anos diferentes.

Os representantes do poder público *em geral* estão ligados às secretarias de meio ambiente, IEF, IMA, EMATER e ocasionalmente algum vereador ou político de fato. Portanto, aparecer, dialogar, formar redes e estabelecer contatos é extremamente importante para os representantes do poder público. Não surpreende que seja o maior número de falas dentro do subcomitê. Também representam a parcela *letrada*.

Os representantes da sociedade civil estão ligados às associações comunitárias rurais e urbanas, e a projetos culturais, sociais e ambientais. São pessoas que desempenham outras funções, e em seu tempo livre – ou no tempo que conseguem disponibilizar para outras causas – assumem essas incumbências. A dificuldade de se locomover, de se envolver de forma mais aprofundada e de dialogar é muito menor do que a do poder público. São conselheiros muito mais simples, porém, mais envolvidos com a população em geral e mais inteirados da real situação dos munícipes.

Os usuários da água são representados por diferentes seguimentos: há os fazendeiros, as empresas privadas já citadas e a COPASA. São díspares em interesse, em modo de abordagem e diálogo. Raramente os membros das empresas são vistos nas reuniões ou se pronunciam, a COPASA é presente, assim como os pequenos proprietários, donos de grandes empreendimentos também não são atuantes.

Já em relação à própria dinâmica das reuniões, enquanto observadora, fica aparente parte do que é percebido das atas, embora a participação de todos os seguimentos seja diferente. Como apontado, várias falas ficam sem identificação, na reunião é possível saber quem é quem e de que forma esses conselheiros se portam. Em geral, de fato, a sociedade civil se manifesta menos. Os usuários da água que aparecem e que tomam a palavra, são os fazendeiros ligados principalmente à agricultura familiar. Os representantes das empresas que utilizam a água na sua produção são pouco frequentes, assim como os latifundiários.

Outro aspecto diz respeito a construção das propostas ambientais e de obras. Sempre que há necessidade de maiores diálogos ou de explicações mais técnicas – mesmo que em linguagem simplificada – há o cuidado e interesse em levar pessoas que sejam referência no assunto e que uma palestra seja dada em uma das reuniões, para que assim, todos os envolvidos sejam capazes de compreender em detalhes o que o empreendimento proposto gerará.

Conforme descrito sobre a bacia, ela abastece Morro da Garça em sua totalidade e uma parcela de Corinto. Em tempos de seca, a água torna-se escassa e chega a faltar em terminados pontos. A atenção dos órgãos fiscalizadores e do próprio subcomitê é redobrada, uma vez que os donos de outorga – empresas ou fazendeiros – tendem a não cumprir com as cotas estabelecidas e colocam em risco a dinâmica da bacia. É um ponto importante e não citado nas atas, embora seja sabido que são discutidos nas reuniões do subcomitê e ainda fora

dele. Além de todos os problemas óbvios do subcomitê do Rio Bicudo, é importante ressaltar esse conflito relacionado ao uso das águas.

3.1.3 Reuniões de 2011-2016

Abaixo serão apresentados dados da participação do poder público, dos usuários da água e da sociedade civil no primeiro ano de implementação do subcomitê de bacia hidrográfica do rio Bicudo.

Primeiro, serão demonstrados o total de falas¹³ proferidas pelos seguimentos que constituem a representação no comitê. É preciso esclarecer esse ponto sobre a metodologia adotada no trabalho: a fala de cada um dos atores foi tomada como a unidade de análise. Deste modo, a leitura das atas foi feita e cada fala foi marcada e categorizada de acordo com o livro de códigos exposto nos anexos.

A primeira compilação de dados apresentada será o conjunto de reuniões de 2011 a 2016 com o número de colocações/falas separadas por seguimento e a totalidade durante os 5 anos de análise. Em seguida a tabela, há um gráfico que representa os dados agregados da tabela.

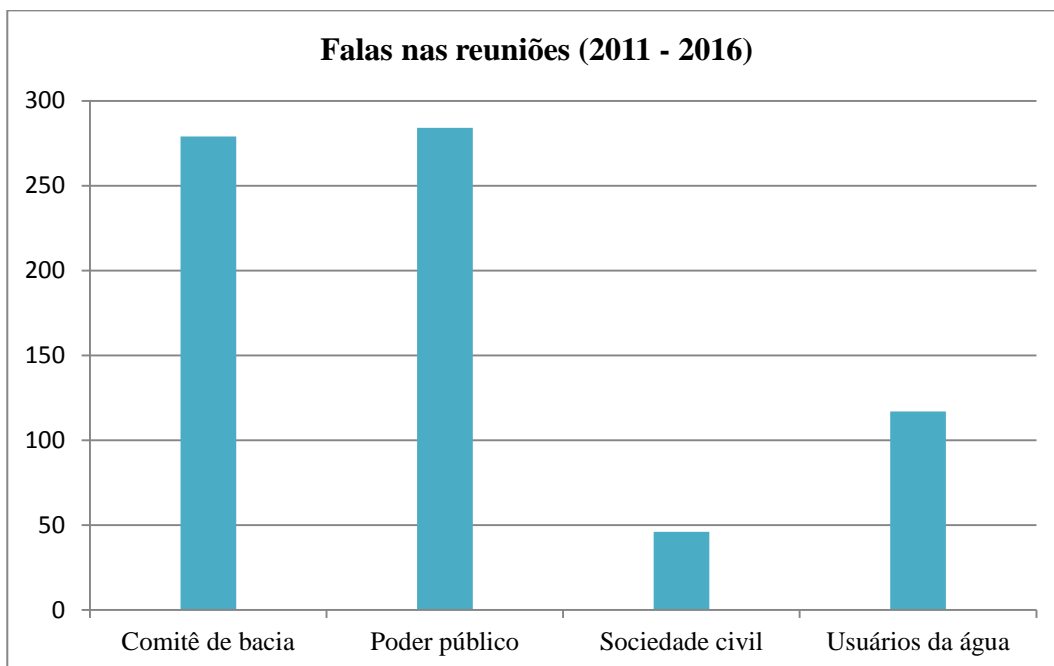
Em relação ao número de falas, percebe-se que o poder público tem a maior representação. A análise apresenta apenas números de frases, de modo que aqui não se descreve o conteúdo delas. É perceptível a diferença de atuação dos usuários da água nos anos de 2013 (GESOIS) e 2016 (CONSOMINAS), empresas privadas responsáveis pela elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e elaboração do Termo de Referência para ao Projeto barraginhas. Diferença que se acentua quando os dados são agregados. Assim, a sociedade civil ficou com a menor representação em número de falas.

Tabela 1 – Dados agregados

Seguimento	Ano	Falas identificadas
Comitê de Bacia	2011	32
	2012	34
	2013	81
	2014	40
	2015	21
	2016	68
	TOTAL	276
Poder público	2011	28
	2012	26
	2013	31
	2014	24
	2015	41
	2016	134
	TOTAL	284
Sociedade Civil	2011	9
	2012	5
	2013	8
	2014	5
	2015	10
	2016	9
	TOTAL	46
Usuários da água	2011	5
	2012	4
	2013	30
	2014	15
	2015	7
	2016	56
	TOTAL	117

Fonte: elaboração própria

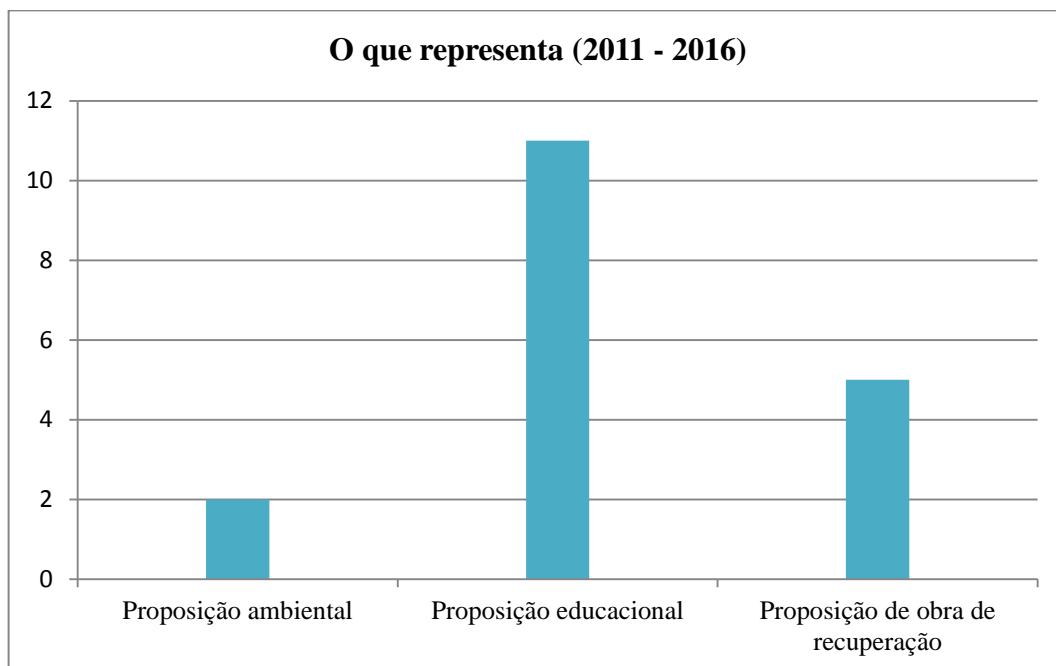
Gráfico 1 - Falas 2011/2016



Fonte: elaboração própria

O agregado do “o que representa” não se mostra relevante para a pesquisa, uma vez que a maioria das falas de encaixa em “explicações de membros do subcomitê” e “exposição” feita pelos presentes nas reuniões. Esperava-se que maior detalhamento fosse dado às colocações, de forma que a identificação de possíveis demandas e temas relevantes fosse clara. A seguir, a tabela representa o conteúdo das falas identificadas nas atas no período de 2011 a 2016.

Gráfico 2 - O que representa 2011/2016



Fonte: elaboração própria

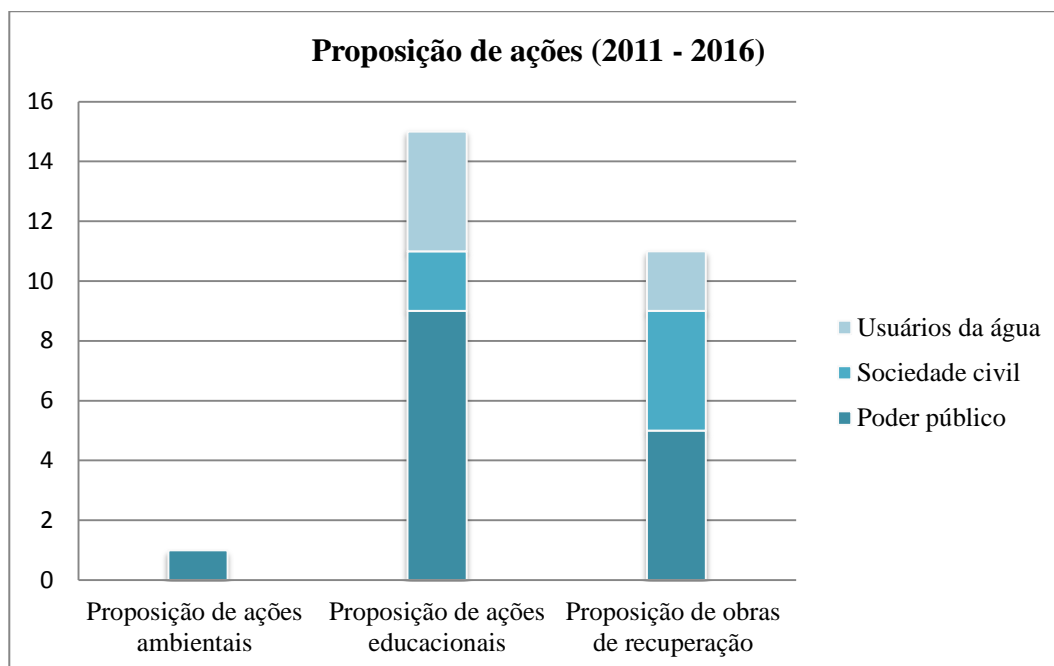
Em relação às proposições diretas de ações pelos membros do subcomitê, há poucas ocorrências. O que destoa dos projetos implementados e sugeridos, conforme conferido no site do CBH Velhas.

Diferentemente do ano de 2011 e 2013, nos demais não foram encontradas evidências claras de proposições, há referência apenas a sugestões, que não se proclamam como “propostas” vistas nos outros anos. São feitas 27 proposições de ações¹⁴, em sua maioria, pelo poder público.

Abaixo, segue gráfico demonstrativo:

¹⁴ 15 pelo poder público (1 ambiental; 9 educacionais e 5 obras de recuperação).
6 pela sociedade civil (2 educacionais e 4 obras de recuperação).
6 pelos usuários da água (4 educacionais e 2 obras de recuperação).

Gráfico 3 - Proposições 2011/2016



Fonte: elaboração própria

Os gráficos sintetizam a participação dos conselheiros do subcomitê no que diz respeito às falas e por último o que essas falas refletem em termos de proposições de ações voltadas para a melhoria da sub-bacia. O tópico finaliza tendo demonstrado como é a dinâmica das reuniões do subcomitê de bacia do Rio Bicudo e como a atuação dos conselheiros é dividida. A seguir, serão apresentados trechos de entrevistas feitas com membros do subcomitê e do CHB Rio das Velhas, que complementam as informações distribuídas nos gráficos, além de proporcionar uma visão que vai além do número de falas e proposições de ações.

3.1.7 Entrevistas

Com o propósito de apresentar informações complementares à análise das atas, de tal forma que pudessem ser mais próximas às atividades efetivamente exercidas pelo subcomitê, conselheiros e membros do CBH Velhas foram entrevistados. Foi, então, possível estabelecer uma relação real dos acontecimentos do subcomitê, uma visão – provavelmente – desconhecida para a gestão pública, que pouco trata do assunto. O presente trabalho, então, mostra a funcionalidade e organização interna de um subcomitê e comitês de bacia

hidrográfica, demonstrando positivamente a atuação dos três seguimentos – poder público, sociedade civil e usuários da água – na sua participação direta na gestão das águas que tangem à bacia em questão. A análise serve não apenas como demonstrativo, mas também como comparativo e parâmetro para outras análises e possibilidades de inserção da população – geral e técnica – nesse tipo de gestão. Seria possível ainda, averiguar a diferenciação de comitês de bacia que possuem subcomitês e delegam poder para as entidades locais em estudo mais aprofundado, tendo por base essa análise primária.

Apesar da autorização prévia dos entrevistados para que seus nomes fossem divulgados, partiu-se do pressuposto de resguardar a identidade dos conselheiros e estagiários.

Ressalta-se, de maneira importante, que diferentemente de outros estados e municípios, a identidade partidária no interior pouco se mostra relevante, a figura do candidato tem mais importância que o partido de filiação. Encontram-se casos em que os eleitores desconhecem o partido – função e plataforma – do candidato em questão.

Foram recebidas respostas de conselheiros do poder público, da sociedade civil e dos usuários da água, atuantes desde a fundação ou há mais de quatro anos. De forma que sejam percebidas as mudanças ocorridas e a importância dos seguimentos de poder.

Sobre a questão se há ou não influência política – em relação a mandatos e prefeitos – no subcomitê eles argumentam:

Sim. Houve sim um déficit na participação, que está sendo corrigido aos poucos, infelizmente sempre acabam entrando pessoas novas sem experiências na área, apenas cargos políticos, muitas vezes sem nenhum compromisso, gerando uma desarticulação e comprometendo um pouco a atuação. Entrevistado 1

Com toda certeza. A qualidade, mobilização e o interesse do executivo municipal dá um suporte e credibilidade ao trabalho, e isso repercute na quantidade e qualidade das pessoas envolvidas. A sociedade civil participa muito mais quando está aliada ao poder público, com ideias e ações conjuntas. Entrevistado 2

Na verdade comecei a participar o Subcomitê a partir de 2014, no caso de Morro da Garça-MG, o prefeito continuou o mesmo, com o mesmo apoio que dava sempre, já o município de Corinto sempre achei pouco interesse do poder público (Prefeitura). Entrevistado 3

Nota-se que indicações políticas estão presentes no cenário do subcomitê e, como destacado pelos conselheiros, os membros indicados apenas por questões mandatárias podem comprometer o bom funcionamento do subcomitê.

Em relação à participação dos três poderes – poder público, sociedade civil e usuários da água –, eles afirmam que:

Neste comitê especificamente, há um consenso das ações que são propostas, mas normalmente o poder público quer projetos de ação imediata e se dispõe a ajudar na educação ambiental, uma vez que existe uma estrutura para isso (não muito adequada). Já a sociedade civil quer a recuperação, controle da devastação e outras ações que sejam permanentes. Entrevistado 2

Outro conselheiro também opinou sobre a participação dos entes componentes do subcomitê:

Diria que todos contribuem de maneira única. O poder público por sua vez acaba sendo um pouco mais atuante, devido sua posição de já ter um dever institucional em trabalhar para a promoção de projetos como os que o Subcomitê desenvolve, que é a recuperação da Bacia. Entrevistado 1

No Subcomitê do Rio Bicudo todos os seguimentos (poder público, sociedade civil e usuários da água) andam de braços dados em defesa do da bacia do Bicudo. Entrevistado 3.

Há, então, uma visão geral de que o poder público, por seu aparato instrumental, representa maior participação na proposição de agenda dentro do subcomitê. Além da instrumentalização, essa maior participação pode ter fins políticos, por isso a pontuação de “ações imediatas”. A sociedade civil pouco visa politicamente as ações propostas ou implementadas. É importante perceber que dois dos conselheiros entrevistados apontam para a cooperação entre os poderes na proposição de ações e atuação, essa relação é, ainda mais importante, do que a presença individual dos poderes.

Foi perguntando ainda, como funcionam as eleições no subcomitê. Apesar das atas darem o panorama de como elas acontecem e registrarem todas as mudanças de mandato, considerou-se a visão dos conselheiros sobre ela.

As pessoas são indicadas por seus seguimentos e distribuídas paritariamente. Normalmente são em número suficiente, então não há eleição tradicional com votos. Não temos excesso de pessoas interessadas. Eleição tradicional somente para coordenadores de cada seguimento e do coordenador geral. Entrevistado 2

De dois em dois anos em reunião ordinária. Cada entidade que já faz parte apresenta suas indicações por meio formal e encaminha ao subcomitê, e aquelas que tiverem interesse em participar da mesma forma, tudo é apreciado em plenária e homologado por meio de ata. Entrevistado 1

Observa-se que os conselheiros são indicados pelos seguimentos de poder, não havendo eleição por meio de votos, a não ser para o cargo de coordenadores. É importante salientar a afirmação de que não há público interessado suficiente que possibilite ou viabilize eleições tradicionais. Como já exposto nesse trabalho, o chamariz para participação em

comitês, subcomitês e organizações semelhantes é pequeno. Pode-se dizer, de certo modo, que os participantes – em sua maioria – são de fato, interessados na gestão de recursos hídricos e na preservação ambiental.

Os conselheiros foram perguntados sobre as dificuldades e vantagens/recompensas de se trabalhar em um subcomitê. Entre as desvantagens foram constatados:

Falta de participação de alguns membros; falta de envolvimento e desinteresse de outros e, em alguns casos, a falta de transportes para as reuniões por serem itinerantes, divididas em um mês em Corinto e outro em Morro da Garça. Entrevistado 1

Falta de participação dos habitantes das comunidades ribeirinhas; falta fiscalização e falta de interesse dos grandes proprietários de terras. Entrevistado 3.

Deslocamento do pessoal da zona rural para as reuniões; o pouco relacionamento entre os subcomitês e as agências de bacia, já que são elas que montam os processos licitatórios e os projetos e a falta de interesse do poder público, que melhorou a partir do momento que eles visualizaram recursos disponíveis nesta área. Entrevistado 2

O maior problema apresentado é o de deslocamento e participação dos membros, situação que é complementar: os conselheiros e demais interessados não podem ou não tem meios de se deslocarem de sua habitação para o local de reunião, dessa forma, há poucos participantes presentes quando da reunião. A distância entre subcomitê e agências de bacia também foi apreendida, esse tipo de ocorrência oprime ideias e mantém a população em geral afastada dos processos burocráticos técnico-legais que possibilitam os projetos desenvolvidos e propostos pelo subcomitê. Seria fundamental que as agências de bacia se integrassem ao processo de reuniões e de proposição de ações, explicando seu papel de forma clara – compreensível a qualquer seguimento e qualquer nível educacional –, como se dá a gestão financeira dos subcomitês.

Quanto às vantagens, os conselheiros pontuam:

A descentralização das ideias para ações. As ideias vem das pessoas que sentem na pele e na prática o descaso com o meio ambiente; a “amunicipalidade”, ou seja, o limite não é municipal e sim uma bacia, isso faz com que o poder público tenha que se integrar, deixar um pouco a política de lado e pensar no social. A troca de informações, ações e resultados que motiva aqueles que ainda não estão engajados nesta área. Isso aumenta o número de “adeptos” da nossa causa. Entrevistado 2.

Planejamento de Gestão de Bacia hidrográfica, execução de projetos de recuperação ambiental, garantia de recursos para execução dos mesmos, promoção de educação e mobilização na bacia e resultados do que se planeja. Entrevistado 1

Gratidão em estado ajudando o meio ambiente, na recuperação de uma grande bacia que é o rio Bicudo. Entrevistado 3.

Apesar das dificuldades encontradas, há quantidade significativa de vantagens e ganhos para as ações do subcomitê. Com especial cuidado aos resultados alcançados e o que eles proporcionam: maior qualidade de vida social e ambiental, contato com as atividades ambientais elaboradas pelo subcomitê, possibilidade de parcerias e articulações e, finalmente, novos membros interessados na promoção da recuperação da bacia.

A última pergunta é um convite ao conselheiro, para que ele relate, de forma voluntária e opcional, sobre a experiência de se trabalhar com subcomitê.

O Entrevistado 1, registra:

Entendi que muito além de uma profissão, ou uma política de governo; Vejo que na verdade a gente aprende que isso é questão de sobrevivência, como de garantia de economia, de alimento, de desenvolvimento, enfim... A única maneira de se garantir a vida para as atuais e futuras gerações.

Entrevistado 2, conta que:

Trabalho nesta área desde 1995. É gratificante ver como evoluiu não só na quantidade e qualidade de pessoas conscientizadas e participantes, mas também na organização, que trás a credibilidade das ideias e ações. A cada projeto de revitalização de curso d'água que é constatado um aumento da quantidade e qualidade da água, temos a sensação fantástica de dever cumprido: não só o nosso mas de todas as pessoas envolvidas.

Uma das intenções aqui é mostrar não apenas a outros indivíduos e entidades, mas também aos próprios conselheiros e envolvidos no subcomitê, a importância desse trabalho, a importância desse olhar crítico e real sobre a situação da bacia hidrográfica na qual estão inseridos. E o poder que são capazes de disseminar, além da melhoria de vida de toda a população.

Em relação aos funcionários do CBH Velhas que acompanham o subcomitê do Bicudo, há também registro de opiniões e pontuações:

Entrevistado 4 iniciou o acompanhamento em 2014, como estagiário de mobilização. Por comparecer apenas às reuniões, não pode opinar sobre a influência das eleições municipais dentro do subcomitê. Ele destaca o papel do poder público em relação à atuação e proposição de ações, como já relatado por outros conselheiros.

Sobre as eleições ele diz que acontecem

De maneira paritária e tripartite. Primeiro são eleitos os titulares e suplentes, em seguida escolhe-se o coordenador de cada segmento (usuários de água, poder público e soc. civil). Por fim escolhe-se o coordenador geral, por aclamação ou eleição. Entrevistado 4.

Sobre vantagens e desvantagens:

Desvantagens: dificuldade de mobilização de entidades; falta de pautas propostas pelos próprios conselheiros e alienação de membros do conselho.

Vantagens: realizações de ações/projetos hidroambientais; networking e valorização das sub-bacias. Entrevistado 4.

Por fim, ele responde sobre a sua experiência com o subcomitê:

É uma experiência gratificante, pois pode-se ter contato direto com as pessoas e com seus sonhos e anseios. É, ainda, uma experiência desafiadora, pois leva em consideração a descentralização da gestão e a participação popular. Ou seja, se não houver mobilização é quase impossível realizar a gestão. Entrevistado 4.

Apesar da diferença de funções, é possível perceber o mesmo viés de observação entre os conselheiros e alguém ligado à mobilização pelo CBH Velhas. Com isso, de forma combinada à análise dos dados extraídos das atas, foi possível compreender como se desenvolvem as atividades no subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo. Assim como a dinâmica, dificuldades e vantagens de se inserir nessa esfera da gestão pública.

CONCLUSÃO

O trabalho evidencia a importância/relevância da sociedade civil, e demonstra a proeminência da atuação do poder público em relação aos demais guimentos, segundo as conclusões das análises das atas. Como apresentado nos capítulos anteriores e embasado na literatura de participação da sociedade civil, vários entraves são apresentados, e os resultados obtidos nada mais são que o espelho do que foi abordado por tantos autores no decorrer dessas páginas. Pode-se argumentar que o material tenha enviesado a análise e que outra forma de pesquisa poderia ou deveria ser aplicada para que a sociedade civil se evidencie. O formato e conteúdo das atas, como já relatado, comprometeram os resultados finais, com a ausência de identificação de atores.

Como percebido pelos registros, os maiores debatedores são os conselheiros do poder público, além dos representantes do comitê, que por guiarem as discussões apresentam número elevado de falas. Segundo os relatos dos demais conselheiros e membros do subcomitê, a maior participação do poder público ocorre em virtude da organização do aparato público, assim como interesses políticos pautados na logística da eleição/reeleição. Os usuários da água evidenciaram-se por consequência das empresas e dos projetos hidroambientais em desenvolvimento nos anos de análise, verdadeiramente, fora desse eixo, pouco se pronunciam. Abrem-se parênteses sobre os usuários da água voltando para a

participação dos proprietários rurais: as poucas colocações foram, em sua maioria, proferidas por eles, os atores ligados aos órgãos municipais/estaduais e as empresas de extração não foram relevantes.

Percebe-se também uma carga de ingenuidade ou timidez de determinados atores, que é comumente encontrada em indivíduos do interior, com baixa escolaridade e imenso conhecimento prático e real. Esses conselheiros sentem-se acanhados perante as *pessoas letradas*, e mantém o mutismo da observação. É possível conferir conselheiros da sociedade civil da área rural, que estiveram presentes em praticamente todas as reuniões que nunca emitiram nenhuma frase – ressaltam-se as frases não identificadas, que poderiam ser de qualquer conselheiro presente –. Isso, de forma alguma, aponta para apatia ou não participação e entrosamento com o subcomitê e suas ações, apenas não há relato delas.

Mesmo refutando a hipótese primária, o trabalho contribui sobremaneira para a compreensão do mecanismo e instrumentalização dos comitês e subcomitês de bacia hidrográfica. De modo que, apesar de proporcionar uma visão geral do funcionamento do subcomitê, o material de estudos pode e será explorado, buscando responder diretamente ao questionamento imposto nessa pesquisa.

A gestão pública poderia se atentar para as causas ambientais e debruçar-se sobre o conhecimento das novas formas de organização da sociedade civil. É dito por experiência e observação, que poucos – ou nenhum – aspectos ambientais são tratados durante a graduação e mesmo os que são, tratam de forma vaga e superficial a problemática. Conforme já elucidado no decorrer do trabalho, abordar a gestão inserida nos contextos ambiental e hídrico, tanto em trabalhos de conclusão de curso, quanto mestrado e afins, trazem luz para essa discussão tão necessária para a sociedade vigente. É necessário que o gestor público conheça e saiba atuar em situações que requerem demandas diferentes das comuns. A atuação nos meios elencados aqui é de importância ímpar e ainda pouco tratada, não apenas na própria gestão pública como em outros campos do conhecimento. A contribuição que o trabalho deixa é a percepção de que existem outras formas de atuar no campo da gestão pública, levando bem-estar às populações e contribuindo para a melhoria e mudança do sistema falho vigente.

O contato frequente e interesse pessoal motivaram esse trabalho, e continuarão motivando. Espera-se que outros gestores públicos – ou futuros –, percebam a grandeza desse campo e dediquem tempo à exploração de novas alternativas e caminhos.

REFERÊNCIAS

A Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em: <<http://cbhvelhas.org.br/a-bacia-hidrografica-do-rio-das-velhas/>>. Acesso em: 1º de junho de 2016.

ABERS, Rebecca Neaera. FORMIGA-JOHNSSON, Rosa Maria KECK, Margareth Elizabeth. LEMOS, Maria Carmem. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, vol. XII, nº. 1, p. 211-222, jan./jun., 2009.

ABERS, Rebecca Neaera. KECK, Margaret E. PRACTICAL AUTHORITY: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics. *Building Practical Authority in Entangled Settings*, Oxford University Press, 2013, p. 29

ABERS, Rebecca. JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, vol. VIII, nº. 2, p. 99 a 124, jul./dez., 2005.

ABERS, Rebecca. KECK, Margareth. Comitês de Bacia no Brasil – uma abordagem política no estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Online, vol. 6, nº. 1, p. 1 a 26, maio, 2004.

ABERS, Rebecca. Organizing for governance: building collaboration in Brazil river basins. *World Development*, Vol. 35, Issue 8, pages 1450-1463, august 2007.

Água de qualidade para todos, hoje e sempre. Saiba o que é a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Disponível em: <<http://www.igam.mg.gov.br/images/stories/cobranca/novomenu/cobranca/publicacao/cartilha-cobranca-velhas.pdf>>. Acesso em: 6 de março de 2017

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Representação política: reflexões a partir da prática da sociedade civil nos conselhos de políticas. ANPOCS, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, p. 443 a 464, 2007.

BARBIER, R. La recherche action. Ed. Anthropos/Economica - Paris, p. 112, 1996.

BARBOSA, Rogério J. Atlas t.i.: apostila de treinamento. Disponível em: <http://www2.unicentro.br/lmqqa/files/2016/05/docslide.com_.br_apostila-atlasti-50.pdf> Acesso em: 14 de abril de 2017.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação, Cap. 4. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Vol. 7. Diálogos para desenvolvimento. Organizador Roberto Rocha C. Pires. IPEA. Brasília, 2011.

Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em:
<<http://cbhvelhas.org.br/apresentacao/>>. Acesso em: 1º de junho de 2016.

Comitês de bacia - Disponível em:
<<http://www.semarh.se.gov.br/comitesbacias/modules/tinyd0/index.php?id=22>>. Acesso em: 17 de abril de 2017

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Novos Estudos, São Paulo, n.º 38, p. 38 a 52, março de 1994.

Deliberação normativa CBH Velhas Nº 02/2004. Disponível em:
<<http://www.manuelzao.ufmg.br/assets/files/Textos%20mobilizacao/DNsobreossubcomites.pdf>>. Acesso em: 6 de março de 2017.

FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, p. 125-135, 2011.

GARCÊZ, Regiane Lucas de Oliveira, Representação política e lutas sociais [manuscrito]: quem fala em nome de quem no debate sobre a educação de surdos. Dissertação (doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Belo Horizonte, 2015.

GELLNER, Ernest. Condições da Liberdade: a sociedade civil e seus rivais. Editora Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1996.

Gestão de Comitês - Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br/GestaoComites.aspx>>. Acesso em: 17 de abril de 2017.

GONÇALVES, José Artur Teixeira. Critérios para delimitação de tema. Disponível em:
<<http://metodologiadapesquisa.blogspot.com/2008/10/delimitao-do-tema.html>>. Acesso em: 1º de junho de 2016.

História: Projeto Manuelzão. Disponível em:
<http://150.164.90.128/sobre_o_projeto/historia>. Acesso em: 6 de março de 2017.

LAVALLE, Adrián Gurza. ARAÚJO, Cicero. O futuro da representação: nota introdutória. Lua Nova, São Paulo, n.º 67, p. 9 a 13, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. HOUTZAGER, Peter P. CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 21, n.º. 60, p. 43 a 66, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, São Paulo, n.º 66, p. 91 a 109, junho, 2003.

LEMOS, Rodrigo Silva. *Política Participativa na Gestão dos Recursos Hídricos: os Subcomitês de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas*. Belo Horizonte, 2011.

LEMOS, Rodrigo. *Subcomitês de Bacias Hidrográficas*. Disponível em: <<http://www.manuelzao.ufmg.br/mobilizacao/subcomites>>. Acesso em: 05 de julho de 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Malheiros, 13ª edição, São Paulo, 2003.

Minas em números: a situação econômica e social em Minas Gerais. Perfil municipal. Disponível em: <<http://www.numeros.mg.gov.br/>>. Acesso em: 6 de março de 2017.

O que é um CBH?. Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br/GestaoComites.aspx>>. Acesso em: 05 de julho de 2016.

O que são núcleos? Disponível em: <<http://www.manuelzao.ufmg.br/mobilizacao/nucleos/o-que-s%C3%A3o-n%C3%BAcleos>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1992, p. 61, 62.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. *A autonomia dos municípios na constituição brasileira de 1988*. Disponível em: <<https://diogorais.jusbrasil.com.br/artigos/121933642/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasileira-de-1988>>. Acesso em: 28 de março de 2017.

PHS – Partido Humanista Brasileira: doutrina partidária. Disponível em: <http://phs.org.br/institucional/doutrina-partidaria>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

PINTO, Célia Regina Jardim. *Espaços deliberativos e a questão da representação*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 19, n.º 54, p. 97 a 113, 2004.

POGREBINSCHI, Thamy. SANTOS, Fabiano. *Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, n.º 3, 2011, p. 259 a 305.

PPS – Partido Popular Socialista: história. Disponível em: <http://minasgerais.pps.org.br/helper/show/164906>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

PR – Partido da República: história. Disponível em: http://www.partidodarepublica.org.br/partido/historia_do_pr.html. Acesso em: 20 de maio de 2017.

Prêmio Mineiro de boas práticas na gestão municipal. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/comcbhvelhas/projeto-bacia-rio-bicudo>>. Acesso em: 05 de julho de 2016.

Programa cultivando água boa é apresentado aos membros da CTPC. Disponível em: <<http://cbhvelhas.org.br/noticias/programa-cultivando-agua-boa-e-apresentado-aos-membros-da-ctpc/>>. Acesso em: 05 de julho de 2016.

Projeto de recuperação da bacia do rio bicudo “construção de barraginhas” já está sendo realizado em Morro da Garça e Corinto. Disponível em: <<http://cbhvelhas.org.br/noticias/projeto-de-recuperacao-da-bacia-do-rio-bicudo-construcao-de-barraginhas-ja-esta-sendo-realizado-em-morro-da-garca-e-corinto/>>. Acesso em: 05 de julho de 2016.

Projeto hidroambiental que promoverá a recuperação da Bacia do rio Bicudo tem início em Morro da Garça e Corinto. Disponível em: <<http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-clippings/ler/6219/projeto-hidroambiental-que-promovera-a-recuperacao-da-bacia-do-rio-bicudo-tem-inicio-em-morro-da-garca-e-corinto>>. Acesso em: 1º de junho de 2016.

Projeto Subcomitê Rio Bicudo. Disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/projeto-subcomite-rio-bicudo/>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

Przeworski , Adam, Stokes, Susan C., Manin, Bernard. Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press. Eds. 1999.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira: Conheça. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/conheca/>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

Resolução nº 357, de 17 de março de 2005 publicada nº 053, de 18/03/2005, págs. 58-63. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>>. Acesso em: 6 de março de 2017.

REZENDE1, João Batista. PEREIRA, José Roberto - Eixo temático: 4 – governança e participação social: gestão pública em municípios de pequeno porte no âmbito das relações assimétricas entre estado e sociedade no brasil. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-4/437-4-17-format-gestao-publica-em-municipios-de-pequeno-porte-no-ambito-das-relacoes-assimetricas/file>> - Acesso em: 1º de junho de 2016.

SEPÚLVEDA, Rogério de Oliveira. Subcomitês como proposta de descentralização da gestão das águas na bacia do rio das Velhas: o Projeto Manuelzão como fomentador. Disponível em: <<http://www.cbhvelhas.org.br/images/subcomites/estudo%20sobre%20subcomites%20rogerio%20sepulveda.pdf>>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2017.

The Economist Intelligence Unit – Brazil. Disponível em: <<http://country.eiu.com/Brazil/ArticleList/Updates/Politics> >. Acesso em: 20 de maio de 2017.

The Economist Intelligence Unit's Democracy Index. Disponível em: <<https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/> >. Acesso em: 20 de maio de 2017.

TUAN, Yi-Fu. Espaço e Lugar: a perspectiva da experiência. São Paulo, Difel, 1983.

ANEXOS

ANEXO I

DECLARAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO CBH RIO DAS VELHAS

Transcreve-se abaixo a Declaração de Princípios do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, aprovada em 31 de agosto de 2004, por tratar-se de ato normativo que explicita o compromisso de atores sociais e governamentais para com a revitalização da bacia hidrográfica do rio das Velhas.

(...)

PRINCÍPIO I

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas promoverá constante e estreita relação orgânica e dialógica com o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, a fim de compatibilizar os planejamentos de gestão das águas e executá-los de forma integrada com a gestão ambiental da totalidade do território da bacia hidrográfica do rio São Francisco.

PRINCÍPIO II

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas zelarà pela efetividade do Princípio da Participação Pública, que encontra fundamento no artigo 225, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, propiciando amplos fóruns a permitir a participação das comunidades pertencentes à bacia nos processos decisórios daquele órgão, quando assim solicitado por 2/3 (dois terços) de seus membros.

PRINCÍPIO III

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas priorizará, no exercício de suas atividades de gestão e gerenciamento, a elaboração, efetivação e as atualizações de seu Plano de Bacia, que consiste no principal elemento a orientar e fundamentar a implementação dos demais instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos, de forma integrada com as diretrizes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

PRINCÍPIO IV

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas aprovará, com fundamento no Plano de Bacia, um programa estratégico e operacional de revitalização da bacia, com a elucidação de conceitos afetos à gestão das águas e a definição de prioridades tecnicamente justificadas que promovam sua preservação, conservação e recuperação, privilegiando a biodiversidade, a sustentabilidade ambiental, econômica e social, a qualidade e quantidade das águas, e considerando que a satisfação das necessidades humanas encontra-se a depender da consolidação de efetivos instrumentos de educação ambiental, que propiciem às comunidades autonomia crítica e discursiva e demonstrem a estas a franca relação de interdependência entre os meios natural, socioeconômico e cultural.

PRINCÍPIO V

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas pugnará, mediante articulação com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Instituto Estadual de Florestas (IEF), o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) pela aplicação do conhecimento técnico-científico, respeitando as características do ciclo hidrológico da Bacia.

PRINCÍPIO VI

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas comprometer-se-á com a constante adoção de firmes atitudes éticas em defesa do interesse público, do desenvolvimento sustentável, da revitalização, preservação e conservação dos ecossistemas e da biodiversidade da bacia.

PRINCÍPIO VII

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas buscará contribuir para a necessária integração entre gestão ambiental e gestão das águas, considerando que a qualidade e quantidade destas se encontra em relação de interdependência com a sustentabilidade dos ecossistemas da bacia, com sua biodiversidade e o bem-estar social e que a água consiste em um bem natural, social e essencial à vida, que por sua escassez e fatores inerentes à sua gestão, adquire valor econômico.

PRINCÍPIO VIII

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas promoverá constante articulação com o Poder Público Estadual e Municipal, os sub-comitês e os usuários, a fim de promover não apenas a gestão das águas da bacia, mas do conjunto dos ecossistemas de seu território de abrangência e a melhoria dos indicadores sociais.

PRINCÍPIO IX

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, buscará, junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e ao Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) quando pertinente, propor atos normativos, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema democrático de gestão sustentável das águas do território da bacia hidrográfica do rio das Velhas.

ANEXO II

LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997

TÍTULO I

DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I

DOS FUNDAMENTOS

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

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

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 Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

ANEXO III

LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997

CAPÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

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 - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

ANEXO IV

RESOLUÇÃO Nº 357, DE 17 DE MARÇO DE 2005

Publicada no DOU nº 053, de 18/03/2005, págs. 58-63

Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

CAPÍTULO II

DA CLASSIFICAÇÃO DOS CORPOS DE ÁGUA

Art.3º As águas doces, salobras e salinas do Território Nacional são classificadas, segundo a qualidade requerida para os seus usos preponderantes, em treze classes de qualidade.

Parágrafo único. As águas de melhor qualidade podem ser aproveitadas em uso menos exigente, desde que este não prejudique a qualidade da água, atendidos outros requisitos pertinentes.

Seção I

Das Águas Doces

Art. 4º As águas doces são classificadas em:

I - classe especial: águas destinadas:

- a) ao abastecimento para consumo humano, com desinfecção;
- b) à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas; e,
- c) à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral.

II - classe 1: águas que podem ser destinadas:

- a) ao abastecimento para consumo humano, após tratamento simplificado;
- b) à proteção das comunidades aquáticas;

c) à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme Resolução CONAMA nº 274, de 2000;

d) à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e

e) à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.

ANEXO V

LIVRO DE CÓDIGOS

O Livro de Códigos presente nesse trabalho foi desenvolvido mediante a análise e compreensão do anteriormente desenvolvido por Regiane Lucas de Oliveira Garcêz, em sua tese “Representação política e lutas sociais: quem fala em nome de quem no debate sobre a educação de surdos”, de 2015, com as devidas alterações.

Unidade de análise: atores que expressam demandas de representação, com enfoque na figura do conselheiro.

a) Arena/Reuniões ordinárias e extraordinárias do subcomitê de Bacia do Rio Bicudo

Reuniões em espaço físico em Morro da Garça ou Corinto –intercaladas –, onde ocorrem às demandas para a sub-bacia e onde os representantes das três instâncias (poder público, usuários da água e sociedade civil), estão presentes para discutir e propor.

- 1) Reunião Ordinária
- 2) Reunião Extraordinária

b) Quem representa

Indivíduo atuante no subcomitê identificado por seguimento do poder que representa

- 1) Não é possível identificar
- 2) Comitê de bacia hidrográfica
- 3) Poder público
- 4) Sociedade civil
- 5) Usuários da água

c) Cargo/Função/Entidade que representa

Ocupação, função ou profissão:

- 1) Não é possível identificar
- 2) Associação comunitária rural
- 3) Associação comunitária urbana
- 4) Funcionário comitê de bacia hidrográfica
- 5) Empresa privada
- 6) Prefeitura municipal/Câmara Municipal

- 7) Usuários da água – empresas estatais
- 8) Usuários da água – empresas privadas
- 9) Usuários da água – fazendeiro

d) Instância de representação formal e a quem representa

Órgão, instituição ou poder o qual representa:

- 1) Representação: Não é possível identificar
- 2) Representação: Comitê: poder público, sociedade civil e usuários da água
- 3) Representação: Poder público
- 4) Representação: Sociedade civil
- 5) Representação: Universidades
- 6) Representação: Usuários da água
- 7) Representação: Outras instituições e/ou empresas

e) O que representa

O que a fala do ator representa nas reuniões do subcomitê:

- 1) Informe inicial ou final da ata
- 2) Informe de deliberações
- 3) Informe explicativo do Comitê
- 4) Informe administrativo municipal
- 5) Informe didático/explicativo¹⁵
- 6) Informe legal¹⁶
- 7) Informe opinativo
- 8) Informe expositivo¹⁷
- 9) Informe das condições ambientais da bacia
- 10) Informe de obras já concluídas
- 11) Proposição de ações ambientais¹⁸
- 12) Proposição de ações educacionais¹⁹
- 13) Proposição de obras de recuperação

¹⁵ Explicações dadas por técnicos ou atores qualificados sobre alguma questão apresentada

¹⁶ Quando alguma lei for apresentada e/ou explicada durante as reuniões

¹⁷ Quando o ator expõe alguma situação

¹⁸ Ações ambientais serão identificadas como expedições, visitas à pontos estratégicos da bacia, etc.

¹⁹ Ações realizadas direto nas escolas ou comunidades da bacia, com intuito de conscientizar alunos e população.

f) Fontes de autoridade

- 1) Nenhuma fonte identificada
- 2) Eleição/Nomeação
- 3) Expertise ou conhecimento técnico
- 4) Intermediação dos interesses dos representados/ Reconhecimento (afinidade) entre os pares
- 5) Trajetória participativa prévia do ator

g) Tipo de pronunciamento de representação

- 1) Controle da política (fiscalização)
- 2) Controle do fundo/recursos da política
- 3) Coordenação entre os níveis da política
- 4) Diagnóstico socioambiental
- 5) Gestão atendimento (usuários de água)
- 6) Gestão de serviços/contratações
- 7) Gestão especialidade (órgãos ambientais)
- 8) Informe/convite/manifestação/sugestão
- 9) Normatização da política
- 10) Organização interna
- 11) Saudação/Formalidade/Encerramento

ANEXO VI
ENTREVISTA

Pesquisa opinativa para auxílio de trabalho de conclusão de curso

Garante-se, primeiramente que o nome do respondente não será divulgado, a não ser com prévia autorização.

O pesquisado autoriza que o nome seja incluído ocasionalmente no trabalho de conclusão de curso? Ressalto que o trabalho terá domínio público.

() sim () não

A vontade do pesquisado será respeitada.

1. Há quanto tempo desempenha funções no subcomitê de bacia hidrográfica do Rio Bicudo?
2. Quais funções já desempenhou no subcomitê em questão?
3. Qual dos seguimentos (poder público, sociedade civil e usuários da água), em sua opinião, propõe o maior número de ações? Ou seria mais atuante em relação à defesa e promoção da recuperação da bacia?
4. Para o presente trabalho, o período de tempo analisado será de 2011 a 2016. Houve mudança de mandato das prefeituras municipais nesse intervalo de tempo. Em sua opinião, a mudança de mandato refletiu na articulação e participação de conselheiros no subcomitê?
5. Como é realizada a eleição de conselheiros no subcomitê?
6. Se possível, cite 3 dificuldades em se trabalhar em um subcomitê.
7. Se possível, cite 3 vantagens/recompensas em se trabalhar em um subcomitê.
8. Relate, caso seja de seu interesse, um pouco sobre a experiência de trabalhar com gestão de recursos hídricos. (Pergunta optativa).