

HILDELANO DELANUSSE THEODORO

**INSTITUIÇÕES E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS
EM MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2002

HILDELANO DELANUSSE THEODORO

**INSTITUIÇÕES E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS
EM MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

APROVADA: 19 de fevereiro de 2002.

Sheila Maria Doula

France Maria Gontijo Coelho

Franklin Daniel Rothman
(Conselheiro)

Fábio Faria Mendes
(Conselheiro)

José Norberto Muniz
(Orientador)

Dedico este trabalho, com todo o meu carinho, aos meus pais,
Neuza Inácia da Silva Theodoro e Ildefonso Theodoro,
e à minha tão especial madrinha, Leninha.

AGRADECIMENTO

Agradeço, pela possibilidade da conclusão deste Mestrado em Extensão Rural, aos meus familiares, pela paciência e apoio nos momentos em que mais precisei.

Aos meus amigos tão queridos e que sempre acreditaram na minha capacidade de transformação e amadurecimento pessoal, através de diálogos sempre inovadores, eu agradeço pela companhia tão querida. Felizmente, por serem muitos e de qualidades tão diversas, e para não cometer nenhuma omissão injusta, não poderia citá-los de forma suficiente.

Ao meu orientador, professor José Norberto Muniz, por me encaminhar em discussões que aprofundaram realmente minha capacidade de entendimento de meu objeto de análise e me amadureceram enquanto pessoa e pesquisador, eu fico muito grato.

Reconheço da mesma forma, aos meus conselheiros: professor Fábio Faria Mendes, pela grande influência na compreensão das políticas públicas modernas e por seu senso crítico elevado; ao professor Franklin Daniel Rothman, que sempre me alertou para o valor dos movimentos sociais em um processo de gestão, além de profissional exigente e extremamente participativo; demais professores do Departamento de Economia Rural da UFV.

Agradeço, em todos estes meses de pesquisa e levantamento de dados, à Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo incentivo ao desenvolvimento de meus questionamentos científicos através da atribuição, para mim, do seu programa de bolsa de estudos.

Da mesma forma, a ajuda dos diversos funcionários da Universidade Federal de Viçosa me foi fundamental para a conclusão de meus estudos, sendo este trabalho também fruto de seus esforços.

BIOGRAFIA

HILDELANO DELANUSSE THEODORO, filho de Neuza Inácia da Silva Theodoro e de Ildfonso Theodoro, nasceu em 13 de julho de 1973, em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Estudou durante o 1.º grau no Instituto de Educação de Minas Gerais, seguindo depois para o Colégio Municipal Marconi, ambas instituições tradicionais da capital do Estado. Formou-se, em seguida, como Bacharel em Ciências Sociais na Universidade Federal de Minas Gerais, em 1998, defendendo monografia relacionada à área da Antropologia Cultural.

Durante todo este período relacionado com o ensino médio e superior, trabalhou nas mais diversas áreas, desde ajudante e supervisor de serviços e produção em jornais e restaurantes, assim como exerceu funções em vários órgãos governamentais e privados - tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, Instituto Datafolha, Universidade Federal de Minas Gerais, dentre outros.

Além disso, foi membro do Grupo em Sociologia do Trabalho da UFMG (1998-99), assistente de pesquisa na UFV (início de 2000), além de ser membro-colaborador da Comissão de Meio Ambiente da OAB desde o ano de 1999. Como áreas de interesse e atuação, cabe destacar a de Políticas Públicas

Ambientais e Sociologia do Desenvolvimento, que foram suas linhas principais de análise no Mestrado em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa.

ÍNDICE

	Página
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE SIGLAS	xii
RESUMO	xiv
ABSTRACT	xvi
1. INTRODUÇÃO	1
2. JUSTIFICATIVA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	7
3. FORMULAÇÃO DA(S) HIPÓTESE(S) DE TRABALHO	16
3.1. Objetivo geral	20
3.2. Objetivos específicos	21
4. REFERENCIAL CONCEITUAL	22
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	29

	Página
6. INSTITUCIONALIZAÇÃO E MUDANÇA NA POLÍTICA AMBI- ENTAL EM MINAS GERAIS	33
6.1. Panorama	33
6.2. O início da importância das políticas ambientais e o contexto bra- sileiro	35
6.3. Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente	36
6.4. Institucionalização de políticas ambientais em Minas Gerais	39
6.5. Sobre o Centro Tecnológico de Minas Gerais	40
6.6. Conflitos internos no COPAM	43
6.7. Sobre a Superintendência de Meio Ambiente	44
6.8. O papel do CETEC	46
6.9. CODEMAs	48
6.10. Surge um órgão ambiental autônomo: FEAM	50
6.11. SEMAD	54
7. A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E OS RECURSOS HÍDRICOS	59
7.1. A emergência da legislação ambiental	59
7.2. Sobre a política ambiental	63
7.3. Planejamento por bacias hidrográficas	65
7.4. A outorga do direito de uso	69
7.5. Da cobrança do uso dos recursos hídricos	72
7.6. As agências de águas	76
7.7. Sobre o enquadramento dos corpos de água	80

	Página
7.8. Sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos	83
7.9. Gerenciando conflitos	85
7.10. Contexto dos planos diretores	87
8. O PARADOXO INSTITUCIONAL E O MODELO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	90
8.1. Os modelos de gestão implantados	92
8.1.1. Modelo técnico-burocrático	92
8.1.2. Modelo econômico-financeiro	93
8.1.3. Modelo de integração participativa	94
8.2. Infra-estrutura e adequação de programas	106
8.3. Sobre a confiabilidade institucional	112
8.4. O paradoxo institucional para a gestão	116
8.5. Sobre a dinâmica social no modelo de gerenciamento	131
8.6. Reconhecimento e representação	135
8.7. Articulação interdisciplinar	137
9. CONCLUSÕES GERAIS	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	156
APÊNDICE	163

LISTA DE QUADROS

	Página
1	Divisão da agenda ambiental da SEMAD/FEAM 56
2	Escalas da gestão ambiental 86
3	Modelos de gestão ambiental 97
4	Sistemas de gestão na América do Sul 102
5	Enfoques de gestão hídrica na América Latina 104
6	Distribuição de estações de monitoramento por bacia hidrográfi- ca 109

LISTA DE FIGURAS

		Página
1	Representação do modelo institucional tradicional de gestão	9
2	Modelo de gestão institucional alternativo	11
3	Comitês e agências de bacias como intermediadores	19
4	Organograma da SEMAD	58
5	Organograma dos comitês de bacia hidrográfica	69
6	Possibilidades de deslocamento dos espaços de decisão	128
1A	Comitês de bacias hidrográficas, 2000	164
2A	Comitês de bacias hidrográficas, 2001	165
3A	Monitoramento das águas de Minas Gerais	166

LISTA DE SIGLAS

- ANA - Agência Nacional de Águas.
- CBH - Comitês de Bacias Hidrográficas.
- CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos.
- CCN - Centro para Conservação da Natureza.
- CETEC - Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais.
- CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais.
- CODEMA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental.
- CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente.
- COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental.
- COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais.
- DTMA - Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente.
- DRH - Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais.
- EMATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural.
- FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente.
- FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais.
- FJP - Fundação João Pinheiro.
- IEF - Instituto Estadual de Florestas.
- IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico.
- IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas.

RURALMINAS - Fundação Rural Mineira de Colonização e Desenvolvimento Agrário.

SECT - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia.

SOCT - Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia.

SECTMA - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente.

SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente.

SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente.

SISNIMA - Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente.

RESUMO

THEODORO, Hildelano Delanusse, M.S., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2002. **Instituições e gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais**. Orientador: José Norberto Muniz. Conselheiros: Fábio Faria Mendes e Franklin Daniel Rothman.

O trabalho se apresenta como uma proposta de identificação das principais linhas de conceitualização e implementação de políticas públicas no país, destacadamente em relação àquelas direcionadas para os processos de organização e gestão dos recursos hídricos nacionais existentes. O recorte de aplicação analítica do estudo se faz na abrangência do Estado de Minas Gerais, onde se verifica a maior malha hídrica de todo o Brasil, possuindo, conseqüentemente, uma gama bastante diversificada de segmentos sociais envolvidos com o gerenciamento ambiental de seus mananciais. De certa forma, a apresentação dos conflitos inerentes aos interesses presentes nas políticas públicas de gestão visa pontuar quais os obstáculos que existiram (e ainda existem) para que uma institucionalização mais apropriada de bens e de pessoal pudesse ser realizada pelo Governo no tocante à gestão dos recursos hídricos estadual. Por conseguinte, tanto as formas de ação coletiva quanto os novos

espaços de atuação da sociedade civil (ainda em vias de maior organização para projetos de gestão) são detalhados e compreendidos de acordo com a verificação de uma sociedade moderna permeada por contextos institucionais de grandes transformações. E, uma vez que a análise empreendida se coloca dentro deste cenário social e institucional bastante dinâmico, tem-se as novas propostas de administração das águas estaduais, que se pretendem consolidar enquanto espaços alternativos e mais descentralizados para o controle e avaliação dos recursos hídricos, ou seja, para que o processo de gestão como um todo seja mais integrado e participativo. Assim, o estudo se estrutura através de uma revisão dos principais mecanismos legais para o gerenciamento ambiental no país, passando pelas principais instituições ambientais que foram criadas no Estado, e em que processos estas surgiram, até alcançar uma discussão sobre possíveis vias alternativas de intervenção institucional no momento contemporâneo das políticas públicas nacionais.

ABSTRACT

THEODORO, Hildelano Delanusse, M.S., Universidade Federal de Viçosa, February 2002. **Institutions and water resources management in Minas Gerais**. Adviser: José Norberto Muniz. Committee Members: Fábio Faria Mendes and Franklin Daniel Rothman.

This dissertation proposes to identify the conception and implementation of Brazilian public policies in relation to the organization and management processes of national water resources. The research was carried out in Minas Gerais state, where the largest water resources network in the country is located. Consequently, diverse social segments are involved in the environmental management of its sources. The presentation of inherent conflicts involving current interests in public policies management aims to discuss past and present difficulties which affect the state government's capacity to optimal institutionalization of human and physical resources related to water resources state management. In this context, either the ways of collective action or the new areas civil society's acting takes place (taking into consideration that it is still needed a better management projects organization), are described in details and accepted in accordance with a real modern society pervaded by institutional

contexts of great transformations. Moreover, since the research has been conducted in this very dynamic social and institutional scene, new proposals for Minas Gerais state waters resources management are identified as alternative and more decentralized choices to the water resources control and assessment, with potential for making the management process more integrated and participative. Research was based on a review of the principal legislation governing environmental management, relating to the most important environmental institutions in Minas Gerais and the contexts in which these institutions interacted, followed by a discussion of possible alternatives of institutional intervention in the context of contemporary national public policies.

1. INTRODUÇÃO

Dentro de um panorama onde as demandas sociais por participação e controle ambiental são crescentes, a compreensão dos mecanismos da interação institucional governamental atual pela sociedade se faz presente e extremamente necessária. Presente porque a todo o momento é demandado o Estado a descentralizar seu campo de decisões sobre o gerenciamento ambiental que lhe compete, e extremamente necessário se torna o tema a partir do instante em que se tem um quadro de perspectivas negativas (na maioria das vezes) em relação à degradação do meio ambiente. Obviamente que tal situação é entrecortada por uma outra série de fatores que precisam também ser considerados (tal como a capacidade ou não de fiscalização governamental, o aumento dos movimentos sociais organizados como forma de pressão política por mudanças¹, adequação ao nível local das normatizações legais que tratam sobre a questão ambiental, etc.) e que desde já revela a complexidade que se tem ao se encarar a gestão ambiental enquanto um mecanismo eficaz de implementação da “Política Nacional de Meio Ambiente”, prevista na Lei Federal n.º 9.638/81.

Esta ação estatal implantou os primeiros princípios na direção de uma maior institucionalização da esfera ambiental no país, inserida que estava esta

¹ Vide o crescente número de Organizações Não-Governamentais que estão participando dos processos institucionais relacionados com a questão ambiental, colaborando assim em sua democratização.

lógica, na percepção tanto do Governo (em nível federal, estadual, municipal) como da sociedade civil em geral, de que o meio ambiente brasileiro precisava ser repensado não somente enquanto um fornecedor de insumos ao sistema industrial nacional, tal como tinha sido encaminhada a ação do Estado até então, mas também como um campo estratégico da ação governamental moderna. Tanto é verdade este posicionamento que, no início dos anos 70, toda a visão de engrandecimento e progresso do Estado-Nação brasileiro se viu escorado na extração sem precedentes dos recursos naturais, tendo sido essa concepção muito criticada na Conferência de Estocolmo em 1972². Este evento foi onde se teve o primeiro encontro de relevância a tratar sobre a situação do meio ambiente em escala mundial e que teve, justamente no Brasil, um dos maiores opositores ao surgimento de um sistema de produção que fosse mais racionalizado e que causasse menos impactos no campo ambiental, já bastante modificado pela ação humana³.

Entretanto, com a emergência explícita de problemas ambientais relacionados com este tipo de modelo de desenvolvimento (poluição industrial, piora da qualidade do ar, contaminação do solo por uso excessivo de agrotóxicos, etc.), principalmente em meados dos anos 80, a questão ambiental entrou diretamente na agenda dos governos nacionais, alcançando destacadamente a importância estratégica que lhe havia sido negligenciada até aquele momento⁴. Com a realização da “Rio 92” (que foi precedida de diversos encontros diplomático-temáticos ao redor do mundo), teve-se assim a aceitação de que o assunto possui intrinsecamente a seriedade dos grandes temas sociais (como moradia, saúde, alimentação, qualidade de vida, dentre outras). Assim sendo, as nações realmente interessadas em administrar adequadamente seus recursos

² HOGAN e VIEIRA (1995), BRUNDTLAND e KHALID (1991) e VIEIRA et al. (1998).

³ Esta disposição por um modelo que mantivesse altos níveis de exploração dos recursos naturais está vinculada com o contexto social e histórico do Brasil daquela época, que estabeleceu uma oposição à qualquer forma de controle ambiental mais restrito e que porventura viesse a dificultar as propostas de progresso industrial desenvolvimentista.

⁴ Inclusive este cenário político em escala mundial influenciou a inclusão de um tópico próprio sobre meio ambiente na Constituição Federal de 1988 (artigo 225).

deveriam internalizar novas posturas de gestão onde as políticas públicas fossem efetuadas de maneiras mais descentralizadas, com maior participação popular e que estivessem baseadas em projetos com planejamentos de médios e longos prazos.

Claramente que esta preocupação não só persistiu como também aumentou sua presença dentro das esferas governamentais, sendo o caso brasileiro diretamente um expoente desta situação. Esta constatação leva o trabalho na direção de uma busca por um conhecimento mais profundo das mudanças que estão (ou não) sendo introduzidas pelas novas ações estatais que visam gerir os recursos hídricos ao nível estadual. Sem dúvida alguma, pode-se dizer que esta questão já alcançou uma posição privilegiada como foco de estudo nos últimos anos, seja pela demanda social das comunidades do entorno das bacias hidrográficas, seja pela observação, inclusive por parte do Estado, de que suas ações políticas necessitam ser mais bem aplicadas para se lidar com o tema.

A própria lógica da ação governamental tem sido repensada em um nível mais abrangente, uma vez que se torna clara a importância de uma reavaliação (ou “*auto-reflexão*”) dos preceitos institucionais na modernidade. O mundo contemporâneo tem demonstrado a esfera política como um espaço onde diversos atores sociais se posicionam, se articulam e se chocam enquanto grupos de interesses buscando representação adequada, em um contexto (tanto político como social) dotado de inúmeras incertezas (inclusive a ambiental). Na realidade, o que se retira desta discussão é a necessidade de uma “*reinvenção da política*” - tal como destacam BECK et al. (1997) - como procedimento que possibilitará que o campo de ação político possa permear os conflitos de interesses existentes em uma sociedade que o próprio autor admite como “*de risco*”⁵. Ou seja, onde se tem diversas perspectivas de intervenção no campo social acontecendo simultaneamente, e onde um processo de modernização que traga em seu caminho a autonomia requerida pelos atores sociais envolvidos

⁵ “*Este conceito designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial*” (BECK et al., 1997:15).

acontece apenas contingencialmente, frente a um aparato econômico e industrial de grandes proporções⁶.

Já em relação à questão hídrica, deve-se tornar claro que ao se fazer um recorte da situação dos recursos hídricos no país e nos Estados⁷, determinados focos de conflitos sócio-institucionais específicos podem ficar encobertos (pois a situação em cada região do país demanda uma conduta particular de gestão)⁸. No entanto a intenção se torna válida na medida em que se prevê verificar quais os pontos de entrave para que o processo de institucionalização de políticas públicas baseadas em novos preceitos de operacionalização possa acontecer nas bacias hidrográficas, principalmente àqueles vinculados com a reordenação das ações coletivas e também com o aumento de esferas decisórias cada vez mais descentralizadas.

Busca-se então identificar como se dá a relação entre o que se tem enquanto aparato legal que sustenta a ação institucional (delimitando qual é o campo de ação “ideal” previsto na legislação ambiental brasileira) e qual a natureza dos problemas ambientais geralmente identificados, evidenciando-se que essas instituições passam a ser desafiadas pelo seu aparente sucesso de intervenção. Nota-se que estas instituições ainda não concretizaram um controle efetivo sobre os problemas que elas mesmas não anteviram com a precaução devida, como a superposição decisória ou aplicação efetiva de normas de preservação e conservação, tal como os que se apresentam em relação aos recursos hídricos estaduais.

A preocupação surge através da principal legislação que trata sobre recursos hídricos no país, ou melhor, especificando, a Lei Federal n.º 9.433/97, também denominada de “Política Nacional de Recursos Hídricos” que, tal como

⁶ *"Modernização reflexiva significa a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O 'sujeito' dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental"* (BECK et al., 1997:12).

⁷ Uma vez que pela Constituição Federal de 1988 não se tem mais a classificação dos mananciais hídricos dotados de caráter municipal.

⁸ Frisa-se, entretanto, que as análises sobre a questão federativa para o gerenciamento dos recursos hídricos não serão diretamente tratadas neste estudo. Para tanto, ver SILVA e PRUSKI (2000) e a Constituição Federal do Brasil de 1988, Título III.

a já referida Lei n.º 6.938/81, delibera sobre as normas gerais a serem implantadas pelos governos, sendo a primeira lei inteiramente vinculada à temática hídrica. Esta evidência revela a densidade que a questão da gestão dos recursos hídricos, particularmente, alcançou na atualidade das políticas públicas brasileiras, ao mesmo tempo em que demanda a existência de estudos que identifiquem os principais obstáculos e avanços para que o gerenciamento dos mananciais possa ser aperfeiçoado. Esta lei n.º 9.433/97 se torna, conseqüentemente, o instrumento conceitual e legal de comparação entre o que se deseja e o que se tem concernente ao controle, pelo Estado e pelas comunidades, dos recursos hídricos existentes. Sendo assim, a verificação da existência de uma série de lacunas operacionais revela paulatinamente diversas características do processo de gestão ambiental. Principalmente, que ele é muito mais abrangente do que se possa perceber em uma análise primária, ainda mais quando se contextualiza que o arranjo institucional brasileiro favorece o aparecimento de diversas instâncias de sobreposição de decisões e de delegações de tarefas.

Com isto se impede que haja uma maior interação social ou que se conte com a existência de estruturas que possibilitem à sociedade civil (e, principalmente, à sua camada popular) se organizar devidamente na direção da realização de suas demandas e dos propósitos institucionais e legais constituídos.

O trabalho parte então para o entendimento destas lacunas institucionais que levam à atual situação paradoxal em que se encontra a gestão dos recursos hídricos estaduais, que tem, por um lado, a necessidade de se adaptar mais adequadamente aos aspectos administrativos emergentes do controle ambiental (mais descentralizados) e, por outro lado, tem como aparato para o funcionamento deste mesmo controle, uma organização estruturalmente rígida para a ação dos governos.

O que tem sido bastante evidenciado como problema da gestão ambiental para concretizar uma avaliação e operacionalização mais adequada das atividades institucionais, no caso dos recursos hídricos, é, claramente, a incipiente estrutura de administração existente, que demonstra inicialmente ainda não conseguir

relacionar todos os atores sociais envolvidos na questão. O relevante a se destacar é que a constituição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), instância superior para resolução de conflitos ao nível das bacias hidrográficas, se dá justamente através da participação necessariamente democrática de membros pertencentes a, basicamente, três segmentos existentes na região de abrangência dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH)⁹, que seriam:

- 1) Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).
- 2) Usuários das águas (indústria, turismo, pesca, etc.).
- 3) Organizações civis de recursos hídricos¹⁰ (movimentos sociais).

Daí se retira uma noção da complexidade da mecânica operacional da gestão ambiental de recursos hídricos, haja visto o grande número e diversidade dos participantes do processo consultivo e deliberativo encontrado somente ao nível dos Comitês (afinal, também existem aqueles atores que estão vinculados aos fóruns superiores institucionais, como os órgãos e conselhos). É possível vislumbrar que, assim, a “reflexividade” da ação política pública é posta em primeiro plano, ou seja, a necessidade do Estado de avaliar sua capacidade de intervenção no meio social, identificando, conseqüentemente, a efetividade dos seus instrumentos de gestão dentro de um cenário de múltiplos atores.

⁹ Mesmo sendo denominado “Comitê de Bacia Hidrográfica”, tal conceito pode abarcar espaços físicos diferentes: 1) Comitê de bacia hidrográfica; 2) Comitê de sub-bacia hidrográfica de tributário do rio principal; 3) Comitê de tributário do tributário do curso principal; 4) Comitê de grupo de bacias contínuas; 5) Comitê de sub-bacias contínuas (SILVA e PRUSKI, 2000).

¹⁰ Denominação advinda dos artigos 47 e 48 da Lei Federal n.º 9.433/97.

2. JUSTIFICATIVA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A justificativa para a existência deste estudo é a problematização dos processos institucionais atuais que estão vinculados ao tema ambiental nos últimos tempos (claramente a partir das décadas de 70 e 80). Visa-se a identificação das práticas de gestão de recursos hídricos que demonstram, preliminarmente, estarem ainda aquém dos objetivos de descentralização e mudança administrativa requeridos pelo Estado.

Esta sistematização dos fatos relacionados ao processo de implantação da gestão ambiental institucional almeja, na realidade, verificar quais os principais elementos constituintes deste acontecimento, para a partir daí poder levantar problemas e alternativas de ação para o mesmo. Desta forma, se espera que da sistematização constante dos fatos possa se ter a ocorrência de novos caminhos para o avanço intelectual, tal como sugere KOPNIN (s.d.:229-230)¹¹.

Assim, a presente proposta de trabalho vai à direção de apreender e, conseqüentemente, analisar de forma crítica os processos sócio-institucionais que ainda não foram satisfatoriamente descritos enquanto procedimento científico e

¹¹ “A reunião de fatos é a mais importante parte componente da investigação científica. (...) os fatos nunca são um objetivo em si, sendo sempre utilizados apenas como meio de solução das tarefas que se impõem. (...) em todos os casos é necessário incluir todos os fatos colhidos em um sistema qualquer para dar a eles sentido e importância.” – Com isto o autor destaca o valor de se sistematizar as informações coletadas no trabalho científico de forma a melhor empregá-las para a compreensão do objeto de análise.

que, portanto, ainda não se tornaram inteligíveis para o aperfeiçoamento das decisões sobre gestão ambiental dentro do Estado de Minas Gerais – caso estrito deste estudo. É assim, sem dúvida, uma construção analítica que visará abarcar em seu campo de investigação, as demandas sociais e institucionais que envolvem contemporaneamente os processos de reforma administrativa e estrutural dos governos¹² (federal e estaduais) brasileiros, tomando-se aqui, destacadamente, o aspecto do gerenciamento hídrico que tem sido implantado.

O tema tem seu valor de pesquisa no momento em que novos contextos gerenciais são propostos para as instituições ambientais em vigor (modificando suas estruturas administrativas e aplicando novos mecanismos de ação, tais como outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos) e que tem trazido, como consequência imediata, a necessidade de aprofundamento de determinadas questões que não haviam sido adequadamente consideradas anteriormente. Como exemplos pode-se destacar: o papel funcional do Estado enquanto um dos atores envolvidos na administração dos recursos naturais; a emergência de demandas de controle ambiental desenvolvidas de maneira endógena nas próprias comunidades; a necessidade de o Estado reavaliar seus critérios de planejamento ambiental ao longo prazo; a busca de democratização do Estado pelos movimentos populares e organizações não governamentais (se aprofundando a discussão sobre como poderia a sociedade civil colaborar nos processos de gestão ambiental).

Esta postura analítica e crítica de processos de implementação institucional-política se torna pertinente, porque um dos pontos a que se destina a pesquisa científica é que haja uma organização do conhecimento que leve a se constituir como referência para futuras ações. Assim sendo, ocorrendo uma sistematização factual dos acontecimentos envolvidos com a administração dos recursos hídricos pelos órgãos estatais (sobressaindo-se disto os modos interacionais destes, entre si e entre suas determinações e a sociedade civil),

¹² Onde a contribuição da discussão do papel do Estado (e de sua reestruturação) no contexto contemporâneo proposto por OFFE (1997) será de grande importância (por exemplo, quando se discute os novos campos de ação institucional no mundo moderno ou se identifica alguns fatores de relevância para a institucionalização dos grupos de interesses na esfera da atuação política).

possivelmente se tornarão mais esclarecedores os possíveis entraves ao gerenciamento estadual do assunto.

Também adquire importância dentro desta lógica de entendimento a discussão de todo o aparato institucional e legal que detêm hoje o Governo estadual para fazer funcionar as deliberações que, porventura, vier a empregar. Afinal, estas duas esferas são primordiais para a consolidação dos processos de controle e avaliação ambiental: a legislação criando mecanismos (ou coercitivos ou de planificação de ações), e a instituição, executando suas tarefas através das determinações advindas da primeira, desde que respeitados cada qual seu sistema de abrangência.

É interessante explicitar que uma análise criteriosa deste contexto institucional e legal não se poderá pautar unicamente por uma observância às leis de modo “*stricto sensu*”, pois essa conduta traz intrinsecamente o perigo do surgimento da análise viesada, onde todo o aspecto da dinâmica processual das políticas públicas é perdido em detrimento da percepção limitada ao caráter legal positivo. Na verdade, este tipo de análise é largamente encontrada na bibliografia destinada ao tópico da legislação vigente e suas relações com o meio ambiente, como é representado na Figura 1.



Figura 1 - Representação do modelo institucional tradicional de gestão

Mais especificamente, pela representação demonstrada na Figura 1, tem-se a visualização do modelo institucional típico vinculado ao controle dos recursos hídricos, com suas relações impondo uma gestão com forte incidência do aspecto legal (normalizando suas principais atribuições de usos e preservação), tendo por base a sustentação adicional advinda tanto do caráter institucional historicamente construído como também das deliberações requeridas pelos setores de meio ambiente (federal e estaduais) como um todo. Nota-se também o sentido unilateral que possui a dimensão institucional em relação aos recursos hídricos, revelando seu poder definidor da estrutura operacional destes bens e, dentro dessas mesmas pressuposições, empregam-se as ações derivadas dos Comitês de Bacias. Já a presença de uma relação bilateral entre a temática ambiental e os recursos hídricos afirma, na realidade, a existência, em ambos, de outros fatores (tais como solo, vegetação ciliar, etc.) intervenientes que estão constantemente conjugados na definição de suas políticas públicas.

Como parte deste estudo, a investigação sobre as formas de interação institucional e a implementação dos aspectos legais, juntamente com a presença da ação coletiva coordenada pelo Comitê de Bacia apresentam proposições alternativas iniciais ao modelo de gestão institucional tradicionalmente colocado em pauta. O fato de se revelar que estas esferas de ação devem ser interdependentes entre si será importante, na medida em que existe, certamente, uma seqüência de encadeamento de atuações institucionais, e que poderia ser primariamente descrita conforme a representação da Figura 2.

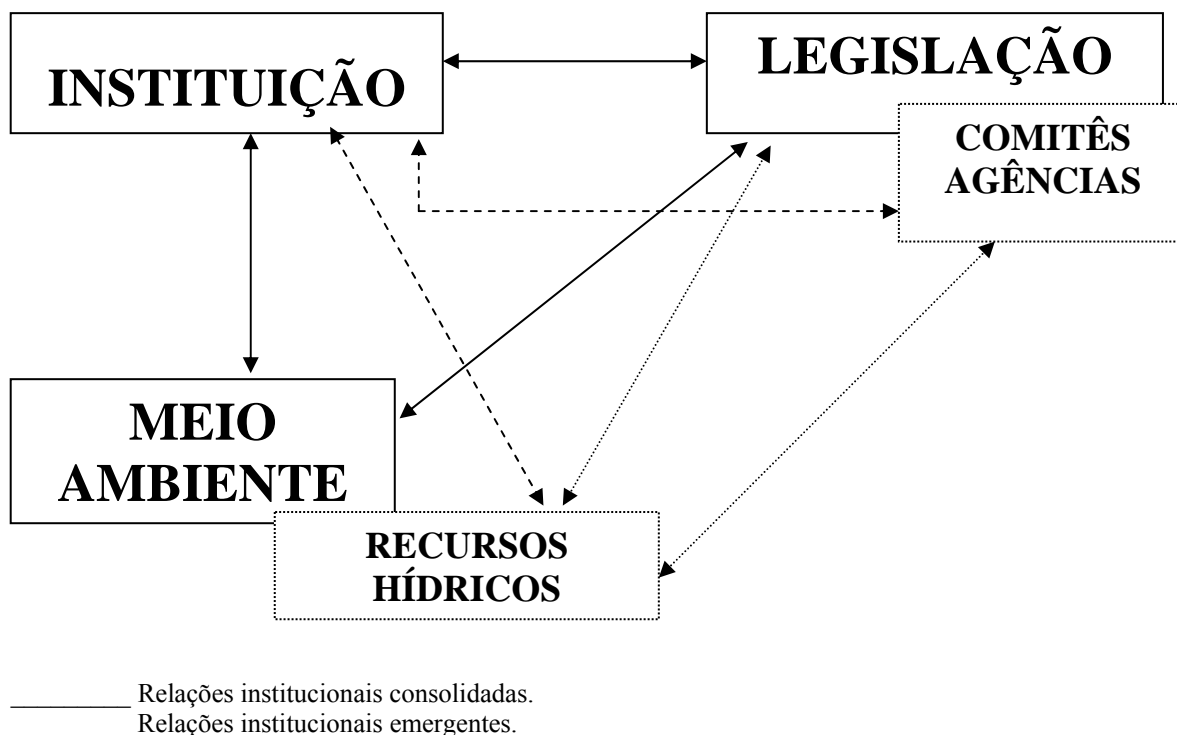


Figura 2 - Modelo de gestão institucional alternativo.

A Figura 2 visa representar a institucionalização da gestão dos recursos hídricos basicamente sob a instância de duas perspectivas analíticas distintas, porém que se encontram no mesmo cenário político-administrativo. Por um lado, tem-se a identificação das relações entre os componentes do sistema institucional (tradicional) pela linha contínua e, por outro, tem-se identificado as ações formalizadas na direção de uma gestão integrada dos recursos hídricos, de caráter ainda incipiente ou hipotético, representada aqui pela linha tracejada. Ambas as linhas revelam, essencialmente, a existência dos componentes do sistema de gestão ambiental, respondendo ao estado de degradação, de conservação e de recuperação dos recursos naturais¹³, que estão sendo apropriados e explorados de

¹³ Uma explicação do significado corrente dos termos pode colaborar na diferenciação dos mesmos: Degradação [Do lat. tard. degradatione] = Deterioração, desgaste, estrago; Conservação [Do lat. conservacione] = Ato ou efeito de conservar(-se), resguardar de dano, decadência, deterioração, prejuízo. [Sin., bras.: conserva]; Recuperação [Do lat. recuperacione] = Recobrar (o perdido); adquirir novamente. Apesar de, por vezes, ter-se situações de emprego destes termos como sinônimos, cada um deles possui sua especificidade dentro da temática ambiental (o primeiro representando uma perda

maneira muito intensa sob a operação deste aparato institucional agora dado. Como ressalva, deve-se destacar que há, por parte deste mesmo aparato, a inclusão de novos componentes, com a conseqüente delegação de novas funções que poderão recuperar, conservar ou preservar os recursos naturais referidos.

Entretanto, essa não é a questão que está implícita a partir da Figura 2. Pelo contrário, a questão a ser esclarecida dentro das propostas deste estudo surgirá exatamente através de uma comparação entre as duas linhas de ação institucional então estabelecidas (ações consolidadas e ações emergentes), as quais permitem a elaboração de hipóteses sobre esse sistema de gestão ambiental em implantação ao nível do Estado. Poderia se destacar, por exemplo, que a gestão integrada, via Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) e suas correspondentes Agências de Águas, pode não se constituir na alternativa mais adequada para o gerenciamento ambiental dos mananciais hídricos devido à ocorrência de diversos aspectos operacionais que poderão interferir em sua eficiência.

Entre eles se colocam tanto a rigidez na dinâmica interinstitucional, a legitimação ainda incipiente dos Comitês, a falta de uma infra-estrutura adequada para se colocar em operação os mecanismos de controle próprios das Agências de Água (cobrança, outorga, fiscalização, etc.)¹⁴, assim como os conflitos entre estes e o aparato burocrático-institucional já consolidado, e que por vezes pode impedir que haja uma inserção real dos Comitês dentro da estrutura posta, uma vez que ainda não se legitimaram diante dos inúmeros atores envolvidos.

Outro fato que a Figura 2 expõe indiretamente em sua estrutura é que para se conseguir uma efetiva superação das usuais situações de interferências de ação entre os órgãos institucionais, se torna bastante relevante que haja três tipos básicos de integração entre estes, a ver:

estrutural, o segundo uma manutenção da condição presente e o terceiro a busca da condição original do recurso) (FERREIRA, 1999).

¹⁴ As Agências de Águas se encontram inseridas dentro do recorte de análise dos CBH da Figura 2, visto que serão estes que estruturarão e definirão seu corpo administrativo/financeiro, tal como orienta a Lei n.º 9.433/97, artigo 43.

- ⇒ Integração Interinstitucional – que exige, por parte dos segmentos estatais, uma maior participação nos processos de tomada de decisão e de fomento à ação coletiva organizada (assim sendo, uma articulação recíproca entre setores municipal/estadual/federal é fundamental).
- ⇒ Integração Intrainstitucional – pertinente à capacidade dos órgãos ambientais de serem co-responsáveis pela aplicação das políticas públicas (dos recursos hídricos, no caso) dentre seus vários setores constituintes, definindo ações conjuntas de estratégias e desenvolvimento.
- ⇒ Integração Intermunicipal – haja vista que os Comitês de Bacia Hidrográfica são, em essência, esferas de participação deliberativas ao nível local, se tem que a busca por uma agremiação maior dos municípios poderá gerar tanto a aceleração do processo de controle ambiental participativo, como também possibilitará maiores oportunidades de financiamentos para projetos ligados ao desenvolvimento regional, seja por parte do Estado, seja de fontes financiadoras externas.

Destaca-se aqui, por outro lado, que o âmbito da ação local não é o foco da discussão deste estudo, mas sim o complexo institucional de meio ambiente em Minas Gerais em ação como um todo¹⁵.

Após uma verificação preliminar sobre o aparato burocrático e legal que delimita as ações pertinentes às instituições ambientais em geral do país, se verifica de enorme valor a identificação de que, quaisquer que sejam as linhas de pesquisa ou de aplicação de normas técnicas no tocante ao setor hídrico estadual, uma comprovação se torna bastante correta: não se adquiriu ainda, em nenhum grau de autoridade ou deliberação, a existência de um modelo de gerenciamento que esteja realmente finalizado em sua conceitualização ou sendo coerentemente aplicado em todo seu processo.

Pelo o que se nota, o recorrente é justamente o contrário: tem-se uma proposta de gestão que requer e merece ser pensada e debatida sob novas

¹⁵ A relação entre os CBH (e a instalação de suas respectivas Agências de Água) e as instituições ambientais existentes se dará exatamente pelo viés da implementação de ações políticas que estruturam municípios (e o Estado em geral) para a gestão ambiental tendo por objetivo o processo (descentralizado) de planejamento e organização integrada para a gestão.

orientações (como na ampliação dos espaços de participação, no maior reconhecimento social do processo de gestão, na delimitação clara das tarefas institucionais, etc.) de forma a se evitar os antigos desvios administrativos evidenciados quando do surgimento das instituições responsáveis pelo controle ambiental em Minas Gerais (a ser debatido separadamente no Capítulo 6).

Vale relembrar aqui que a ocorrência da institucionalização de modelos de gerenciamento ambiental que se pautavam basicamente nas características técnicas das normatizações ou apenas pela busca da captação de recursos financeiros que pudessem alavancar políticas de intervenção no setor foi freqüente. Porém, não se logrou êxito em consolidar um controle real dos recursos naturais. O problema enfrentado por estas instituições ambientais para tornar verídica sua intenção de gestão¹⁶ ambiental integrada, na verdade, é bem mais amplo e complexo do que somente a criação ou reorientação de novos mecanismos de controle legal e operacional.

A partir da percepção desta complexidade na realização das ações que organizam a esfera ambiental estadual é que o estudo proposto define sua problemática de análise, uma vez que se tem, na atualidade, uma série de novas questões que se encaminha para um ponto central a ser necessariamente discutido: como se efetivar uma interação institucional em um cenário com tantos grupos de interesses em relação à gerência de um bem de acesso comum e que é por legislação específica determinado a ter seu uso relacionado à sua multiplicidade de usuários potenciais¹⁷. Isto significa que o foco de discussão passa a ser a alternativa de gestão ambiental dos recursos hídricos que poderá ocorrer dentro do Estado de Minas Gerais, dada a configuração de paradoxos no arranjo institucional existente atualmente.

¹⁶ “A ‘Gestão Ambiental’ engloba a formulação da política de meio ambiente e sua implementação por meio de regulamentações fornecidas por monitoramento apropriado e pela aplicação de procedimentos jurídicos” (BRUSCHI et al., 1998).

¹⁷ “A absorção dos resultados de pesquisas realizadas em vários países em desenvolvimento nas últimas duas décadas, sob a rubrica de “sistemas de gestão de recursos em propriedade comum” (common property resource management systems) tornaram-se aqui particularmente dignos de atenção. (...) Em outras palavras, no que diz respeito a um recurso comum (commons) é mantido sem controle por parte da comunidade, ocorreria a tendência que Garrett Hardin denomina ‘tragédia dos bens comunais’ (tragedy of the commons)” (VIEIRA et al., 1998).

Neste caso, observações advindas da Figura 2 serão de grande importância no sentido de explicitar as direções de ação administrativa e social que se tem no meio ambiente estadual, possibilitando que os novos contextos institucionais que estão sendo foco de implantação possam ser mais bem compreendidos.

E da emergência destes novos posicionamentos gerados pela interseção das temáticas ambiental, institucional e legal que se poderá identificar a rigidez inerente ao Estado burocrático no tocante à administração dos recursos hídricos estaduais. Permite-se, também, o surgimento de análises alternativas ao modelo de gerenciamento tradicionalmente efetuado, que privilegiava esferas decisórias com participação social pouco democrática. Da mesma forma, as averiguações de quais instituições estão se tornando flexíveis o suficiente para se adequarem aos novos contextos da esfera da política pública ambiental em Minas Gerais dota o estudo de uma justificativa adequada para sua realização.

3. FORMULAÇÃO DA(S) HIPÓTESE(S) DE TRABALHO

A capacidade (ou não) das instituições governamentais em dar respostas às demandas sociais crescentes de participação e controle na gestão ambiental (tanto no aspecto consultivo quanto no deliberativo), ajudando a descentralizar administrativamente seus focos de intervenção, se torna o ponto de partida para este estudo. Da mesma forma, tanto o fortalecimento dos movimentos sociais que estão diretamente relacionados aos recursos hídricos, como também o surgimento de “*instituições intermediárias*”, enquanto organismos de gestão com capacidades suficientes para aproximarem as comunidades dos setores estatais ambientais são processos a serem investigados.

Uma vez que, inicialmente, os CBH poderiam ser considerados como uma das possíveis instituições de intermediação das demandas sociais para a gestão, tem-se que esta possibilidade poderia trazer uma maior importância para as ações locais, ao mesmo tempo em que, identificando as lacunas gerenciais, possa preenchê-las através do aumento da confiabilidade administrativa de suas ações. Assim, o que se pretende é a organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica (fórum deliberativo mais próximo das comunidades) como uma das possíveis instituições que intermediem a relação Sociedade/Estado, de forma a

que o surgimento de ações coletivas realizadas em contextos políticos ascendentes ¹⁸ possa ocorrer.

Ou melhor, se torna preciso que seja revista de que maneira se dá a construção própria do Estado brasileiro enquanto pólo determinante das decisões burocráticas, legais e administrativas que, em última instância, determinam como se dará o tratamento da questão hídrica e ambiental como um todo no país.

Outro aspecto que fica claro, conseqüentemente, é que se deve fazer surgir dentro do atual sistema de gestão, dentro do arranjo institucional ambiental existente, novos mecanismos de controle dos recursos hídricos por parte dos segmentos sociais em geral, e não simplesmente o aparecimento de novas instituições para gerir os problemas presentes.

Até porque, o surgimento de novas instituições de gestão ambiental e hídrica (salvo o caso da Agência Nacional de Águas, que já havia sido planejado através das atribuições egressas da Lei n.º 9.433/97, que determinava a criação de um órgão central de controle dos recursos hídricos) pode entrar em conflito com as novas orientações das políticas públicas de simplificar decisões (via descentralização), de maneira a tornar o processo de gerenciamento menos rígido, e mais integrado, institucionalmente.

Esta postura se baseia no princípio da subsidiaridade, que determina que tudo aquilo que puder ser realizado por um órgão ou entidade de alcance administrativo/territorial menor não deverá ser feito por um órgão de maior abrangência. Ou seja, o que se pode delegar aos municípios ou instâncias locais não deverá alcançar o nível do Estado (UF) ou da União, tal como percebe BUARQUE (1988). Tem-se aí desde já uma premente área de tensão administrativa que poderá impedir um consenso maior entre instituições e organismos de intermediação Sociedade/Estado.

¹⁸ "Esta concepção essencialmente antitecnocrática, ou bottom-up (de baixo para cima) preconizava uma gestão mais racional dos ecossistemas locais, gestão esta que deveria incluir a valorização do know-how e da criatividade endógena das comunidades. Desta perspectiva, longe de serem antinômicos, o crescimento econômico e a preservação do uso ecologicamente sustentado dos recursos naturais e do espaço corporificam duas dimensões passíveis de serem integradas" (VIEIRA et al., 1998:54).

Em todo caso, um novo caminho para que os impasses encontrados na gestão ambiental dos recursos naturais possam ser futuramente superados indica ser, com bastante tendência, um aumento de oportunidades de acesso para a sociedade civil em geral nos espaços institucionais ainda não ocupados satisfatoriamente pela mesma. Certamente que estes espaços precisam ser aqueles onde a própria sociedade civil e o Estado se reconheçam como devidamente representados para a mediação social e política¹⁹.

Ao mesmo tempo também, o surgimento dessas instituições intermediárias que consigam articular adequadamente os anseios a serem demonstrados nas deliberações dos Comitês de Bacia Hidrográfica vem com a responsabilidade de realmente se envolverem no processo de gestão, pois, do contrário, as orientações advindas do Estado encontrarão, possivelmente, enorme espaço para tornar toda a operacionalização dotada de caráter burocrático e longe das necessidades originárias das comunidades.

Neste sentido as considerações levantadas por PINTO (1989) acerca das distinções inerentes entre o planejamento institucional e o planejamento popular se tornam questão valiosa a ser considerada no processo de consolidação da gestão via organismos intermediários. Pois, enquanto o tipo de planejamento institucional se caracteriza por ser uma prática de imposição de interesses de classes, que se encontram hierarquizadas no contexto decisório (e onde apenas uma delas acaba por orientar as ações), o planejamento popular é, segundo o autor, uma prática social que acontece endogenamente nas próprias classes populares, com a participação abrangente de seus membros.

O fato é que, por vezes, estes modelos distintos de planejamento se confrontam na determinação dos projetos de intervenção, retardando possíveis alternativas de transposição de práticas setoriais em práticas sociais coletivas. Uma vez que este tipo de acontecimento pode ocorrer com frequência na

¹⁹ “Somente se os meios de intermediação política e os canais de comunicação entre sociedade civil e autoridade política forem “neutros” (...) formas de procedimento poderão ser consideradas legítimas ou dignas de aceitação” (OFFE, 1997). Ou seja, estes mecanismos de intermediação de interesses necessitam se reconhecidos como legítimos pelos atores em interação, que passam a respeitá-los enquanto espaços socialmente construídos para a consecução de novas linhas de ação. Os CBH e as Agências devem ser consolidados sob a orientação deste prisma.

definição das políticas públicas ambientais estaduais, saber que existem diferenças operacionais na forma de ação do planejamento institucional do popular é bastante importante para o gerenciamento ambiental.

Já sobre o papel especificamente vinculado à atuação destes organismos intermediários que se dispõem a mediar, com seu aparato, o planejamento estatal e o planejamento popular mais abrangente, estreitando as relações entre o governo e a sociedade civil, a hipótese que eles trazem consigo incipientes obstáculos de ação que necessitam ser explicitados²⁰ é um fator relevante a ser discutido.

Uma das orientações do trabalho está situado na ordem de chamar à tona a discussão sobre os CBH enquanto veículos de inclusão entre as delimitações estabelecidas pela legislação ambiental, por um lado, e as demandas (de acesso, informação, controle, etc.) dos usuários, por outro, destacando-se aí a mudança interacional proposta pelos novos contextos institucionais.

De forma geral, esta proposta estaria assim exemplificada:

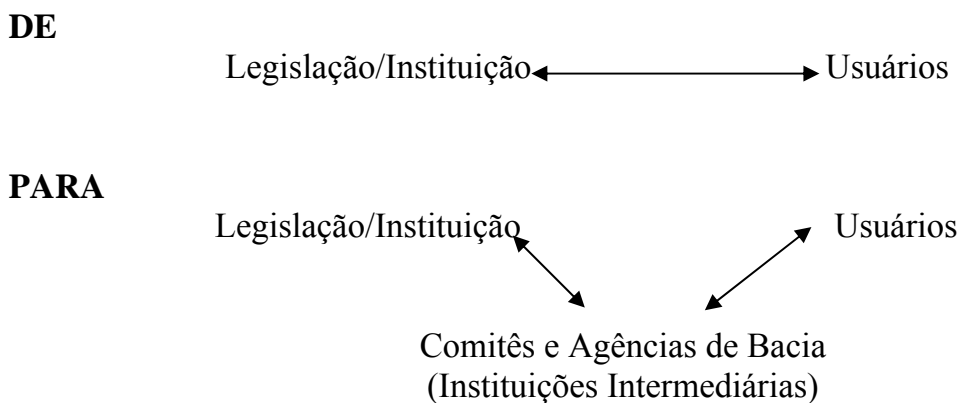


Figura 3 - Comitês e agências de bacias como intermediadores.

²⁰ Tal como a incapacidade atual de ainda não se firmarem como um instrumento de diálogo entre comunidade e setores do Estado, nem sendo por estes bem reconhecidos.

Uma vez que se tem então entre a legislação ambiental (delegando espaços de atuação aos atores envolvidos) e o setor final dos usuários, a existência do papel institucional de mediação entre ambos, caberá definir as atribuições que este mesmo segmento institucional está consolidando e quais seriam seus maiores obstáculos para a gestão. Isto posto, o caráter de legitimidade alcançado pelos CBH frente tanto ao Estado como nas comunidades poderá ser compreendido mais facilmente.

Tem-se nesta direção uma análise crítica sobre a ação institucional ambiental em Minas Gerais tal como ela está operando no panorama de interação administrativa da atualidade, e o que se espera dela como instrumento que assegure um controle dos recursos hídricos minimamente eficaz e com a capacidade de articulação com os organismos intermediários emergentes.

Obviamente que a partir desta lógica de interpretação analítica será valioso explicitar também quais os maiores conflitos de interesses relacionados à gestão hídrica, localizando os principais focos de tensão administrativa/deliberativa para a ação institucional.

3.1. Objetivo geral

O estudo pretende identificar dentro de quais condições se dão as interações institucionais para o gerenciamento ambiental em Minas Gerais, relacionando suas diretrizes operacionais frente à rigidez das orientações estatais tradicionais. Dessa forma visa-se analisar possibilidades de ações políticas públicas que estejam orientadas para a construção de modelos mais adequados de gerenciamento, o que poderia permitir também uma visualização de cenários prováveis, negativos e positivos, a partir do contexto institucional presente na organização ambiental do Estado.

3.2. Objetivos específicos

- Descrever a constituição histórica do aparato institucional de gerenciamento ambiental e hídrico em Minas Gerais.
- Destacar os papéis funcionais das instituições para a gestão dos recursos hídricos e as políticas públicas, caracterizando o paradoxo operacional existente.
- Identificar as interações administrativas que surgem da intersecção entre a temática ambiental, o aparato institucional e as bases legais de atuação.
- Descrever as interações entre as instituições ambientais estaduais, destacando seus obstáculos para consolidação de uma gestão integrada.

4. REFERENCIAL CONCEITUAL

As linhas de condução analíticas a serem desenvolvidas neste trabalho têm seu foco direcionado para a compreensão das principais orientações sobre políticas públicas de gestão ambiental, principalmente dentro do espaço das ciências humanas e sociais, com destaque para as discussões que envolvam o aspecto da formação da ação institucional empreendida pela estrutura do Estado.

A busca pela identificação de obstáculos, tanto teóricos quanto práticos, para o aprimoramento do modelo de gestão que se pretende consolidado para os recursos hídricos estaduais se fará, conseqüentemente, pela avaliação da discussão de inúmeros autores sobre quais as políticas públicas tem sido pensadas no período recente e como elas poderiam influenciar a sociedade, através dos seus programas institucionais de gerenciamento de recursos humanos e naturais.

Assim, um viés de extremo valor para o entendimento do tema se refere ao tópico da relevância da ação coletiva e da dinâmica de ação dos grupos de interesses dentro da sociedade moderna. O assunto é analisado tendo por base os conceitos empregados por OLSON (1999), que descreve como se dá o comportamento de grupos de indivíduos organizados para a construção de objetivos comuns. Da constatação de que, caso haja o surgimento de benefícios futuros, eles serão aplicados para todos (até mesmo para aqueles que nem

participaram desse processo, sabedores de que possíveis ganhos seriam coletivos), é que surge a necessidade de entendimento da lógica operacional dos grandes grupos sociais, que se constituem inevitavelmente enquanto elementos de pressão social coercitiva para a ação. A ênfase que este autor dá em seu trabalho aos diversos problemas que surgem nos segmentos sociais e organizações de grande porte (vistos enquanto unidades operacionais que possuem um interesse em comum) sugere questões sobre o aprimoramento de processos de gerenciamento que se estabeleçam a partir de instâncias de âmbitos menores. Mais ainda, tem-se nestas discussões o esclarecimento de possíveis “*benefícios e incentivos coletivos*”, incluindo-se ações restritivas, a serem aplicados pelo Estado (ele próprio uma organização, segundo o autor) para conseguir gerenciar a interação continuada dos indivíduos envolvidos, fazendo com que estes permaneçam interessados em continuar agindo segundo seus interesses em comum, mesmo que inseridos em grupos de grande expressão numérica ou organizacional²¹.

Transpondo sua análise para a gestão hídrica, se favorece uma reconsideração sobre como os mecanismos de controle e avaliação social usuais poderiam ser melhorados para a integração institucional. Além disso, nota-se por suas conclusões que o custo de organização envolvido na gestão realmente tende a ser tão grande quanto o tamanho das populações envolvidas para tal, uma vez que o contexto de atuação desta mesma gestão envolve grupos bastante grandes.

O fato é que, por envolver os interesses distintos de grupos sociais de várias populações, a gestão de recursos hídricos pode estar passando por circunstâncias semelhantes às traçadas pelo autor em relação aos grupos de escala superior (exemplos serão apresentados, mais especificamente, no Capítulo 8). Como conseqüência, aparece a possibilidade dos Comitês e Agências serem mais eficazes a partir de uma ação centrada ao nível das bacias, com a organização de pequenos grupos para a gestão, o que pode acarretar maior

²¹ “Os grandes grupos são, portanto, chamados de ‘latentes’ porque têm um poder ou capacidade latente para a ação, mas esse poder potencial só se pode concretizar ou mobilizar com a ajuda de ‘incentivos coletivos’” (OLSON, 1999:63-64).

envolvimento e menor custo operacional do que o modelo tradicional (exposto nos Capítulos 1 e 6 deste trabalho).

Mais um aspecto de interesse da investigação é sobre o gerenciamento não só de objetivos coletivos, como também o de bens comuns. Esta temática foi bastante desenvolvida por OSTRÖM (1993) ao discutir as formas de incentivos surgidos nas instituições sociais e o relacionamento destes mesmos incentivos com os modelos de desenvolvimento sustentável comumente adotados. O objetivo passa a ser o de se identificar como se organiza a sociedade moderna para dar conta dos problemas estruturais surgidos pela constatação da urgência da administração de recursos potencialmente escassos, como os são os recursos naturais.

Destaca-se neste sentido, possibilidades teóricas que fundamentem a organização institucional para a gestão dos recursos hídricos mineiros, haja vista que a própria autora salienta a necessidade da existência de ferramentas intelectuais alternativas, que dêem conta da complexidade da temática ambiental no espaço contemporâneo. A verificação da base das ações institucionais aplicadas ao meio natural promovida por seu trabalho analítico, desenvolve uma série de perspectivas de sumo interesse para a temática ambiental como um todo.

Ao colocar as dificuldades de se administrar as ações individuais de exploração dos recursos naturais, caso não haja uma séria consideração sobre a implantação de regulamentações institucionais de controle, baseada em princípios socialmente (e não apenas tecnicamente) considerados corretos (OSTRÖM, 1993:2-3; VELLOSO, 2000:65), o valor da ação institucional ganha fôlego. Nesta direção, tenta-se entender como que algumas instituições conseguiram lidar com a lógica da ação coletiva, enquanto que outras instituições não o fizeram - o uso de vários instrumentos de avaliação, tais como projetos institucionais bem definidos e o uso de normas e regulamentação clara poderiam fazer a diferença (característica também identificada por PUTNAM, 1998:166 sobre a autora).

Um gancho possível de ser admitido com o trabalho aqui proposto vai no sentido de se qualificar quais os tipos de instituições que se formaram no Estado

e quais os seus itens de gerenciamento que impediram (e ainda impedem) que a gestão possa ser melhorada e como estes poderiam ser sofisticados. Da mesma forma, o trabalho de OSTRÖM (1990) salienta a importância de se instaurar incentivos institucionais que consigam consolidar o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais, tal como se propõe o modelo alternativo de gestão embutido na Figura 2 deste estudo.

Também na busca por novos caminhos para dinamizar as ações entre a sociedade civil e o Estado, cabem as sugestões de operacionalização institucional demonstradas por ESMAN e UPHOFF (1989). Quando os mesmos tratam sobre as “*instituições intermediárias*” que poderiam alcançar o poder local das comunidades envolvidas em programas governamentais, eles tratam sobre o valor da consolidação de instituições que permanecessem intermediadoras entre as demandas sociais e a capacidade de realização da esfera governamental para tanto. Fica bem exposto o valor de que haja uma participação do público local (no caso aqui em estudo, as populações do entorno das bacias) como um fator essencial para que programas de desenvolvimento sejam bem sucedidos.

Ao exporem os modelos mais usuais para o gerenciamento institucional, seja ele o modelo burocrático, o econômico-financeiro ou o participativo, tem-se a oportunidade para a cristalização de uma visão conjunta sobre como poderiam interagir tais modelos para a construção de vias alternativas para a gestão dos recursos hídricos. O próprio fato de se enfatizar no trabalho dos autores que a política ambiental a se empregar precisaria ser partidária e sensível aos interesses das comunidades (além de estar concatenada através de ações que façam interagir os setores públicos e privados de forma mais apurada), traz um certo resgate do caráter sociológico da interpretação institucional, muitas vezes perdido em detrimento dos aspectos técnicos da questão.

Tem-se aqui também exposta a importância das considerações efetuadas por OFFE (1997) para tentar lidar com a estrutura estatal contemporânea e as mudanças em suas formas de intervenção no meio social (principalmente em seu viés funcional) visando, assim, discutir como tem sido pensado o Estado no

contexto moderno²². Dado o grande aumento de seu campo de abrangência pela necessidade de novas intervenções (até então não realizadas) das políticas públicas, o espaço institucional passa atualmente por grandes transformações em sua maneira de interagir com seus públicos alvos, necessitando, por isso, reconquistar sua confiabilidade institucional frente à sociedade. Segundo OFFE (1999), é muito relevante que o Estado consiga alcançar um patamar de ser confiável perante seus colaboradores, pois isso poderá evitar que problemas futuros de falta de legitimidade para o agir atrapalhem na administração dos seus projetos.

Especificamente, é necessário o surgimento de novas estratégias da política estatal para que esta demarque adequadamente seu espaço dentro do contexto de negociação dos inúmeros atores com os quais tem correntemente de lidar. No caso dos recursos hídricos, é grande a lacuna administrativa que se pode ter caso o Estado não tenha delimitado objetivamente quais são suas responsabilidades na gestão e quais ele pode demandar a outrem (como nos serviços de saneamento, geração de energia, etc.).

É fundamental se determinar que estas linhas de conduta analítica serão perpassadas tanto pelo conceito de “*sociedade de risco*” quanto pelo de “*modernização reflexiva*” já anteriormente citados, dentro da construção intelectual descrita por BECK et al. (1997) (com maior destaque para este último)²³ sobre os possíveis caminhos teóricos para a reinvenção da política na ordem social da modernidade²⁴. O caráter de imprevisibilidade da esfera social e política contemporânea e de como se poderia pensar espaços diferenciados para a tomada de decisões é, certamente, um fato em comum com o trabalho aqui apresentado. Na verdade, estes autores foram a referência conceitual inicial para o presente trabalho, uma vez que partem de uma avaliação crítica do andamento

²² OFFE (1999) cita que a questão da confiança pública também despertou diversos autores, GIDDENS (1991) e PUTNAM (1998), dentre outros, para uma discussão mais aprofundada deste tópico.

²³ *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.*

²⁴ Para uma análise comparativa sobre as possibilidades da ação coletiva e comunicativa e suas inerentes deficiências, ver LEIS (2000).

do campo institucional, dada sua premente mudança de atuação no contexto histórico das ações governamentais, onde a própria discussão ecológica só muito recentemente passou a fazer parte da agenda institucional, pública ou privada²⁵:

Existem também inseridos no corpo do trabalho os esclarecimentos de diversos outros autores que trataram da problemática institucional em suas diversas nuances, e que foram aplicados de acordo com o caráter da discussão.

É o caso de BOUDON (1979), que dissertou com bastante propriedade sobre os efeitos não antecipados das ações sociais (individuais, coletivas, institucionais) que podem acontecer quando estas tentam agir na resolução de algum problema. Resultados que não eram esperados podem, na realidade, perverter a intenção inicial da ação que foi praticada. Como exemplo, numa vinculação à gestão ambiental, o uso exacerbado de cada ator, dos recursos naturais existentes para a realização de seus intentos traz, como consequência (não devidamente considerada anteriormente pelo mesmo), a perda da capacidade de uso presente e futuro destes bens.

Já BOURLON e BERTHON (1998) foram muito usados para a identificação dos principais pontos administrativos da gestão aplicada no Brasil, permitindo uma ampliação comparativa dos modelos implantados, dando uma visão, inclusive, da forma como esta mesma gestão é aplicada por outros países (Capítulo 8) – deixando-se claro que o recorte aqui proposto é centralizado no gerenciamento ambiental hídrico mineiro. Também WEBER (1999), em suas explanações acerca do caráter burocrático de das instituições, muito colaborou para o entendimento da rigidez estatal em relação aos seus programas de intervenção, assim como para a caracterização deste modelo de gestão pelo Estado brasileiro e mineiro desde o início do século XX. Sua linha analítica sobre a sociologia do Estado, e de como este usa seu poder coercitivo e normativo para agir, se encontra distribuída por todo o texto, contextualizando questões relativas

²⁵ “Neste contexto, devemos também reconsiderar a essência da ‘crise ecológica’ atual. A metamorfose dos efeitos colaterais despercebidos da produção industrial na perspectiva das crises ecológicas globais não parece mais um problema do mundo que nos cerca – um chamado ‘problema ambiental’ – mas sim uma crise institucional profunda da própria sociedade industrial” (BECK et al., 1997:19).

ao modelo institucional tradicional que se busca superar na direção do gerenciamento ambiental alternativo.

Todo este arcabouço de cunho teórico e documental traz como sugestão proporcionar ao estudo a possibilidade de identificar os aspectos que neguem as linhas contínuas de interação contidas na Figura 2 (e que representam as formas usuais da institucionalização estadual concernente ao meio ambiente e sua conservação) em direção aos novos cenários de ação institucional que tentam romper com a estrutura clássica estatal, muito rígida administrativamente e de transformação operativa historicamente muito lenta – o que será demonstrado no Capítulo 6 deste estudo.

A descoberta então destas vulnerabilidades que estão presentes nos processos institucionais se torna o ponto principal para a compreensão de quais alternativas de consolidação para a gestão integrada podem potencialmente acontecer. Na medida em que se torna possível uma desconstrução dos modelos de gerenciamento governamentais vigentes através da confrontação entre estas duas perspectivas da ação institucional (uma mais rígida e normativa, e outra mais descentralizada e participativa), algumas constatações poderão surgir. Certamente que este procedimento metodológico deverá possuir o cuidado de tentar também ser “*maiêutico*” (ou seja, autocrítico) em relação aos conceitos usuais de instituição/legislação/meio ambiente que se encontram nas discussões contemporâneas sobre políticas públicas, tal como orienta POPPER (1960) acerca do trabalho da busca do conhecimento.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A prática metodológica mais apropriada para ser empregada neste tipo de estudo longitudinal de caracterização da formação institucional para gestão de recursos naturais no país (com destaque para as deliberações ocorridas em âmbito regional, vinculadas diretamente ao Estado de Minas Gerais) que estão relacionadas ao gerenciamento ambiental, deve proporcionar ao trabalho a capacidade de análise comparativa entre as diversas ações efetuadas tanto pelo Governo quanto pelas ações dos segmentos da sociedade que estejam organizados ou em vias de organização. A iminência de ser um assunto onde os mais diferentes atores se encontram em processo interacional faz com que se torne muito importante uma visão de conjunto entre as posições tomadas por estes setores no decorrer dos últimos anos.

Isto poderá ser realizado através de uma análise dos documentos emitidos pelos órgãos responsáveis pela organização da questão hídrica no Estado, ou seja, as deliberações normativas do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) a partir da década de 80 em diante, as bases de dados fornecidas pelo Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e também do Instituto de Gestão das Águas (IGAM). A escolha dessas instituições se faz relevante na medida em que elas fornecem evidências das regiões melhor estruturadas para

lidar com a problemática hídrica dentro do Estado através de levantamentos de dados sobre a participação dos atores envolvidos (tais como indústrias, comunidades, setor privado e de tecnologia em geral) em conselhos estaduais e locais, bem como em suas atividades usuais.

Outra fonte importante de informações a ser consultada na estrutura do trabalho será a legislação brasileira que orienta a forma como o meio ambiente passa a ser considerado legalmente pelo Estado nacional e, portanto, determina em grande medida as interações que formarão o arranjo institucional dos recursos hídricos do país. De maneira mais clara, ter-se-á a análise destes documentos: Decreto n.º 2612, de 3 de junho de 1998 - regulamenta o Conselho Nacional dos Recursos Naturais Renováveis; Lei n.º 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente; Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis; Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997 - Política Nacional de Recursos Hídricos (principal aparato legal de sustentação dos novos contextos hídricos estaduais); Lei n.º 9.984/00 – Agência Nacional de Águas. O propósito da análise documental será o de orientar de quais formas se torna possível o gerenciamento social dos recursos naturais do país através de seu corpo jurídico-institucional.

Alia-se a esta análise comparativa a presença de uma revisão de cunho bibliográfico que lide com as linhas de pesquisa e estudo sobre o problema da gestão ambiental em relação ao uso de recursos comuns (como é o caso dos recursos hídricos), de forma a contextualizar e embasar teoricamente as possíveis alternativas a que a tese se destina a alcançar. Metodologicamente, o uso efetivo de pontos relevantes percebidos em participações nas reuniões de órgãos governamentais²⁶, de instituições de ensino e pesquisa e da comunidade em geral – fazendo-se aqui o uso explícito de uma “*observação participante*” que coleta e

²⁶ Estas participações já foram iniciadas desde o primeiro semestre do ano de 2000, quando da ocorrência da primeira “Conferência das Águas” do Estado de Minas Gerais, juntamente com as sessões mensais da Comissão de Meio Ambiente da OAB, reuniões do CERH (Conselho Estadual de Recursos Hídricos), CODEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente) e COPAM-MG (Conselho de Política Ambiental) e ainda os dados fornecidos pelo IGAM (Instituto de Gestão das Águas).

coordena dados não demonstrados oficialmente²⁷ – poderá enriquecer o projeto referido, na medida em que nos permite verificar a distância entre o que se pretende na implantação de novas políticas públicas descentralizadas e o que se tem efetivamente hoje, dentro de uma estrutura de caráter tradicionalmente burocrático.

Dado que todo estudo que pretenda corresponder a um caráter de cientificidade deve se pautar por um recorte fundamental da realidade que se pretende apreender lógica e conceitualmente, tem-se que, a partir dos dois critérios essenciais de delimitação heurística, os campos de discussão serão:

- 1) Cronológico \Rightarrow principais determinações (leis, normas deliberativas, orientações políticas) ambientais desde a emergência da questão na ordem do dia das agendas governamentais, ou seja, a partir da década de 70 até o momento atual. O foco será então a ação institucional estatal vinculada à gestão do meio ambiente.
- 2) Geográfico \Rightarrow A abrangência do estudo se dará pelo espaço territorial-político do Estado de Minas Gerais, identificando a construção dos Planos Diretores de Recursos Hídricos e a institucionalização dos Comitês de Bacias. Deve-se destacar, entretanto, que o estudo irá se pautar pela análise de dados vinculados a bacias hidrográficas que já tenham consolidado seus respectivos Planos Diretores e instituído seus Comitês de Bacia Hidrográfica (ou seja, aqueles que estejam comprovadamente implantando os Planos de Recursos Hídricos, através dos quais os Comitês estão se organizando para a gestão integrada)²⁸.

Através destes recortes é que o trabalho visará dar respostas tanto ao “*o que*” é o modelo de análise escolhido (institucionalização das políticas ambientais em Minas Gerais), descrevendo-o enquanto tema; ao “*como*” ele

²⁷ BRANDÃO (1981), HAGUETTE (2000:66-78) e BECKER (1997:47): “*O observador participante coleta dados através de sua participação na vida cotidiana do grupo ou organização que estuda. Ele observa as pessoas que está estudando para ver as situações com que se deparam normalmente e como se comportam diante delas*”.

²⁸ Uma visualização dos Comitês de Bacia Hidrografia em Minas Gerais é mostrada no Apêndice deste trabalho, para os anos de 2000 e 2001, período de construção deste estudo.

ocorre (com um detalhamento do funcionamento de suas partes constituintes, ou seja, os processo de institucionalização); ao “*onde*” ele se estrutura no corpo da esfera estatal (através da apresentação de um organograma ilustrativo de suas interações tal como proposto pela Figura 2) e, finalmente, responder qual seria a essência/princípio deste objeto de análise (uma vez que este objeto só adquire tal forma devida à determinada combinação de seus componentes), ou seja, o seu “*por quê*”.

Estas etapas de divisão²⁹ almejam assim fundamentar melhor o processo analítico de conhecimento de como se dá a institucionalização dos recursos hídricos propostos atualmente pelo Estado. O que deverá ser buscado efetivamente são justamente as formas de interação entre os aspectos institucionais, os aspectos legais e o meio ambiente (particularizado no estudo na temática da gestão dos recursos hídricos), de maneira a que o trabalho seja justificado pela capacidade de interligar as esferas intervenientes dentro da gestão ambiental como um todo, cada qual com sua especificidade.

²⁹ Segundo PIRSIG (2000), Capítulo 6.

6. INSTITUCIONALIZAÇÃO E MUDANÇA NA POLÍTICA AMBIENTAL EM MINAS GERAIS

6.1. Panorama

De forma a identificar as principais mudanças ocorridas na gestão dos recursos naturais no Estado de Minas Gerais durante as últimas décadas, se faz necessária uma contextualização prévia de todo o processo histórico de construção do caráter institucional e social que tornou possível a existência de inúmeros órgãos responsáveis hoje pelo gerenciamento e desenvolvimento das políticas públicas ambientais. O ponto em discussão será o de se tentar visualizar de quais formas atuou o Estado na administração dos recursos naturais como também tornar mais claro o modelo de instituições que foram (com o passar do tempo e com as constantes mudanças históricas e sociais), adotadas pelos governos mineiros³⁰.

Desta maneira a verificação dos conflitos pertinentes à aplicação de novas linhas de importância política no meio ambiente inevitavelmente

³⁰ Enfatiza-se aqui que o corrente capítulo se estruturou fundamentalmente no trabalho apresentado pela FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM (1998), onde se teve uma exposição do caráter de institucionalização da questão ambiental como um todo para o Estado de Minas Gerais. Esta referência colaborou também como fonte de discussão para outras questões posteriores sobre os programas governamentais de meio ambiente mais comuns e sobre as dificuldades de implantação de ações integradas entre o corpo institucional estabelecido.

aparecerá, possibilitando ainda que os discursos e a ação política possam ser as duas dimensões mais facilmente identificáveis no questionamento dos problemas que foram (e são) enfrentados na institucionalização ambiental no Estado. Os atores envolvidos dentro destes momentos de criação de setores de gerência conseqüentemente também necessitarão ser esclarecidos, uma vez que o entendimento dos entraves administrativos passa inadvertidamente pelo conhecimento destes. Ou seja, as formas como se posicionam estes atores no espaço político se torna primordial para que o âmbito das mudanças institucionais ambientais possa ser mais bem entendido.

O levantamento das mudanças ocorridas passará assim desde a criação da Comissão de Política Ambiental, primeiro momento de formalização de um posicionamento institucional para política ambiental pelo governo estadual, até o período mais recente, em que se tem a FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais) como encarregada das ações executivas determinadas pela COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental). Nota-se, pois, que existe toda uma hierarquização e atribuição de deveres entre os órgãos vinculados com a questão ambiental, sendo por isso mesmo que o mote deste trabalho deverá ser a descoberta dos principais motivos pelos quais o funcionamento das estruturas determinadas para a realização de políticas de meio ambiente em Minas Gerais não se dá de forma tão integrada como poderia.

Outro fato a se destacar é a relevância de se construir uma nova agenda de trabalho para o meio ambiente tanto na esfera estadual (tema deste estudo) como também em âmbito municipal (espaço primordial para a descentralização das ações políticas) e federal (setor deliberativo máximo). Visa-se assim apontar com maior clareza quais seriam os setores envolvidos na gestão ambiental no Estado, desde as instituições governamentais, passando também pela sociedade civil e os setores privados, de maneira a se poder formalizar qual tem sido o arranjo institucional para cuidar dos recursos naturais e se este tem dado conta de suprir as demandas sociais e políticas relacionadas ao tema.

6.2. O início da importância das políticas ambientais e o contexto brasileiro

Advinda de um momento de extremas mudanças na forma com que se concebe o tema ambiental, as políticas públicas relacionadas com os recursos naturais passam a ter uma importância até então não imaginada com o progresso tecnológico e industrial das últimas décadas. Mesmo já existindo inúmeras leis sobre o uso dos recursos hídricos e naturais no Brasil – o documento mais antigo relativo à utilização deste no país data de 1934³¹ - o primeiro movimento de perfil internacional ocorreu com a Conferência de Estocolmo em 1972, onde se teve o surgimento de inúmeros mecanismos jurídicos e regulatórios para o assunto, principalmente com um caráter claramente conservacionista em suas discussões. No entanto foi aí que ocorreu a primeira tentativa de se ter uma discussão em nível mundial (incluindo-se os países em desenvolvimento) dos problemas ambientais até então vigentes, possuindo ainda a característica de ser temática a reunião, ou seja, era introduzida a importância da criação de documentos que pudessem ser usados para direcionarem as políticas ambientais nos diversos países, uma vez que a legislação dos países diferia bastante entre si, além do fato do próprio tema ser ainda pouco normalizado no plano internacional até então.

Infelizmente o posicionamento brasileiro naquela conferência foi extremamente conservador, pois, através da argumentação de defesa de soberania e de solidariedade com outros países do Terceiro Mundo, acabou por se colocar contra quaisquer formas de controle populacional ou ambiental que pudessem afetar o processo de industrialização acelerada por que passava o país³². A

³¹ Apesar da análise deste estudo se deter com mais profundidade na emergência das políticas públicas ambientais brasileiras datadas a partir das primeiras considerações sobre o tema, no início do século XX, é interessante se destacar que também existem evidências de que obras relatando a necessidade de uma maior preservação ambiental no país sejam mais remotas (VIEIRA et al., 1998:297-301).

³² “Na conferência de Estocolmo, em 1972, o governo brasileiro foi o principal organizador do bloco dos países em desenvolvimento que tinham uma posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental (sob o argumento de que a principal poluição era a miséria) e que se negavam a reconhecer o problema da explosão demográfica. Isso correspondia a uma política interna que tinha como pilares a atração para o Brasil de indústrias poluentes e o incentivo para que populações desfavorecidas de alta fecundidade migrassem para a Amazônia (para evitar a reforma agrária em suas regiões de origem)” (HOGAN e VIEIRA, 1995:83).

retomada de novas formas de se encarar os problemas do meio ambiente pelo Estado brasileiro passou então a ser (através da pressão das entidades internacionais) cobrada a todo instante.

6.3. Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente

Como conseqüência, temos a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), no ano de 1973³³, numa tentativa por parte do Governo brasileiro de apagar a má impressão causada por sua atuação na Conferência de Estocolmo assim como esvaziar as críticas internas e externas ao modelo de desenvolvimento adotado no país (que por sinal se encontrava regido por um Governo de caráter autoritário naquele momento), que privilegiava o arquétipo do progresso através dos mesmos níveis encontrados nos países desenvolvidos.

A SEMA representou, entretanto, um avanço para efetivação futura de maior proteção ao meio ambiente pois, além de possuir um caráter normativo em suas atividades, com o surgimento deste órgão, inicialmente sem poder político ou deliberativo – uma constante quando da criação de qualquer órgão vinculado com a área ambiental – acabou por tornar possível que em 1981 surgisse o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que iria se pautar pela busca da melhoria da qualidade ambiental. Além disso, a SEMA tentava agir como ponte entre empresas e setores do governo, delegando funções executivas aos órgãos estaduais visando coordenar melhor as ações destes e ajudando também que cada estado do país pudesse fazer controles mais específicos para combater a poluição ambiental. Já em relação ao SISNAMA, sua criação se deve à elaboração da Lei Nacional do Meio Ambiente, ou seja, a lei n.º 6.938 datada de 31 de agosto de 1981³⁴. Esta lei criou, ainda, o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) - que tinha como incumbência tentar descentralizar as

³³ Decreto n.º 73.030.

³⁴ “Art. 3.º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (...)”.

responsabilidades pelo controle ambiental dentro de um sistema de governo militar centralizador.

Esta lei teve imensa importância para o progresso das discussões acerca do meio ambiente no país, uma vez que objetivou a descentralização da política ambiental na direção dos municípios e estados, deixando ao governo federal a supervisão e a edição de normas de atuação. Além disso, a criação do CONAMA, enquanto órgão de formação multissetorial, estava baseada na capacidade deste de ter suas resoluções o poder de lei para atuação, visando a impedir a centralização das decisões políticas através da participação de setores tanto estatais como sociais. Como um todo esta lei foi muito importante para que a questão ambiental passasse a ser considerada sob uma ótica mais realista, tendo sido por isso mesmo considerada um avanço de postura governamental, pois determinou diversas medidas de prevenção e controle para as atividades vinculadas com os recursos naturais.

Já com relação à inclusão da esfera ambiental dentro das constituições brasileiras o que se verifica é que, apenas na Constituição de 1967, se tem algum pressuposto de normatização da questão do meio ambiente enquanto espaço de tratamento legal pela União, uma vez que, nas constituições anteriores, o tema nunca fora tratado de forma clara de maneira a delegar responsabilidades administrativas possíveis. Na atual Constituição de 1988 tem-se, entretanto, todo um capítulo dedicado ao meio ambiente brasileiro (capítulo V, artigo 225), destacando-se aí a manutenção da qualidade de vida e do equilíbrio do espaço natural. Tem-se também a implantação de mecanismos de educação ambiental por todo o território nacional, determinando como responsável por isso o Poder Público, dentro de uma lógica de ação já iniciada com a Lei n.º 7.347/85, que orienta de qual forma se daria a ação do Ministério Público em relação aos bens de direito como também aos valores do meio ambiente, dentro do uso de termos muito mais específicos para tanto. O meio ambiente passou então a ser realmente reconhecido enquanto espaço de interações sociais importantes, da mesma forma com que a busca por uma especificação do papel de cada esfera do governo adquire importância como pressuposto para a descentralização de tarefas

administrativas e políticas. De fato a Constituição de 1988 privilegia a adoção da gestão ambiental em um espaço de atuação de governos locais, transferindo maiores poderes e responsabilidades de controle aos municípios.

Até hoje, no entanto, tem sido complicado descentralizar as decisões governamentais na problemática ambiental devido à vários fatores, seja pela sobreposição de poderes de atuação dos órgãos, seja pela inexistência (ou, quando há, tem-se de forma insatisfatória) de intercâmbio entre o que poderíamos denominar de “instituições intermediárias” (sociedade civil, incluindo ONG's³⁵ e setores privados) e as esferas governamentais tradicionais. Uma pista para que este tipo de situação tenha ocorrido é que sempre houve resistência em se determinar os meios e limites de intervenção estatal no espaço natural precisamente pela existência de inúmeros conflitos legislativos, políticos e administrativos³⁶.

Notadamente, no entanto, o que se vê é que a ordem institucional (e seus arranjos de interesses) e não a ordem legal propriamente é que tornam o gerenciamento do meio ambiente um problema de solução mais complexa, haja vista que as instituições partem justamente de seus arranjos políticos para efetivarem suas atividades, e estes mesmos arranjos podem mudar com frequência, dependendo do contexto de estruturação política de cada um deles.

Tem-se conseqüentemente que, uma vez que as instituições de uma forma geral precisariam ser co-gestadas quando se constata a existência de recursos comuns e limitados, tal como é o caso dos bens advindos da natureza, caso isto não aconteça, osurgimento de conflitos pela gestão destes se torna inevitável. Na realidade, essa é uma discussão já anteriormente abordada por

³⁵ “Por ONG se entendem organizações cujos membros não são Estados. A Agenda 21 designa nove grupos, que desempenham papel destacado no desenvolvimento durável: ONGs ambientalistas e de desenvolvimento, universitárias, a comunidade científica, as organizações femininas, os camponeses, a juventude, os sindicatos, os povos autóctone e a indústria (...)” (PRESTE, 2000:135).

³⁶ Certamente que o processo de (re)organização institucional traz inerentes dificuldades na sua implantação, pois o grupo de atores envolvidos, sendo geralmente diversificado, impelirá disputas por representação e poder dentro das estruturas administrativas, uma vez que: “Como todo processo de organização supõe, bem entendido, que seja adotada uma distribuição definida de autoridade, esta resultará normalmente da resolução de conflitos entre os grupos interessados, e será necessariamente veículo de novos conflitos” (BOUDON, 1979:55).

OSTRÖM (1990), e este é um fato constante na mecânica de administração ambiental em todas as esferas de governo. Em Minas Gerais, pelo aporte de seus recursos naturais, a institucionalização de órgãos ambientais foi bastante intensa e, atualmente, o pretendido processo de descentralização de deveres encontra na presença da ação burocrática um de seus maiores obstáculos para dinamizar o processo da gestão ambiental no estado.

6.4. Institucionalização de políticas ambientais em Minas Gerais

Com relação ao Estado de Minas Gerais, a primeira movimentação no sentido de se estruturar um órgão vinculado ao meio ambiente com preceitos técnicos e científicos foi verificada com a criação da assim chamada Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente (DTMA) no ano de 1975 e estava ligada diretamente à Fundação João Pinheiro (FJP)³⁷. Entre as tarefas da DTMA estaria o delineamento do melhor modelo a ser implantado de planejamento do meio ambiente visando a implantação futura de um sistema de âmbito estadual de ciência e tecnologia para o assunto – Sistema Estadual de Meio Ambiente – e que pautaria a ação do Estado em quatro níveis: normativo (estudos e projetos), controle (medição da poluição), político (especificação de diretrizes) e fiscalização (aplicação da legislação em vigor).

Esta Diretoria conseguiu se tornar um local de discussões sobre os problemas ambientais, principalmente ao nível de deliberação do Poder Executivo estadual. Aliado com este órgão tem-se também a constituição do Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC), em 1972, e que se propunha a colaborar no desenvolvimento tecnológico ao nível nacional de modo a fazer parte do Sistema Nacional de Tecnologia, como também elaborar pesquisas que aumentassem o rendimento dos setores econômicos mais importantes no Estado – principalmente metalurgia e mineração (FEAM, 1998:59-61).

³⁷ Instituição que desenvolve diversas pesquisas, levantamentos e análise de dados no estado, primordialmente nos campos relacionados com a administração pública e que foi fundada em 1969 para colaborar no planejamento estadual estratégico.

6.5. Sobre o Centro Tecnológico de Minas Gerais

O CETEC, na verdade, surgiu dentro de um processo de direcionamento governamental para as áreas ligadas aos campos industriais, em uma época onde o desenvolvimento do setor era tido como base para o progresso brasileiro como um todo. Obviamente que não seriam apenas o DTMA e o CETEC os únicos a atuarem no espaço ambiental do Estado; vários outros setores estavam tratando do problema, cada qual com sua área de atuação relativamente definida, tal como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), o Instituto Estadual de Florestas (IEF), Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), Assembléia Legislativa, entre outros. Tal conglomerado de órgãos administrativos denota bem a complexidade da formalização de instituições de cunho ambiental, pois a cada grupo de ação tem-se uma gama de interesses e perspectivas muito diferenciadas. Se por um lado tem-se participantes com estudos de fundo acadêmico ou social (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), Centro para a Conservação da Natureza (CCN), etc.), de outro se tem a visão de participantes que visam preocupações primeiras com rendimento e mercado (Mannesmann, Usiminas, etc.).

Dentro desta situação em que são identificados diversos atores e com a necessidade de se formalizar ao máximo possível o papel do Estado acerca das políticas ambientais a serem empregadas, em 1977 temos então a transferência das atribuições da DTMA para o CETEC, juntamente com a criação da SECT (Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia)³⁸. Formalizou assim a primeira institucionalização de uma estrutura que tinha por mote a gestão ambiental em Minas Gerais através de mecanismos operacionais baseados em ciência e tecnologia e que visavam, sobretudo, a criação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e da definição de normas para a política ambiental estadual. Este Sistema estaria estruturado através da atuação de um conjunto de grupos representativos de variadas áreas (Conselho Estadual de Política Ambiental) e

³⁸ Lei n.º 6.953, de 16 de dezembro de 1976.

que ficaram responsáveis pelo direcionamento dos projetos a serem implementados, tendo por secretaria de execução a DTMA e com a supervisão da Fundação João Pinheiro em relação aos estudos efetuados.

Mais uma vez o que se avaliou foi a relevante falta de uma normatização de termos, procedimentos de controle e legislação minimamente adequada, uma vez que se possuía apenas algumas deliberações esparsas e muito específicas sobre as formas do Estado agir sobre o espaço ou sobre como determinados setores deveriam organizar suas atividades de produção³⁹. A necessidade, entretanto, era de não agir apenas de forma econômica e sim, ambiental, organizando melhor as rotinas de cada setor⁴⁰, pois somente assim se tornaria possível o planejamento futuro das funções institucionais e sociais de cada representante, sendo que esta falta de projeção de longo prazo é que dificultou a implementação de novas políticas ambientais.

Os trabalhos da DTMA acabaram por cristalizar a referida criação, em 1977, da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT), assim como também do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia (SOCT), sendo tal fato o primeiro movimento em direção a uma maior formalização institucional e política de intervenções no meio ambiente em Minas Gerais, mesmo que tal secretaria não colocasse de forma rígida um setor especificamente vinculado ao meio ambiente. Isto ocorreu porque o órgão surgiu como uma solução provisória dada pelo governo estatal ao assunto, devido à degradação que se verificou no meio ambiente pelos processos muito acelerados de desenvolvimento econômico em Minas Gerais nos anos setenta. Por outro lado, através de antigos compromissos firmados com os movimentos ambientalistas, era esperada uma institucionalização bem mais abrangente com o passar do tempo, o que, efetivamente, não acabou ocorrendo.

³⁹ Principalmente àqueles ligados à geração de energia, que tinham suas orientações já estabelecidas na década de 50 em Minas Gerais (DULCI, 1999:74).

⁴⁰ “A inexistência de um planejamento conjunto faz com que cada órgão da administração direta e indireta do Estado pense apenas na utilização de recursos próprios à sua área” (FEAM, 1998:73).

Essa realidade de manutenção de programas governamentais paliativos ou com pouca inserção nas populações consideradas, certamente, somente encontrará efetivos obstáculos para sua manutenção quando entrar em vigor regras de controle bem especificadas, aliadas com o surgimento de movimentos sociais/ambientais fortalecidos e melhor estruturados, que farão pesar a questão da representação política. Além disso, também ganha cada vez mais importância a consideração do mercado como um outro elemento regulador envolvido nas deliberações sobre as questões ambientais – sendo seus mecanismos de atuação melhor demonstrados no Capítulo 8 deste estudo. Certamente que esta maior consolidação de outros setores como forma de equalizar os espaços de decisão é fundamental para se repensar as políticas públicas ambientais em Minas Gerais, haja visto que poderá democratizar o processo de organização para a gestão.

Desse período premente da formação da SECT tem-se o surgimento de um órgão de imenso valor na estrutura ambiental no Estado até hoje, que foi (enquanto órgão de estreita relação como o SOCT) a Comissão de Política Ambiental (COPAM), pois esta superou seu caráter de atuação provisório – foi o primeiro órgão do tipo no país, ou seja, com poder deliberativo - e tornou-se instrumento legal de fiscalizar e atuar, com poder de polícia, em todo eventual tipo de degradação efetuada ao meio ambiente⁴¹. O COPAM passava nestes termos a estabelecer quais seriam os mecanismos para a fiscalização e o licenciamento ambiental como um todo.

Adiciona-se a isto que, por trabalhar com diversos segmentos e com uma divisão interna de tarefas de maneira a relacionar decisões políticas com decisões executivas o COPAM tentava ser um órgão com maior dinamismo de ação, e sua atuação foi bastante importante para que a política ambiental, até então incipiente, sofresse um aumento de credibilidade. Porque, ao trabalhar em um sistema de colegiado, o órgão poderia alcançar uma democratização bem maior nas suas decisões (evitando o peso avassalador seja da esfera governamental, seja da esfera dos setores de produção que eram usualmente os principais definidores

⁴¹ Lei 7.772, de 8 de setembro de 1980, regulamentada em 1981; sete anos mais tarde o COPAM adquire a nomenclatura de Conselho Estadual de Política Ambiental (Lei n.º 9.514, de 29 de dezembro de 1987).

finalis), inclusive julgando de forma muito mais clara e emergencial os processos de avaliação que acabariam por serem a ele encaminhados e que necessitariam de trâmites muito menos burocratizados para definir normas ou determinar infrações.

6.6. Conflitos internos no COPAM

O surgimento do COPAM, porém, revelou gradativamente que sua interação com o CETEC (seu órgão técnico de apoio) não se daria de forma tão dinâmica como havia sido prevista, uma vez que cada um possuía uma estrutura administrativa própria, com condições distintas para exercerem suas funções de planejamento e controle ambiental, respectivamente. Primeiramente, o recurso humano empregado no CETEC era basicamente de técnicos e, portanto, mostrou-se depois que este atributo era insuficiente para que houvesse uma centralização no caráter de planejamento, ao nível estadual, das necessárias políticas ambientais. O fato foi que o COPAM necessitou do apoio do CETEC para sua capacitação técnica em sua criação por não ter ainda formado um quadro próprio e personalizado de funcionários. Mais a frente, esta diferença de formação no quadro funcional dos dois órgãos complicou-se, pois colocou-se em contato diferentes áreas realizando planejamentos de gestão ambiental (engenharia sanitária e nuclear, ciências humanas e sociais e ciências biológicas). O aumento da demanda por serviços de ordem técnica, que eram antes satisfatoriamente realizados pelo CETEC, como também por serviços de autuação de atos irregulares, acabou por tornar claro que havia problemas nessa estruturação de trabalho junto com o COPAM e que seriam necessários pequenos ajustes entre as deliberações de ambos.

Tinha-se então os técnicos do CETEC atuando apenas como prestadores de serviços de ordem técnica, sem poder de interferir na parte relacionada com o planejamento ambiental, tarefa que era efetivamente do COPAM, e isto acabou por gerar insatisfações. O maior problema encontrado foi que, por ser formada basicamente por especialistas, o modo com que o CETEC se estruturava era

muito mais inclinado a agir pela ordem tecnocrática do que por ações de planejamento ou gestão mais socialmente concebidas dentro da prática de políticas públicas⁴².

O resultado foi um progressivo distanciamento entre COPAM-CETEC, já que cada órgão se organizava, como já referido, de maneira diferenciada do outro. Para se superar este impasse operacional, foi criada, em 1983, a Superintendência de Meio Ambiente, com o intuito de ser um novo tempo para a institucionalização ambiental em Minas Gerais. Entretanto, apesar dos referidos problemas para atuar, o CETEC se firmou como um órgão especializado no diagnóstico da qualidade ambiental em Minas Gerais, permanecendo em tal patamar ainda hoje.

Já com relação estrita ao setor de recursos hídricos, os objetivos dos estudos do CETEC se pautavam por se realizarem levantamentos dos usos e da qualidade geral encontrada nas bacias hidrográficas estaduais, comumente com a meta de ajudar a definir uma política de recursos hídricos estadual o mais breve possível. Para tanto o CETEC levou sua participação para o Comitê Estadual de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas, que possuía essa responsabilidade.

6.7. Sobre a Superintendência de Meio Ambiente

O primeiro assunto a se destacar em relação à criação da Superintendência de Meio Ambiente⁴³ em Minas Gerais é que este órgão foi fruto das circunstâncias conflituosas em que se encontrou o COPAM devido aos novos desafios de operacionalização por que estava passando, principalmente por possuir, naquele momento, diversos mecanismos de controle e autuação legal que não tinha até então. Entre esses mecanismos poderiam se destacar a ampliação do poder do Colegiado e a cooperação do Poder Executivo e órgãos financiadores, interessados na normatização da área ambiental como fator importante para o

⁴² Sobre uma possível tendência do agir institucional estar mais vinculado com o aspecto da razão técnica do que com da implementação de uma razão política, ver as discussões de Almeida em BRÜGGER (1999:48).

⁴³ Resolução do COPAM 01, de 1983.

desenvolvimento de novos empreendimentos. De acordo com esta proposta e de maneira a fortalecer técnica e administrativamente o COPAM, o governo resolveu aumentar as atribuições da Secretaria Executiva com sua modificação para Superintendência de Meio Ambiente (SMA), de estreita vinculação com o Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia.

Esta Superintendência teria ainda como uma de suas tarefas principais a institucionalização das leis ambientais (código florestal, código das águas, dentro outras) com a aplicação de penalidades e com a observação dos requisitos necessários para liberar ou não eventuais processos de licenciamento. Obviamente que a introdução deste novo órgão não se deu sem suposições sobre seu verdadeiro caráter como dinamizador da política ambiental pois suas funções ainda não se encontravam bem estabelecidas. A solução encontrada foi, assim, tentar fazer com que a Superintendência fosse capaz de se relacionar ao máximo possível com todos os outros atores envolvidos na questão ambiental, em especial as outras instituições governamentais.

A Superintendência de Meio Ambiente encontrava-se estruturada internamente com dois departamentos distintos (com uma secretaria geral para conectá-los) para melhor realizar suas tarefas: um departamento de planejamento e desenvolvimento ambiental (acompanhando as questões ambientais e propondo medidas corretivas e de interação entre os municípios) e um departamento de fiscalização e controle (responsável pelo licenciamento preventivo/corretivo e fiscalização eventual). Dessa forma visava-se dar um maior apoio técnico ao COPAM, aumentando consideravelmente sua capacidade de interação enquanto órgão que tinha por base decisões advindas de seu Colegiado e que necessitava colocar o planejamento como questão primeira. Conseqüentemente o papel de assessoria técnica que era realizada pelo CETEC, e que causava tantas controvérsias, passou a ser exercido pela SMA. O problema é que a criação deste órgão não impediu que a situação de sobreposição de decisões fosse satisfatoriamente bem resolvida; pelo contrário, ampliou-se o debate.

6.8. O papel do CETEC

O aumento dos entraves institucionais, mesmo com a criação da SMA, acabou ocorrendo porque, enquanto o CETEC tinha como forma de ação as análises técnicas, na SMA as questões passavam mais pelo campo das decisões politicamente negociadas. Além disso, mais uma vez, a falta de pessoal (quantitativa e qualitativamente) e de infra-estrutura mínima contribuiu para o agravamento da situação da incipiente SMA, que não dispunha, dessa maneira, da possibilidade de se consolidar enquanto instituição autônoma. Como já descrito anteriormente, a SMA teria como uma de suas atribuições de criação a aplicação de seu poder legal e, assim sendo, a autuação através de penalidades multáveis adquire importância muito grande, ainda mais porque diversos setores da sociedade concordaram em ser a multa um instrumento eficiente para um controle ambiental efetivo – tal questão da eficácia real da aplicação de multas aos infratores até hoje se acha em aberto, permanecendo foro de opiniões das mais diversas. O fato é que o caráter jurídico da questão da aplicabilidade de multas é que poderia ser a fonte de recursos capaz de garantir receita própria para o órgão, principalmente através dos futuros serviços de licenciamento (quando da criação posterior da Fundação Estadual de Meio Ambiente a questão retornaria com o mesmo destaque).

Mas o CETEC viu nesse encaminhamento o empecilho de impedir futuras prestações de serviços de seus técnicos ao setor industrial, já que eles estariam exercendo funções de assessoramento no setor de prevenção e, ou, correção do meio ambiente – tal situação dual já era inerente à sua própria institucionalização, pois é uma fundação de direito privado. O fato é que o próprio setor industrial que não envolveu diretamente a participação do CETEC como órgão de desenvolvimento, haja vista que a política deste segmento era a da importação tecnológica e não do aprimoramento de tecnologias⁴⁴.

⁴⁴ Segundo as exposições de FEAM (1998:107-117).

O resultado foi um distanciamento progressivo da influência do CETEC na gestão ambiental, limitado ao seu caráter técnico e às novas definições realizadas pela Secretaria de Meio Ambiente. As críticas da época sobre a política pública relacionada com o tema ambiental surgiram também em consequência das diferentes perspectivas de intervenção que queriam os setores técnico e administrativo. Vale se notar que, ao mesmo tempo, o Estado implantou pré-condições para o licenciamento de empreendimentos que tivessem potencial de risco de degradação ambiental, exigindo destes a elaboração prévia dos EIA/RIMAs (Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental⁴⁵), numa atitude pioneira de controle não apenas das atividades de produção industrial de detritos, como tinha sido feito até então, assim como também das obras de infra-estrutura, tais como obras hidrelétricas, estradas, ferrovias, etc.⁴⁶.

Isto demonstra que muitas vezes o Estado, por ser considerado como o agente definidor da “recuperação econômica regional”, esteve claramente aliado à indústria (em projetos de desenvolvimento) que, por sua vez, usufruiu do capital estatal para desenvolver seus projetos (DULCI, 1999:69). Isto ocorreu, por exemplo, quando da implantação do primeiro complexo hidrelétrico mineiro, no Rio Santo Antônio, afluente do Rio Doce, em 1946, que gerou a usina de Salto Grande. Ou seja, a criação de sociedades de economia mista (Lei Estadual n.º 510, de 1947), inclusive para o gerenciamento dos recursos hídricos estaduais, foi ação corrente, principalmente quando a geração de energia se tornou um dos principais interesses governamentais (DULCI, 1999:100).

Expõe-se então a existência de uma contradição na própria estruturação do Estado, que por um lado detém um compromisso e uma imagem pública de controle ambiental integrado, mas que também incrementou o aparecimento de empresas e indústrias associadas ao capital governamental. Nota-se também que

⁴⁵ Resolução 001 do CONAMA, de janeiro de 1986.

⁴⁶ “Podem-se dizer coisas contraditórias sobre o Estado moderno; por um lado, ele está definhando, mas, por outro, está mais importante do que nunca, e as duas coisas têm suas razões. Talvez isso não seja tão absurdo quanto parece à primeira vista. Reduzindo a uma fórmula: definhar mais inventar igual a metamorfose do Estado” (BECK et al., 1997:52). Isto significa que o campo de atuação estatal está em mudança, exigindo que a ação institucional seja considerada também dentro de contextos contraditórios de ação, como no caso ambiental.

o setor industrial não é um ator isolado dentro das deliberações ambientais, definindo suas próprias finalidades, mas que, na verdade, é um elemento dentro do processo de gerenciamento que não tem sua origem descolada da própria ação estatal (DULCI, 1999:39). Assim, o setor industrial não é passível de ser apreendido como um todo, haja vista que vários de seus integrantes não desafiam as noções do Estado na esfera ambiental por estarem efetivamente à ele associados (como no caso das companhias de geração de energia).

Essa situação administrativa complexa teve como resposta a institucionalização e mudança de estrutura de alguns órgãos, em destaque aí o surgimento da FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente)⁴⁷ como veículo dotado de um quadro administrativo reformulado pelos conflitos anteriores entre os setores técnicos do COPAM e do CETEC⁴⁸, sendo o responsável pela especificação da área de competência de cada um destes (tarefa até então a cargo da Secretaria de Meio Ambiente) - viu-se contudo neste período de transição a manutenção das dificuldades estruturais de trabalhos já existentes nos órgãos.

6.9. CODEMAs

O intento das políticas ambientais estaduais passa a ser, então, o de priorizar o aumento da consciência ambiental e a ordenação territorial de Minas Gerais como pontes para incrementar estudos sobre os recursos ambientais. Neste sentido a presença da participação dos municípios seria fundamental pois é através deles que se realiza qualquer possibilidade de descentralização das decisões governamentais ou, melhor ainda, se faz mais próximo dos indivíduos a ampliação da capacidade de compreender seu meio ambiente via educação ambiental. O surgimento então, em 1979, do chamado CODEMA (Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente) era parte do programa governamental de incentivar os municípios a interagirem na gestão coletiva do

⁴⁷ Lei n.º 9.525, de 29 de dezembro de 1987.

⁴⁸ A Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia chamar-se-ia agora Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA) e a Comissão de Política Ambiental mudaria sua nomenclatura para Conselho Estadual de Política Ambiental.

meio ambiente. Tinha-se dessa forma a ampliação da atuação do COPAM, com cada cidade podendo ser uma ramificação administrativa (porém somente consultiva) deste.

A estruturação dos CODEMAs estaria baseada na participação de diferentes atores da municipalidade, com nomeação efetuada pelo prefeito, entidades comunitárias e representantes da área governamental. Provavelmente este tipo de composição foi que impediu que houvesse uma dinâmica dos Conselhos Municipais, na medida em que acabaram se tornando palco de disputas políticas locais. Ao invés da descentralização das decisões, tem-se o contrário: como somente a Superintendência de Meio Ambiente tinha poderes para penalizar os infratores ambientais, os agentes municipais agiam com possibilidades mínimas de inserção, tendo de a tudo remeter para a SMA, assim como também estes mesmos agentes estavam vinculados totalmente às determinações políticas de cada linha operacional dos municípios.

A solução era de que houvesse a união entre o segmento consultivo/deliberativo e o segmento executivo municipal como forma de tornar realidade a proposta de maior transparência no processo de implementação da política ambiental. O problema é que tal percepção ocorreu somente a partir do ano de 1993 em diante e, até hoje, se nota que os CODEMA's por vezes se encontram em meio a conflitos de interesses que, evidentemente, não fariam parte dos seus objetivos originais, retardando ainda mais a alternativa de viabilizar a descentralização da tomada de decisões.

6.10. Surge um órgão ambiental autônomo: FEAM

As já expostas dificuldades para a gestão ambiental estadual precisavam ser superadas através de novas medidas. Porém agora a institucionalização de mais um órgão, simplesmente, não poderia mais ser concebido, a não ser que ele tivesse realmente autonomia e infra-estrutura adequada. O crescimento da demanda por licenciamentos, e estudos de impacto ambiental exigiu que houvesse um local onde os processos de desenvolvimento pudessem ser analisados. Outro pressuposto seria o de que esta nova seção estivesse capacitada a obter recursos das fontes as mais variadas possíveis, nacionais ou internacionais, e, neste sentido, a criação de uma fundação seria a escolha mais congruente⁴⁹.

O próprio CETEC, um dos mais afetados pela indeterminação das tarefas institucionais, também concordava que era necessária a implantação de uma nova estratégia de trabalho através da consolidação de um novo órgão, melhor estruturado organicamente. O surgimento de uma fundação que estivesse voltada unicamente para o gerenciamento ambiental passou a ser a chance de se conseguir superar as recorrentes contradições no setor institucional, uma vez que a SMA mostrou-se com pouca sustentação jurídica e política⁵⁰. Concomitante aos fatos, emerge finalmente a FEAM (Fundação do Meio Ambiente)⁵¹, pretendendo aplicar uma separação a mais objetiva possível entre as áreas de pesquisa e aplicação das políticas ambientais. Tanto que, ao ser implantada, a FEAM pretendeu uma parte do corpo técnico pertencente ao CETEC fosse à ela transferida, como parte de sua proposta de ter um setor técnico especializado – se

⁴⁹ Fundação [Do lat. tard. *fundatione*] – “*Ato do Estado, ou liberalidade privada, por doação ou por testamento, que institui uma pessoa jurídica autônoma destinada a fins de utilidade pública ou de beneficência, mediante dotação especial de bens livres; a instituição assim fundada*” (FERREIRA, 1999).

⁵⁰ FEAM (1998:118-125).

⁵¹ Autorizada pela Lei 9.525, de 29 de dezembro de 1987, com criação prevista pelo Decreto n.º 28.163, de 6 de junho de 1988.

perceberá depois que tal pretensão não foi inteiramente contemplada devido à ocorrência de eventos os mais diversos.

Mas somente essa medida não impediu que um recorrente obstáculo atingisse a formação da FEAM e já lhe colocando o aspecto de autonomia parcial: uma vez que foi mal dimensionada, a Fundação não possuía a infraestrutura idealizada anteriormente. Com uma agenda de tarefas muito maior do que sua capacidade de operação e controle e sem nenhum apoio financeiro para suas atividades (como era esperado que a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente assim o fizesse) a FEAM viu-se desde seu início cercada de imprevistos estruturais que reduziram muito sua especificidade de se tornar um ponto de apoio às futuras deliberações do COPAM.

O fato de ter precisado de técnicos oriundos de outros órgãos afetou o funcionamento da Fundação, e com isso foi preciso se gerar uma nova qualificação para esta, ainda mais em um contexto de aumento de pedidos de prestação de serviços. Certamente por não ter incorporado a área ambiental do CETEC em suas deliberações internas, viu-se que isto cooperou para que a estrutura inicial da FEAM fosse abalada.

O novo órgão, além disso, não possuía um plano de carreira à altura do que tinham os técnicos do CETEC, nem ao menos perspectivas de tê-la no curto prazo, o que determinou com que a maioria dos especialistas se sentissem desmotivados para transferirem-se de instituição - o resultado foi que a FEAM se viu desestruturada tanto em seu quadro pessoal como também pela falta de laboratórios de análises, que continuaram vinculados com o CETEC.

Concernente à captação dos recursos próprios, que não surgiram, tem-se duas causas principais para tanto:

- 1) o Fundo de Defesa Ambiental (Lei estadual n.º 7.772), que repassaria o capital arrecado com multas, não foi, em momento algum, enviado aos cofres da FEAM;
- 2) a Constituição Estadual de 1989 tornou as fundações dotadas de caráter de “direito público”, reduzindo assim as possibilidades de aplicação de recursos

e pessoal em projetos de desenvolvimento⁵², uma vez que adota-se agora o Regime Jurídico Único.

Então, de maneira imediata, a estrutura planejada para a FEAM teve de ser cada vez mais simplificada para poder se adequar ao novo contexto político e jurídico por que passava o Estado. Nota-se também que a política ambiental de integração entre os municípios juntamente com outras medidas de descentralização não aconteceram e, uma vez mais, não foi possível a internalização da questão ambiental nos municípios mineiros porque os programas que foram desenvolvidos estavam mais baseados em ações preventivas do que em projetos de regionalização que visassem a considerar os problemas advindos do meio ambiente como um tema que precisaria de visão em longo prazo.

E se, por um lado, tem-se a escassez de recursos humanos aliados a uma situação salarial defasada como os pontos mais deficientes da gestão ambiental em Minas Gerais, por outro se tem como meta, ainda que quase sempre desconsiderada, a urgência de que era preciso descentralizar, via regionalização ou municipalização, as atividades da FEAM. Se a solução decidida fosse a de se espalhar escritórios do órgão pelo Estado, a ação denominar-se-ia “desconcentração”, ou se fosse escolhido intervir pelo campo da municipalização política, a ação se consideraria como de “descentralização” da política pública.

O que era preciso, na verdade, era que realmente fosse possível à FEAM interagir como instituição pública com os outros setores sociais e governamentais que se encontravam em evidente falta de coordenação de posicionamento político; possivelmente com a inclusão de outros órgãos em sua estrutura interna poderia se facilitar uma maior agilidade ao processo, principalmente se houvesse o apoio da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) neste sentido. Foi dentro deste contexto que o Governo visualizou que somente com a adoção dos critérios ambientais por municípios e órgãos que se poderia efetuar

⁵² Constituição Estadual de 1989, parágrafo 5, artigo 14: “ (...) ao Estado somente é permitido instituir ou manter fundação com a natureza de pessoa jurídica de direito público” .

uma gestão dos recursos naturais com melhor qualidade. Atualmente as atribuições de ação da FEAM são as seguintes:

- pesquisar, monitorar e diagnosticar a poluição ou degradação ambiental⁵³;
- desenvolver pesquisas, estudos, sistemas, normas, padrões, bem como prestar serviços técnicos destinados a prevenir e corrigir a poluição ou a degradação ambiental;
- desenvolver atividades informativas e educativas visando à compreensão, por parte da sociedade, dos problemas ambientais, relacionados à poluição ou degradação ambiental;
- apoiar os municípios na implantação e no desenvolvimento de sistemas de gestão destinados a prevenir e corrigir a poluição ou a degradação ambiental;
- fiscalizar o cumprimento da legislação de controle da poluição ou da degradação ambiental, podendo aplicar penalidades;
- atuar em nome do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, nos termos de regulamento, no licenciamento de fonte ou atividade poluidora ou degradadora do meio ambiente;
- atuar junto ao COPAM como órgão seccional de apoio, nas matérias de sua competência, assessorando as Câmaras de Atividades Industriais, de Atividades Minerárias e de Atividades de Infra-estrutura;
- exercer outras atividades correlatas⁵⁴.

A reforma da estrutura de política ambiental transformou-se dessa maneira em um ponto de fundamental importância para que as perspectivas de integração se realizassem; as discussões começaram a partir do ano de 1995, e tinham como tarefa efetuar uma ampliada revisão de como estavam alocadas as responsabilidades de cada órgão governamental no tema ambiental.

Como consequência direta dessa reformulação institucional aparece a proposta da criação de uma secretaria que estivesse totalmente voltada para a área ambiental, sendo muito bem aceita.

⁵³ Com a sistematização de dados advindos das 242 estações de monitoramento, a serem melhor descritas consequentemente (Capítulo 8).

⁵⁴ Fonte: www.feam.br.

6.11. SEMAD

Desde que o campo ambiental começou a ser motivo de interesse de maior controle por parte do Governo que vários setores sociais – de pesquisa e planejamento e, destacadamente, os ambientalistas – reivindicavam que fosse instituída uma Secretaria Estadual de Meio Ambiente como forma ideal para a coordenação das ações dos atores envolvidos com a área. Como objetivo principal nota-se a tentativa de integrar eficientemente as operações que eram realizadas pelo COPAM, FEAM, IEF E DRH. Este último, que era o responsável pela gestão das políticas públicas de recursos hídricos até o momento, pois se intitulava Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais, acabou por ser incorporado gradativamente ao novo contexto político, haja vista que tinha atuado com muito pouca força na solução de problemas ambientais, pautando-se mais pela análise quantitativa do que qualitativa das águas do Estado.

Dentro desta lógica de construção de uma gestão ambiental integrada, o próprio Instituto Estadual de Florestas⁵⁵ também se posicionou a favor de sua inclusão na nova secretaria, juntando-se a ele depois o DRH, o que ajudou na agilização do surgimento da SEMAD⁵⁶ (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) enquanto instituição que agregasse os órgãos ambientais, estando subordinada tanto ao COPAM e ao CERH (Conselho Estadual de Recursos Hídricos), assim como estava vinculada com a FEAM, o IEF e o DRH.

Seu principal critério de formação seria pautar suas ações futuras no planejamento e na integração da gestão ambiental, pretendendo identificar os recursos naturais do Estado, articular-se com os atores do cenário ambiental

⁵⁵ Lei Estadual n.º 10.561 de 21 de dezembro de 1991.

⁵⁶ Lei n.º 11.903, de 6 de setembro de 1995.

como um todo, estabelecer normas técnicas abrangentes e, também, coordenar o zoneamento ambiental em Minas Gerais de uma forma mais objetiva⁵⁷.

Após a criação da SEMAD, a política ambiental no Estado passou a se caracterizar por uma especialização muito maior das atribuições de cada instituição, que, em linhas gerais, tentariam superar o desafio permanente de descentralizar a política ambiental enquanto gestão pública, via o incremento da participação das organizações envolvidas, e que poderia ser assim demarcada, conforme Quadro 1.

De acordo com o Quadro 1, o setor de gerenciamento de recursos naturais passou por uma reformulação a partir de 17 de julho de 1997, cabendo agora à gestão dos recursos hídricos ser responsabilidade do denominado Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). Na verdade, este novo órgão era uma reformulação do antigo Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (DRH), que, mesmo possuindo representação no COPAM, era pouco atuante para lidar com a área ambiental, não tendo uma visão mais abrangente (incluindo o aspecto qualitativo) dos recursos hídricos, exigindo, por isso, que houvesse uma nova orientação institucional para este setor. O próprio processo de inclusão do antigo departamento das águas durou meses para acontecer, exatamente porque o DRH era uma instituição que se relacionava diretamente aos recursos hídricos, ou seja, com a fonte de geração de energia elétrica e, portanto, os interesses envolvidos eram grandes⁵⁸.

⁵⁷ A SEMAD demonstrava que estava inserida no processo de reformulação institucional que já vinha acontecendo desde a efetivação da Lei n.º 11.504, do ano de 1994, que determinava a política pública de recursos hídricos estadual.

⁵⁸ É correto se enfatizar, mais uma vez, que a questão da importância dada ao setor elétrico em Minas Gerais, na realidade, remonta às décadas de 40 e 50, sendo quase sempre considerado com um dos principais fatores para o desenvolvimento regional, tal como destaca DULCI (1999:69-76).

Quadro 1 - Divisão da agenda ambiental da SEMAD/FEAM

Agenda	Instituição responsável	Objetivo
Azul	Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM)	Gestão dos recursos hídricos no Estado e outorga de uso da água para pequenos empreendimentos.
Marrom	Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM)	Prevenção e controle de eventuais degradações ambientais advindas de atividades poluidoras ⁵⁹ .
Verde	Instituto Estadual de Florestas (IEF)	Formulação e execução da política florestal estadual, preservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável ⁶⁰ .

Fonte: FEAM (1998) e www.feam.br.

A nova instituição (criado pela Lei Estadual n.º 12.584 de 1997) passou a ser a responsável pelo planejamento e administração dos mananciais hídricos estaduais, avaliando a quantidade e (a partir deste momento) qualidade dos mesmos. Dentre suas atribuições encontra-se também a coordenação dos temas que estejam vinculados com a gestão hídrica, principalmente àqueles mecanismos institucionais legais (a serem mais bem discutidos no capítulo posterior) em implantação, tais como: formação de Comitês de Bacias Hidrográficas para colaboração na gestão, projetos de proteção de mananciais e abastecimento, outorga do uso da água por diversos usuários, regularização de

⁵⁹ Estando diretamente relacionada ao controle da qualidade ambiental desenvolvida no espaço das reservas minerais do Estado e quais seus principais focos de degradação relacionada com a intervenção das indústrias relacionadas com o uso destas (reservas).

⁶⁰ Especifica-se aqui que, uma vez que o recorte deste trabalho se focaliza no aspecto da gestão dos recursos hídricos, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) tem sua discussão realizada de uma forma mais esparsa, o que não diminui sua importância dentro da proposta de gestão integrada promovida pela SEMAD a partir do final dos anos 90. Por outro lado, sua formulação institucional sugere variadas distinções em relação ao IGAM, na medida em que é uma autarquia criada pela Lei Estadual n.º 2.606 de 05 de janeiro de 1962. Ou seja, sua formação administrativa e funcional começou a ser elaborada bem antes do órgão ambiental de gestão hídrica e também da própria emergência das discussões ambientais de uma forma mais abrangente.

rios, drenagem das bacias, prevenção de enchentes e secas, etc.⁶¹. Sua organização a define como um órgão vinculado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (sendo sua secretaria de execução de projetos), que se estabelece como uma instância superior de orientações ou resolução de conflitos que não foram bem resolvidos ao nível de atuação da nova instituição. Cabe enfatizar que os projetos de maior impacto na área dos recursos hídricos, principalmente em relação à geração de energia, estariam na ordem de resolução do COPAM, para que obtivessem a outorga do direito de uso das águas, uma vez que ainda não haviam comitês nem agências de bacias hidrográficas no Estado, e o próprio IGAM ainda não se encontrava com infra-estrutura instalada suficiente para operar adequadamente.

Isto posto, para que se tenha uma visualização de como se estrutura atualmente o setor administrativo ambiental de Minas Gerais, e tentando se explorar a divisão colocada no Quadro 1, que coloca basicamente as três vias de administração ambiental em implantação, caberia agora a exposição do organograma funcional da SEMAD, de maneira a que a interação institucional em vigor possa ser melhor compreendida.

Haja vista o grande número de alterações pelas quais passou a esfera ambiental estadual nas últimas décadas, tal como exposto no presente capítulo, a demonstração da disposição dos atores institucionais em voga colabora para que delimitemos ainda mais suas áreas de controle e avaliação. Tem-se então a seguinte estrutura de gerenciamento em Minas Gerais (Figura 4), segundo o que coloca FEAM (1998:153).

⁶¹ www.igam.mg.gov.br.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente
e Desenvolvimento Sustentável
SEMAD

ÓRGÃOS SUBORDINADOS COLEGIADOS

Conselho Estadual
de Política Ambiental
COPAM

Conselho Estadual
De Recursos Hídricos
CERH

ÓRGÃOS VINCULADOS

Fundação Estadual
de Meio Ambiente
(FEAM)

Instituto Estadual
de Florestas
(IEF)

Instituto Mineiro
de Gestão das Águas
(IGAM)

ÓRGÃOS ASSOCIADOS

Núcleos de Meio Ambiente nas secretarias
integrantes do COPAM
(Planejamento, Agricultura, Cultura, Minas e
Energia, Saúde, Educação, Transportes e Obras
Públicas, Indústria e Comércio)

Polícia Militar
de MG
Polícia Florestal

ÓRGÃOS LOCAIS

Secretarias/Departamentos Municipais de Meio Ambiente
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Ambiental

Fonte: Adaptado de FEAM (1998).

Figura 4 - Organograma da SEMAD.

7. A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E OS RECURSOS HÍDRICOS

7.1. A emergência da legislação ambiental

Uma das maiores necessidades para o aprofundamento da questão ambiental dentro do limite territorial estadual é, sem dúvida alguma, a compreensão das vinculações inerentes entre meio ambiente e a legislação pertinente, uma vez que, se por um lado surgem demandas cada vez maiores para um efetivo controle dos recursos naturais – seja por demanda populacional, industrial ou política – por outro se tem a observância das leis como um pressuposto de possíveis ações governamentais ou mesmo aquelas advindas das comunidades organizadas. O próprio reconhecimento de que a questão ambiental deveria ser um tópico à parte dentro das funções estatais enquanto fortalecimento de novas políticas públicas vem ao encontro do aparecimento de uma legislação crescentemente melhor adaptada para lidar com o assunto (mesmo que ainda se tenha muitos pontos a serem reavaliados). Com isso, o surgimento de instituições com poderes de decisão mais bem distribuídos deverá ser a base de futuras mudanças, uma vez que a existência de programas governamentais setoriais não possuem mais sentido no contexto atual. De nada adiantaria, essencialmente, ter-se a ocorrência de uma institucionalização de grande âmbito das atribuições do

Estado se estas não estiverem criteriosamente estabelecidas dentro dos campos de atuação das leis estaduais e federais – no que tange ao gerenciamento dos recursos hídricos, pela Constituição Federal de 1988, as águas de domínio municipal deixam de existir, permanecendo as de administração superior, estadual ou federal.

Se inicialmente nos Capítulos 1 e 6 se teve uma análise das maneiras como se deu a institucionalização das políticas públicas dentro de Minas Gerais, é preciso agora uma caracterização mais adequada das determinações legislativas e jurídicas que, desenvolvidas há várias décadas, em vários contextos sociais, determinam as ações que deverão ser aplicadas para o controle social e administrativo dos recursos naturais. Sendo que neste trabalho a ênfase será dada destacadamente aos recursos hídricos, de forma a que se possa identificar futuramente os prováveis obstáculos para uma eficiente atuação dos Planos Diretores de Recursos Hídricos, a observância das normas obtidas através da compilação de diversas leis (de amplitude estadual ou federal) será de imensa importância, tendo-se em vista sempre a capacidade de interação dessas deliberações para concretizar uma gestão da qualidade ambiental, fato ainda incipiente no país, mesmo com a existência de legislação bastante abrangente (leis, decretos, normas deliberativas, etc.). Antes de tudo, a conceitualização de determinados termos, usados com extrema frequência na área ambiental/jurídica se faz bastante pertinente exatamente para se evitar uma aplicação inadequada. Concomitantemente, os empregos de determinados fundamentos foram identificados através do aparecimento da Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, que é de intrínseca relevância para a legislação ambiental brasileira, na medida em que oficializa um interesse do Estado em normatizar o tema, sendo conhecida, assim, por ser a lei que trata da “Política Nacional do Meio Ambiente”⁶².

⁶² “A Lei n.º 6.938/81 foi a primeira tentativa no sentido de estabelecer-se princípios, objetivos, metas, instrumentos e penalidades em um único diploma legal, a fim de implementar uma política de preservação do meio ambiente e da qualidade de vida em todo território brasileiro. Com o advento da lei, além da implementação da Política Ambiental, um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) foi instituído com o fim de dar suporte, através de seus organismos, a efetiva aplicação da lei” (CUNHA e BERTUCCI, 1996:52).

Tal como descrito, ela possui alcance por todo o território brasileiro, e passa a considerar “(...) *o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.*” – art 2º, inciso I.

Aqui caberia uma explicação ainda mais criteriosa do que, para os fins últimos legais, significa o conceito “meio ambiente” e o recorrente termo de “recursos naturais”, incluindo-se aqui obviamente os hídricos, ambos inseridos no art. 3º, respectivamente, incisos I e V:

“I – meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; (...)

V – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.”.

Dessa forma, também é necessário frisar a importância fundamental da Lei n.º 9.433 de 08 de janeiro de 1997, na medida em que é ela o regimento máximo para ao gerenciamento das águas brasileiras, instituindo não apenas a Política Nacional de Recursos Hídricos, como também torna possível a existência de um Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Ambos estão estruturados em uma percepção de que a água é um recurso de enorme valor estratégico e que assim necessita ser administrado de maneira a mais ampla possível, contando-se aí uma constante participação das comunidades e dos usuários em geral dos serviços de água. É interessante notar que a partir desta lei federal o Estado passa verdadeiramente a assumir o extremo valor que possui a água enquanto recurso. Além do que, tal fato demonstra uma maior maturidade das instituições públicas em estabelecer padrões mais descritivos das funções adjacentes a cada órgão vinculado, direta ou indiretamente, com o tema; haja vista, que uma superposição de atribuições sempre se verificou como um dos maiores entraves para que uma gestão dos recursos naturais ocorresse no país de maneira mais dinâmica.

Claro que a esta Lei 9.433/07 se aliam as normas gerais determinadas pela Constituição Federal de 1988⁶³, uma vez que ela é o documento de cunho

⁶³ “No que tange aos regramentos ambientais brasileiros, (...) O tema foi e é alvo de proteção através da Constituição Federal do Brasil e de legislações infra-constitucionais federais, estaduais e municipais. Dentro desse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil, já em seu preâmbulo,

legislativo de maior poder deliberativo acerca das atitudes a serem consideradas para com o meio ambiente nacional geral. Além disso, ela se destaca como a primeira Constituição do Estado brasileiro que enfocou de maneira deliberada a questão ambiental, muito mais embasada em seus aspectos sócio-políticos, técnicos, do que se centrando no valor de patrimônio público ou privado dos recursos nacionais. Especificamente por essa importância, a existência de um tópico vinculado unicamente ao meio ambiente passa a ser fato demonstrativo do valor que o assunto adquiriu nestes últimos anos (o artigo em questão é o de número 225 da Constituição)⁶⁴.

Apesar do fato de se enfatizar as orientações especificadas pela lei que determina a Política Nacional dos Recursos Hídricos, isto de forma alguma desmerecerá o auxílio de outras inúmeras leis governamentais que regem o meio ambiente estadual, visto que a noção de gestão de recursos naturais parte do princípio de uma ação construída em conjunto nos diversos setores administrativos, inclusive aqueles onde a participação popular tem sido cada vez mais exigida. Assim sendo, a leitura da legislação ambiental e os recursos naturais devem ser realizados com um panorama mais amplo, onde as prováveis lacunas existentes que não permitiram ainda uma institucionalização completa dos setores governamentais possam surgir mais claramente.

denota ser o Estado democrático brasileiro destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais (...) onde se inclui o meio ambiente ecologicamente equilibrado” (CUNHA e BERTUCCI, 1996:45-46).

⁶⁴ Uma outra legislação que também é válida de ser citada, apesar de já estar ultrapassada tanto temporal quanto juridicamente, e que teve várias de suas deliberações modificadas por normalizações mais recentes (Leis n.º 9.433/97 e n.º 9.984/00, por exemplo), mas que, ao mesmo tempo, ajudou no processo de reconhecimento da água como bem natural a ser fiscalizado pelo Estado, foi o chamado “Código das Águas”, de 10 de julho de 1934 que “(...) ainda é considerada pela Doutrina Jurídica como um dos textos modelares do Direito Positivo Brasileiro” (www.mma.gov.br).

7.2. Sobre a política ambiental

Em relação à política ambiental⁶⁵, é evidente que o Governo, ao tentar dar uma direção mais segura para futuros investimentos e controle mais efetivo dos recursos naturais dentro do território nacional acabasse por tentar englobar, no ano de 1997, as principais propostas de gestão hídrica que, havia muito tempo, estavam sendo consideradas como prioritárias para uma implementação estatal. A evidência de que os bens naturais estão sendo cada vez mais inseridos nas definições governamentais respalda a importância da Lei 9.433/97, que, finalmente propôs uma descentralização maior das esferas de decisão sobre o consumo e gerência das águas pelos estados e municípios brasileiros, fato até então muito debatido mas que, efetivamente, ainda não tinha adquirido um aspecto legal adequado. De modo explícito tem-se na Seção “Dos fundamentos”, no art. 1.º, inciso VI, o seguinte: “- *a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades*”.

Além disso, tem-se visivelmente o tema tratado no art. 3.º, inciso IV (“Das diretrizes gerais da ação”), que é necessária “- *a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional*”.

Na verdade, ao se considerar a água como um bem natural limitado e de usos múltiplos, a legislação ambiental dá um avanço imenso no sentido de um reconhecimento da emergência de uma sistematização dos recursos hídricos, pois cada setor da sociedade trata e consome os mesmos de uma forma muito própria, e uma determinação generalizada sobre o assunto possivelmente impedirá que a água seja tratada e liberada adequadamente para seu uso final, que é distinto (para produção de energia, de lançamento de resíduos nos esgotos, no transporte de cargas e pessoas, para recreação/lazer e, principalmente, para o consumo

⁶⁵ “A legislação brasileira trata do meio ambiente de várias maneiras: criando direitos e deveres; (...) criando instrumentos de proteção ao meio ambiente; criando normas sobre o uso de um bem ambiental, como o solo, a água; disciplinando atividades que interferem com bens ambientais e criando Unidades de Conservação” (NEVES e TOSTES, 1998:59).

humano e a dessedentação de animais). É um primeiro passo para que haja futuramente práticas rotineiras de planejamento do uso dos recursos hídricos dentro da esfera estatal, fato nada usual se levarmos em conta a enorme dificuldade para se colocar em andamento as políticas públicas que eram feitas até praticamente meados dos anos 80. Neste período o perfil de atuação dos responsáveis pelo meio ambiente era o de incentivo à uma industrialização exagerada ou à ações governamentais de cunho paliativo, sem programas de controle e administração dos recursos naturais. Esta gestão pretendida das águas federais e estaduais traspassa, inadvertidamente, por processos descentralizadores de decisões que a Lei 9.433/97 teve por objetivo concretizar.

De forma descritiva, ela define não apenas os limites de deliberações de normas e aspectos técnicos nos níveis regionais, como também instrumentaliza a Política Nacional de Recurso Hídricos no sentido de poder gerir tanto a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos quanto a cobrança pelo uso dos mesmos⁶⁶ dentro de uma série de especificações – no caso da outorga de uso, por exemplo, a lei especifica que o objetivo fundamental é o de preservar a utilização múltipla das águas, limitando a concessão de uso para um prazo máximo, renovável por igual período, de trinta e cinco anos.

O próprio fato de esta lei efetivar uma gama de mecanismos que permitam aos governos cobrarem pelo uso da água nos mostra uma busca de receita, por parte do Governo, para institucionalizar estruturas devidamente consistentes para planejar os recursos hídricos em Minas Gerais. Cabe relatar que até este instante era cobrado dos usuários somente o tratamento da água e sua conseqüente distribuição pelos municípios do Estado. E, tal como anteriormente verificado, a falta de um suporte financeiro criou uma série de instituições incompletas do ponto de vista da prática rotineira, pois centralizava a liberação de recursos dos órgãos nas determinações contextuais do Estado.

Daí advém, então, o instrumento dessa Política Nacional de Recursos Hídricos que possivelmente maiores oportunidades de mudanças e descentralização de ações trará para as políticas públicas de águas em relação á

⁶⁶ Respectivamente os incisos III e IV do art. 5.º (“Dos instrumentos”).

lógica gerencial vigente, ou seja, a criação dos Planos de Recursos Hídricos (também denominados de Planos Diretores de Recursos Hídricos). Estes teriam formação mais ampla e com planejamento mais acessível de ser controlado, seja pelo próprio Governo ou pelas comunidades municipais, já que em sua constituição, a participação do maior número de segmentos sociais possíveis é um pressuposto da ação público-instituição. O seu surgimento se dá pela Seção I (“Dos Planos de Recursos Hídricos”), artigos 6.º, 7.º, 8.º, onde se destaca que:

“Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos” – art. 6;

“Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com planejamento compatível com o período de implementação de seus programas e projetos (...)” – art. 7.º;

“Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País” – art. 8.º.

7.3. Planejamento por bacias hidrográficas

Ponto importante a se discutir é exatamente o relacionado com o art. 8º, que delimita a abrangência da construção dos Planos Diretores através de fronteiras físicas (por bacia hidrográfica) e políticas (por Estado, para o País) bem claras, dando autonomia e responsabilidades de atuação para cada representação administrativa, incluindo-se neste ponto o nível municipal. Deve-se acrescentar também a essencial deliberação do art. 1.º, da Seção “Dos fundamentos”, inciso V, onde se tem 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.”. Isto significa, em essência, que a política ambiental pública passa a ter uma ação local – a ser exercida pelas comunidades relacionadas com sua referida bacia hidrográfica – primordial para uma descentralização mais coerente dos mecanismos de controle institucional usuais, uma vez que sistematiza regiões para coleta e leitura de dados vinculados com cada bacia, evitando a ocorrência de eminentes superposições de decisões burocráticas. Essa realidade não passou despercebida, pois já havia sido notada por BOURLON e BERTHON (1998)

quando estes descreveram acerca das novas formas de gestão de bacias hidrográficas empregadas nos últimos anos:

“A nova lei brasileira prevê: uma gestão por bacias que deverá ser aplicada a todo o território, um planejamento nacional e por bacias e uma integração entre ações setoriais através da coordenação dos projetos dos governos, municípios e usuários.”.

Realmente, o fato da bacia hidrográfica se tornar, via legislação, a unidade territorial para a cristalização das novas ações políticas vinculadas com a gestão das águas possui uma série de aspectos facilitadores de um maior controle do potencial hídrico estadual, a se destacar:

- 1) Incrementa o aparecimento de diversos Comitês de Bacias Hidrográficas (unidades de análise central deste trabalho), que são, na verdade, a base para um possível aumento de participação social, descentralizada, haja vista que sua composição – segundo a diretriz legal do art. 39, Lei n.º 9.433/97 – deverá englobar representantes dos mais variados segmentos. Dessa forma, ao se ter uma bacia hidrográfica territorialmente delimitada, com um comitê institucionalmente reconhecido, o trabalho de gestão ampliada dos recursos ambientais em Minas Gerais avança sensivelmente. Isto na medida em que pressiona a ação coletiva através da participação em conjunto de setores sociais que tradicionalmente entram em conflito para deliberar sobre como deveriam ser geridos os bens naturais (tais como entidades civis e os representantes governamentais, por exemplo);
- 2) Ameniza as distorções existentes entre os dados anteriormente coletados sobre o potencial hídrico estadual, uma vez que agora as eventuais pesquisas serão realizadas por trechos geográficos (em microrregionais), esclarecendo melhor as áreas mais críticas do ponto de vista da degradação ambiental. Isso favorecerá, sobremaneira, a capacidade de intervenção, tanto dos comitês como dos governos regionais, para maior controle da qualidade hídrica, favorecendo o conhecimento desses levantamentos para as comunidades localizadas nas regiões de entorno dos rios;
- 3) Facilita a criação de consórcios intermunicipais para a administração de bacias hidrográficas que terão, inclusive, competências administrativas (por

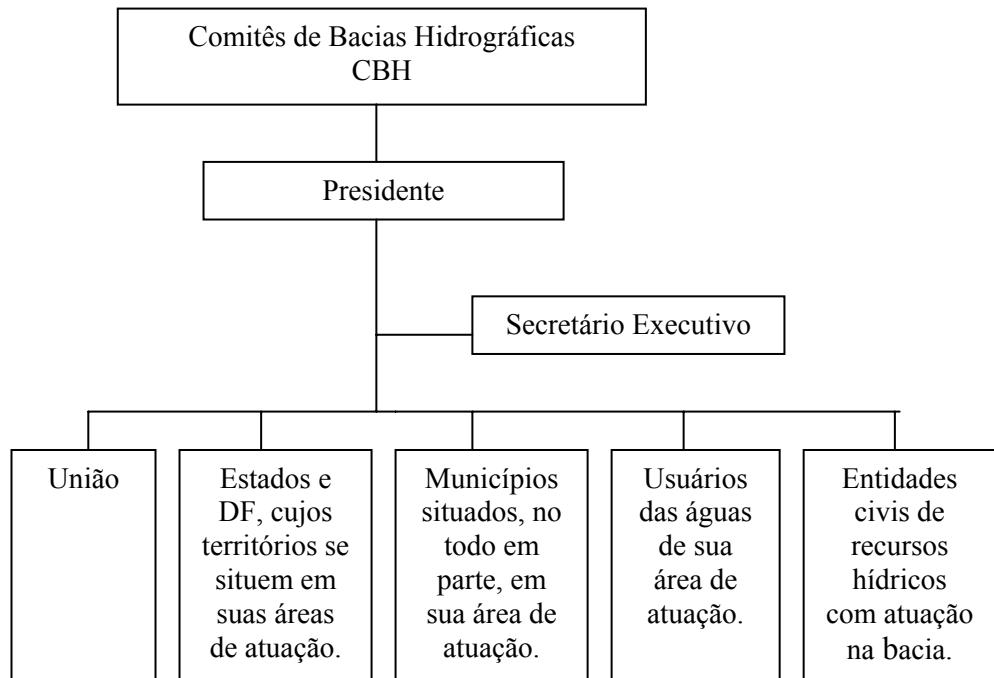
prazos determinados) para exercer as funções das Agências de Água até a real estruturação destas instituições – que terão suas estruturas descritas posteriormente - tal como determina o art. 51 da Lei n.º 9.433/97 (“Das disposições gerais e transitórias”). Ou seja, estes consórcios poderão gerir, inicialmente, a implantação do planejamento hídrico estadual. Para efeito de esclarecimento, segundo o art. 47 da referida lei, os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas são “*organizações civis de recursos hídricos*”, estando estas vinculadas diretamente aos Comitês de Bacia Hidrográfica correspondente, que é o órgão setorial (juntamente com as Agências de Água) de maior instância na bacia;

- 4) Supera os entraves burocráticos de caráter operacional muito comum para a tomada de decisões envolvendo a recuperação de rios que envolvem mais de um município; isto porque quase nunca ocorre uma correspondência entre os limites físicos e os limites políticos de cada trecho de um curso d'água – essencialmente, por questões geomorfológicas, o inverso é o mais comum. Conseqüentemente, ter a bacia hidrográfica como unidade de implantação da política ambiental impede um retardamento de definições para a administração dos rios. Neste caso, um rio que atravessasse mais de um município passaria a ser diretamente responsabilidade do consórcio de municípios aos quais pertence, dentro dos limites da bacia hidrográfica deste determinado rio;
- 5) Torna possível que haja uma racionalização no uso dos potenciais hídricos, assim como assegura uma interação de ações preventivas em relação à possíveis danos ambientais, tendo sempre em última instância a implementação de um uso múltiplo das águas do Estado.

Estes pontos, enquanto facilitadores de maiores conhecimentos sobre a real situação das águas estaduais traz, em conjunto, a necessidade de que os Planos Diretores sejam considerados como deliberações mais baseadas em considerações políticas-institucionais do que técnicas, pois explicitamente serão estes regidos pela participação de setores sociais mais abrangentes do que somente o corpo de pessoal vinculado com os centros de administração e

pesquisa. De forma geral a legislação, através da Lei n.º 9.433/97, atribui uma gama de intervenção muito grande aos Planos de Recursos Hídricos, que habilitam-se a serem realmente instrumentos de planejamento de longo prazo, caso efetivem uma interação entre seus grupos sociais (de poderes de inclusão extremamente díspares atualmente) constituintes, durante a dinâmica de atuação dos Comitês de Bacia.

Retornando um pouco sobre do porquê do grande incentivo que trouxe a Lei n.º 9.433/97 ao controle hídrico, vê-se alguns tópicos bastante importantes que poderão gerar alternativas de gestão melhor ajustadas ao momento sócio-político contemporâneo (de busca de formas alternativas de gerenciamento ambiental): a outorga de direito de uso, a cobrança do uso dos mananciais hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes para uso presente e futuro, e o surgimento das Agências de Água. Estes instrumentos, aliados à estrutura proposta de organização dos CBH, enquanto espaços para deliberação administrativa, podem possibilitar uma ação de gestão integrada, com um nível maior de participação social (possuindo representantes da União, dos Estados e Distrito Federal, dos Municípios, usuários e entidades civis envolvidas), descentralizado administrativamente pelo Estado (Figura 5).



Fonte: Adaptado de SILVA e PRUSKI (2000:89).

Figura 5 - Organograma dos comitês de bacia hidrográfica.

7.4. A outorga do direito de uso

Um dos maiores problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos, não apenas em Minas Gerais como em todo o país, tem sido a falta de procedimentos técnicos e políticos que sejam capazes de agilizar um controle dos usos que são realizados com as águas (de superfície ou subterrâneas) para uma infinidade de propósitos. Obviamente que, assim, a concessão (ou melhor, a outorga) do uso destes é um fator determinante para o sucesso ou não de uma política pública ambiental que se pretenda satisfatória em relação aos recursos hídricos estaduais⁶⁷.

⁶⁷ “A outorga da licença ambiental ocorre em função de vários fatores, como a realidade do meio ambiente e a capacidade do empreendimento de causar-lhe impactos. Ela nunca é definitiva. O conhecimento prévio desta realidade e o acompanhamento de suas transformações podem mostrar ao Poder Público fatos novos, levando-o a rever decisões, podendo chegar ao extremo de negar a licença. É por esta razão que as licenças tem prazo certo” (NEVES e TOSTES, 1992:44).

Sem embargo, ao outorgar para qualquer segmento - seja da grande indústria, seja de empreendimentos imobiliários/turísticos diversos, ou também para o uso dos setores agrários de uma região determinada, etc. - o direito de explorar um recurso ambiental, as instituições são diretamente responsáveis por executar um estudo prévio sobre o pedido de uso, enfatizando os aspectos gerais de planejamento, assim como acompanhar o seu desenvolvimento, uma vez liberado tal empreendimento proposto, dentro de uma lógica de administrar eficazmente um padrão qualitativo e também quantitativo das águas (tanto que há toda uma hierarquização destas em classes de uso), em acordo com a Seção III (“Da outorga de direitos de uso de recursos hídricos”), art. 11. Mais importante ainda, a outorga significa, perante a Lei n.º 9.433/97, um compromisso governamental de preservação dos mananciais hídricos de prováveis usos para os quais aqueles corpos d’água efetivamente não podem ser destinados (como, por exemplo, liberar o direito de uso de um determinado rio por uma indústria, dentro de um trecho territorial de grande demanda populacional ou onde a prática da agricultura ocorra com significativa presença).

Mais uma vez aqui se nota que a temática ambiental não deve restringir seu escopo de ação somente nos aspectos técnicos, uma vez que, mesmo quando se tem empreendimentos dentro de normas estabelecidas, a conseqüente aprovação poderá significar uma perda de qualidade social e ambiental muito grande. Dessa forma, a outorga de direito de uso é um instrumento também de controle político-social, pois tenta conciliar os interesses diversos de acordo com as prioridades determinadas pelos Planos Diretores de Recursos Hídricos e que foram previamente aprovadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica. Em concordância com este postulado, fica bem claro que esta preservação dos recursos hídricos, em meio a tantos interesses dispersos, deverá ser buscada a todo o momento, de acordo com o descrito no Parágrafo Único desta mesma Seção III, ou seja: “*A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso de múltiplo destes*”.

É muito importante que fique claro também que a concessão para uso não é um evento que ocorre definitivamente, ou melhor, que uma vez liberado o

empreendimento, este passa a usufruir de forma deliberada dos recursos naturais hídricos existentes; pelo contrário, pois, na verdade, partindo-se do art. 15, a outorga pode ser eventualmente suspensa (no todo ou em parte, em definitivo ou por um prazo a ser determinado através das instâncias diretamente vinculadas) desde que seja verificado, por parte dos órgãos com tal responsabilidade⁶⁸ que os termos fixados na deliberação da outorga não estejam sendo respeitados, inclusive com possibilidades do surgimento de eventuais degradações ambientais. Outrossim, é necessário esclarecer que, em momento algum, as águas (estaduais ou federais), ao serem outorgadas para eventuais usos, passam a ser do domínio dos outorgados. Isto não é possível, visto que os recursos hídricos são inalienáveis – impossibilitados de serem vendidos ou doados a terceiros, sendo concedido apenas (e, ressaltando-se mais uma vez, por determinado período de tempo somente) o uso destes, de acordo com normas predeterminadas (art. 18, Lei n.º 9.433/97). Para finalizar, com o surgimento legal das Agências de água (a serem explicadas posteriormente), através da Lei n.º 9.984/00, tem-se que caberão a estes órgãos proporem aos seus comitês de bacia respectivos os valores a serem cobrados dos usuários dos mananciais hídricos estaduais, além de sugestionarem um plano maior de aplicação dos recursos que forem eventualmente arrecadados com a já descrita cobrança por uso. Todo este processo tem por base uma ação interacional Comitê-Agência muito bem especificada pelo art. 44 da Lei n.º 9.433/97, Capítulo IV (“Das Agências de Água”)⁶⁹.

⁶⁸ Leia-se art. 14: “A outorga efetivar-se-á por ato de autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal”.

⁶⁹ Como destaque, tem-se: “Compete às Agências de Águas, no âmbito de sua área de atuação: (...) III – efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; (...) V – acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação; (...) VIII – elaborar a proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; (...)”.

7.5. Da cobrança do uso dos recursos hídricos

Tem-se aqui um ponto de extrema importância dentro da lógica atual das políticas públicas ambientais no tocante ao sistema de gestão dos recursos hídricos como um todo, que é a determinação da cobrança pelo uso das águas. Possivelmente não se tem tópico mais presente nas discussões sobre os recursos hídricos do que este, haja vista que, a partir de agora a água é reconhecida com um bem natural e econômico que efetivamente precisa ser racionalizado e gerenciado através do incremento de programas advindos dos Planos Diretores. Esta cobrança vem ao encontro de uma necessidade de estruturação do setor hídrico do país, que muitas vezes se encontrou incapaz de administrar adequadamente este bem por não possuir um quadro administrativo e econômico minimamente estável.

É justamente por essa razão que obter recursos financeiros que realmente possam consolidar programas de pesquisa e de intervenção nos recursos hídricos estaduais tem sido um dos avanços preconizados pela Lei n.º 9.433/97. É preciso agora que a água seja compreendida pelos usuários em geral enquanto um bem de capital, de valor real, a ser claramente especificado à estes. Mais ainda, ao se ter a implementação de todo um sistema para cobrança do uso da água, esse caráter econômico que ela atualmente adquire passa a ser automaticamente (apesar da forma obrigatória) socializado, haja vista que todos os setores que deste bem usufruem, passarão a serem cobrados para tanto. Um outro fator importante é que, com o surgimento desta cobrança, as deliberações dos Planos Diretores e a supervisão constante dos diversos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) alcançam um patamar ainda maior de responsabilidade, já que, como determina o art. 22 da referida lei, “*Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados (...)*”⁷⁰.

⁷⁰ Neste sentido, a presença permanente da sociedade civil, de maneira a supervisionar se a aplicabilidade deste artigo está sendo realizada de maneira adequada, é de suma importância.

O que se retira daí é que a cobrança tem um objetivo claro de estruturar institucionalmente mecanismos de controle aos Comitês, para que os eventuais recursos financeiros possam ser verdadeiramente aplicados na bacia hidrográfica à ele vinculada. Isto poderá permitir futuramente aos municípios e usuários que a questão hídrica possa ser melhor compreendida, caso se efetive esse retorno dos dividendos para a comunidade que efetivamente os gerou. Caso contrário, entretanto, ter-se-á mais um entrave à consolidação das políticas públicas hídricas criadas nestes últimos anos, no grau em que os setores sociais que são cobrados pelo uso da água acreditem que estes valores arrecadados não terão sido aplicados corretamente (ou pior, nem mesmo aplicados) na bacia hidrográfica ou na realização de programas de cunho ambiental.

Precisamente neste ponto, é correto que os Planos de Recursos Hídricos e os CBH estejam corretamente instalados, tendo em vista decisões descentralizadas de gestão capazes de verificar e aplicar dinamicamente os recursos auferidos na melhoria da qualidade do padrão ambiental de cada região, porque, de acordo com o art. 38 da mesma referida lei, compete justamente aos CBH (inciso VI) “- estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados”. Esta é uma comprovação explícita do destaque que a atuação dos comitês terão daqui a diante dentro da gestão hídrica no Estado, pois são suas deliberações que nortearão a captação de recursos que fomentarão programas de controle do uso racionalizado da água.

Adiciona-se a esta posição, e de caráter ainda mais recente, é a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) como entidade máxima, possuindo abrangência federal, para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, tal como determina a Lei n.º 9.433/97. Essa legislação – de n.º 9.984, de 17 de julho de 2000 – é fruto de uma busca de direcionamento para delegar responsabilidades de aplicação das políticas vinculadas com a questão hídrica, principalmente porque este órgão, que é uma autarquia⁷¹, foi institucionalizado

⁷¹ “Autarquia: [Do gr. *Autarchía*] s.f. - 1. Poder absoluto. (...) 5. Jur. – Entidade autônoma, auxiliar e descentralizada da administração pública, sujeita à fiscalização e tutela do Estado, com patrimônio constituído de recursos próprios, e cujo fim é executar serviços de caráter estatal ou interessantes à coletividade, como, entre outros, caixas econômicas e institutos de previdência. [Cf. *Autarcia*]” (FERREIRA, 1999).

com autonomia administrativa e financeira pressupostamente suficiente para conseguir agilizar o processo de implementação de uma política de gestão abrangente das águas⁷².

Além disso, especificamente no tocante à cobrança pelo uso dos bens hídricos (uma vez que o tema do surgimento da ANA merecerá um tópico a parte), a Lei n.º 9.984/00, em seu art. 4.º, respectivamente, incisos VI, ratifica que caberá evidentemente à Agência Nacional de Águas:

“- Elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei n.º 9.433, de 1997 (...)”.

É interessante se notar também que as Agências de Água, assim que efetivamente forem instaladas – uma vez que ainda se encontram em processo de institucionalização, tanto que seu corpo técnico e administrativo está sendo gradativamente estabelecido – possibilitarão maior agilidade de controle dos recursos hídricos, se formalizando como instituições com fontes de receitas muito bem especificadas para operar (art. 20, Lei n.º 9.984/00), destacando-se, entre estes, os recursos vindouros pela aplicação de cobrança pelo uso (inciso II):

*“Art. 20 – Constituem receitas da ANA: (...)
II – os recursos decorrentes da cobrança pelo uso de água de corpos hídricos de domínio da União, respeitando-se as formas e os limites de aplicação previstos no art. 22 da Lei n.º 9.433, de 1997 (...)”.*

Desta maneira torna-se evidente que, com o aparecimento das diretrizes operacionais impostas pela Lei n.º 9.433/97, a forma de se analisar os recursos hídricos passou por grandes modificações, pois, agora, a organização e implantação de um Sistema Nacional de Recursos Hídricos que coordene a gestão integrada das águas se tornou de fundamental importância, principalmente quando se considera que a legislação ambiental ainda não havia considerado a água enquanto um recurso de valor a ser capitalizado e devidamente

⁷² “Art. 3.º - Fica criada a Agência Nacional de Águas – ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”.

regulamentado por normas estatais específicas. No entanto, o que acontece contemporaneamente é uma busca, por parte dos governos, em instituir mecanismos legais que permitam a captação e a aplicação de receitas unicamente vinculadas com as bacias hidrográficas e seus planejamentos de preservação de recursos em longo prazo embutidos nos Planos Diretores de Recursos Hídricos.

E se, como já descrito, todo montante auferido através da cobrança pelos usos múltiplos deverá se limitar à aplicação restrita para cada bacia correspondente, torna-se claro também que, seguindo a normatização do parágrafo 4.º, Lei n.º 9.984/00⁷³, a atuação administrativa dos comitês (em formação ou os já existentes) será a base para que a cobrança da água seja verdadeiramente um dos instrumentos de consolidação da Política Nacional de Recursos Hídricos, na medida em que serão os mesmos (CBH e Agências de Águas) os principais definidores da aplicação dos fundos obtidos para conseqüente controle dos cursos d'água.

Por outro lado, é interessante que fique claro que a aprovação de abrangência nacional é um preceito realmente destinado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que é um órgão de aspecto de consulta e deliberação inserido dentro da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) – regulamentado pelo Decreto n.º 2.612 de 3 de junho de 1998. Em outros termos, esta evidência requer dos comitês uma razoável capacidade de interlocução de suas demandas em relação aos órgãos ambientais superiores, principalmente em relação ao Conselho Nacional, visando uma correta aplicação da renda gerada em suas bacias pela cobrança de uso dos mananciais hídricos.

Até porque, de acordo com o inciso VII, do art. 1.º do Decreto n.º 2.612, uma das competências do CNRH é, justamente “- *aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos*”; ou seja, tanto para a efetivação da outorga quanto para a efetivação do uso ou para o conseqüente enquadramento

⁷³ “As prioridades de aplicação de recursos a que se refere o caput do art. 22 da Lei n.º 9.433, de 1997, serão definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os respectivos comitês de bacia hidrográfica”.

das águas em classes de uso⁷⁴, um dos conceitos fundamentais para o sucesso da iniciativa de gestão hídrica é o de articulação institucional.

7.6. As agências de águas

Dentro da temática hídrica, as agências de águas são, seguramente, o que há de mais recente em relação à legislação ambiental brasileira, tanto que a data de sua criação, tal como já descrito, nos remete ao dia 17 de julho de 2000. Sua criação já havia sido planejada desde a promulgação, em 1997, da lei de institucionalização da Política Nacional dos Recursos Hídricos e, desde então, sua importância na lógica operacional da ação estatal foi gradativamente crescente. Isto se deu, inclusive, devido à falta de um órgão executivo que estivesse relacionado exclusivamente com a gestão dos recursos hídricos existentes no país. No caso de Minas Gerais, o Instituto de Gestão das Águas (IGAM⁷⁵) é o órgão responsável por efetuar a Política Estadual de Recursos Hídricos, porém, não possui caráter oficial para administrar os recursos advindos pela cobrança pelo uso dos cursos de água estaduais⁷⁶, pois, tal como orienta o inciso V, do art. 44 da Lei n.º 9.433/97, assim como também o inciso IX, do art. 4.º da Lei n.º 9.984/00, onde se tem que cabe administrar diretamente às novas Agências: “- Arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei n.º 9.433, de 1997”.

O valor dado à captação de recursos gerados pela cobrança de uso não é sem razão no caso das Agências de águas, uma vez que um dos seus requisitos

⁷⁴ Respectivamente, incisos XI e XII do Decreto n.º 2.612.

⁷⁵ “Lei n.º 12.584 de 17/07/97- Altera a denominação do DRH para Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), competindo-lhe, dentre outras prerrogativas, o gerenciamento integrado e eficaz dos recursos hídricos, o controle das outorgas de direito de uso das águas, da cobrança e compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos. Cabe ressaltar que esta lei vincula o IGAM à SEMAD” (www.igam.mg.gov.br).

⁷⁶ “(...) sobreleva-se a necessidade de se instrumentalizar o órgão executor da Política Estadual de Recursos Hídricos, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), de um ferramental tecnológico moderno e ágil para o controle e a minimização dos graves problemas advindos dos eventos hidrológicos adversos” (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2000:6).

básicos para poder ser criada sua estrutura foi que existisse realmente uma viabilidade econômica e financeira na futura área a ser implantada esta entidade federal⁷⁷.

Para tornar mais clara qual é a capacidade de ação de uma Agência de água, ficou especificado na legislação ambiental que ela ficaria estritamente relacionada com o perímetro de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica que requererem sua instalação perante os conselhos estaduais ou federal responsáveis pelos recursos hídricos destas bacias. Caso a bacia hidrográfica e seus CBH estiverem em âmbito federal, o mote será de decisões relacionadas com bacias que, em seu transcurso, atravessem mais de um Estado federativo da nação. Obviamente que isto significa que, sem a existência prévia de um ou mais CBH (Comitês de Bacia Hidrográfica), é legalmente proscrito que a ocorrência de criação de uma agência possa acontecer – art. 43, inciso I, Lei n.º 9.433/97.

É recorrente que os comitês de bacia e os seus respectivos Planos Diretores tem um papel de destaque dentro do contexto da gestão institucional exigidos pela legislação específica, pois será a partir deles que toda a operacionalização do sistema ambiental hídrico começará essencialmente a se cristalizar. Tal fato demonstra que somente com o planejamento de médio e longo prazo que os Planos Diretores destes CBH conseguirem articular com as comunidades das bacias hidrográficas é que se poderá ter uma interação institucional suficiente para dar continuidade à gestão via as Agências de águas que serão implantadas.

Ou seja, ao se constituírem e, conseqüentemente, formalizarem suas linhas de planejamento através dos Planos de Recursos Hídricos, os CBH permitem que surja daí a implementação de Agências de águas que poderão efetivamente executar e administrar, pela cobrança do uso gerenciado – em parceria com os próprios CBH e os Conselhos Hídricos – as melhores formas de aplicação desses recursos financeiros. Este processo de fortalecimento institucional, na verdade, ocorre de forma bilateral, pois enquanto sedimenta a

⁷⁷ Lei n.º 9.433/97, art. 43, inciso II.

formação de Agências de águas por todo o Estado, os próprios Comitês tendem também a serem consolidados pelas Agências, haja vista que uma das atribuições destas é justamente estimular e permanentemente apoiar todas as iniciativas existentes para a criação de possíveis Comitês de Bacia (tal como delimita o inciso VII da Lei n.º 9.984/00) assim como prestar apoio aos Estados para que estes criem órgãos que administrem os recursos hídricos (inciso XVI, Lei n.º 9.984/00). Como se vê, a relação entre as Agências de águas, Planos Diretores e Comitês é extremamente grande e, sem uma interação institucional, baseada em preceitos legais a serem observados, todo o processo de gestão hídrica no Estado poderá ser dificultado.

Um uso já detalhado destes fundos arrecadados será o necessário para se pagar as despesas de manutenção de todos estes órgãos envolvidos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, inserido aí, obviamente, as próprias agências. Entretanto, de maneira a que essa parte dos fundos destinados unicamente às despesas não seja aleatoriamente empregada (até possivelmente distorcida, por se ter bacias hidrográficas de complexidades evidentemente díspares entre si), é bem taxado onde os valores (1) captados serão utilizados e qual será o seu percentual limite (2):

(1) Inciso II, art. 22, Lei n.º 9.433/97)

“- no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (...);”

(2) Art. 22, parágrafo 1.º, Lei n.º 9.433/97)

“- A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento (7,5%) do total arrecadado”.

Esta determinação corrobora a verificação de que as Agências de águas precisam ser pensadas e reconhecidas pelos governos estaduais e federal como um órgão do gerenciamento hídrico que precisará se auto-financiar e, ao mesmo tempo, aplicar corretamente a Política Nacional (e Estadual) de Recursos Hídricos, no grau em que for capaz de implantar, de modo satisfatório (ou seja,

de maneira descentralizada e com a maior participação social e institucional possível), tanto a outorga quanto a cobrança da água⁷⁸.

As agências necessitam estar vinculadas, neste momento, em um contexto de política pública onde as instituições realizem e preservem constantemente suas prerrogativas de autonomia financeira e administrativa pois, em reverso, possivelmente repetirão as ausências operacionais dos órgãos ambientais anteriores que, por não possuírem fontes de receitas seguras e estáveis – corriqueiramente captavam recursos de modo politicamente sazonal, tal como já exposto no Capítulo 6 – acabaram por retroceder no seu escopo de ação ao controle ambiental.

Um outro fator importante que se sobressai na lei que instituiu a Agência Nacional de Águas é o de especificar muito mais detalhadamente quais seriam os limites de prazo a serem respeitados no tocante à outorga de uso pelos usuários dos mananciais que estes requisitaram⁷⁹. Evidentemente que este acontecimento foi um avanço da legislação ambiental brasileira, pois discrimina melhor, dentro do prazo máximo de concessão de 35 trinta e cinco) anos e renovável por igual período - editado pela Lei n.º 9.433/97 – o planejamento e a supervisão dos projetos que pedirem a liberação de uma outorga. Segundo o art. 5.º, da Lei n.º 9.984/00, tem-se que estes períodos de uso seriam de:

- I – até dois anos, para início da implementação do empreendimento objeto de outorga;*
- II – até seis anos para conclusão da implementação do empreendimento projetado;*
- III – até trinta e cinco anos, para vigência da outorga do direito de uso.”*

O maior problema encontrado em relação às Agências de águas, entretanto, é que, por ser uma iniciativa bastante recente, tanto jurídica quanto institucionalmente nesta perspectiva, sua efetiva operacionalização somente se dará quando todo o seu quadro próprio de pessoal tiver definitivamente

⁷⁸ Tem-se aqui que a participação e vigilância da sociedade civil frente à aplicabilidade dos recursos que forem arrecadados em cada bacia hidrográfica específica serão fundamentais para que a proposta de automanutenção da gestão não seja desviada para propósitos outros.

⁷⁹ Inclusive descrevendo a emissão de possíveis “outorgas preventivas” que possibilitem melhor controle de empreendimentos de grande porte ou complexidade e que, por isso mesmo, necessitam de etapas sucessivas de implantação, de maneira a que se evite a existência de degradação ambiental.

acontecido, o que, segundo o art. 16 da lei⁸⁰ que a criou, terá de ocorrer dentro do prazo máximo de 36 meses, ou seja, somente a partir de meados do 2003 é que se poderá ter, afinal, a consolidação da Agência de Águas como o órgão gestor máximo das diretrizes hídricas no país. Enquanto isso não acontece, todo seu corpo técnico possui caráter temporário, sendo seus servidores requisitados de outros órgãos governamentais que são, legalmente, obrigados a cedê-los até que todo o processo tenha ocorrido.

Em relação aos Planos Diretores, a existência das Agências torna muito mais embasada tecnicamente a existência destes, principalmente se se levar em conta que, de acordo com a legislação existente, caberá à estas novas Agências elaborar os Planos de Recursos Hídricos que serão conseqüentemente avaliados pelos CBH correspondentes, seguindo-se a legislação n.º 9.433/97, art. 44, inciso X. Se, dentro desta lógica operacional, não houver um entendimento funcional mínimo entre Agências e Comitês, sem dúvida alguma diversos conflitos para o estabelecimento de padrões acabarão ocorrendo.

7.7. Sobre o enquadramento dos corpos de água

O “enquadramento” dos trechos fluviais existentes no Estado pode ser compreendido como um dos elementos-chave da modernização da política pública ambiental restrita aos recursos hídricos, pois permitirá uma monitoração, por vezes, mais eficiente destes. Além disso, com o advento da Lei Federal n.º 9.433/97, o enquadramento dos corpos de água se tornou, oficialmente, um dos instrumentos de consolidação da Política Nacional de Recursos Hídricos, dando prosseguimento à efetivação das diretrizes e normas já estabelecidas em 18 de junho de 1986 pela Resolução n.º do CONAMA (ou seja, o Conselho Nacional de Meio Ambiente) que, dentre outras definições, estabeleceu padrões de balneabilidade e critérios para a qualidade (daí o termo de enquadramento em

⁸⁰ “Art. 16 – A ANA constituirá, no prazo de trinta e seis meses, a contar da data de publicação desta lei, o seu quadro próprio de pessoal, por meio da realização de concurso público de provas e títulos, ou da redistribuição de servidores de órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica ou fundacional”.

“classes”) hídrica – e que deveria ser alcançada/preservada em relação à um trecho de manancial determinado no decorrer dos meses e anos – determinou que, de acordo com os usos prioritários para o uso, ter-se-ia nove classes de qualidade para as águas (indistintamente de serem superficiais ou subterrâneas)

“(...) sendo cinco integrantes do grupo das águas doces, duas pertencentes ao grupo das águas salinas e outras duas ao grupo das águas salobras. (...) Para cada classe são estabelecidos limites e, ou, condições de qualidade a serem respeitados de modo a assegurar seus usos preponderantes, sendo mais restritivo quanto mais nobre for o uso pretendido.”⁸¹

Interessante a ser verificado é que, apesar de sua grande importância dentro do processo de monitoramento do nível da qualidade ambiental e hídrica, na Lei n.º 9.433/97, sua determinação acontece, basicamente, pelos art. 9.º (com somente dois incisos estabelecidos) e 10 (sem inciso algum) da Seção II – “Do enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água” – que orientam as seguintes ações normativas:

“Art. 9.º - O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo o uso preponderante da água, visa a:

I – assegurar às águas qualidade compatível com o usos mais exigentes a que foram destinadas;

II – diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

Art. 10 - as classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental.”.

Provavelmente a resposta para a aparição extremamente compartimentada da temática do enquadramento seja encontrada no art. 10, que delega à legislação ambiental posterior definir as adaptações necessárias em relação aos tipos de classes dos trechos dos mananciais a serem discriminados, de acordo com as já referidas deliberações oriundas do Conselho Nacional de Meio Ambiente, de 1986.

De forma geral, se constituindo como mais do que um instrumento de aplicação de normas legais gerais, o enquadramento é também, realmente, um mecanismo de controle da qualidade ambiental, pois visa menos identificar o padrão de qualidade dos mananciais hídricos atualmente, e mais orientar posturas que irão tornar possível que estes mesmos recursos adquiram a qualidade real

⁸¹ www.mma.gov.br.

que deveriam ter (na verdade, considera ações de médio, longo prazo), segundo padrões tanto técnicos quanto também sociais. Sua inclusão dentro dos Planos de Recursos Hídricos se torna fundamental como elemento de suporte para indicar de quais formas (e para quais fins) um trecho de bacia hidrográfica definido deverá ser utilizado – obviamente dentro de um processo de gerenciamento maior, pois ele se constrói como “(...) *um pacto estabelecido pela sociedade que viabiliza a compatibilização da relação entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental, promovendo a proteção e a recuperação dos recursos hídricos*”⁸².

O enquadramento dos corpos d’água ocorre, então, através de propostas surgidas e encaminhadas pelas Agências de Águas aos Comitês de Bacias Hidrográficas correspondentes, para depois serem enviadas para verificação técnica pelo Conselho Estadual ou Federal de Recursos Hídricos (dependendo da área de ação) que, de acordo com as orientações do CONAMA, irá providenciar as moções que sejam necessárias para que o enquadramento proposto possa ser alcançado (tanto temporal quanto estruturalmente), tal como indica o art. 1.º, inciso XII, do Decreto n.º 2.612/98:

“Art. 1.º - O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, tem por competência”:
(...) XII – aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente (...) e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental.”

⁸² Idem.

7.8. Sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos

Um à parte para que se tenha uma descrição de como foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos pelo Poder Público brasileiro se faz necessário, porque ele surgiu conjuntamente à Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997, sendo, portanto, parte importante para que a legislação ambiental específica às águas ocorra com mais agilidade. Isto devido ao fato de que ele é um instrumento de caracterização técnica (tal como os Planos Diretores) e que possui, dentre seus objetivos, justamente a coordenação da gestão integrada dos corpos d'água, da mesma forma como também pretende implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos – baseando-se nos incisos I e III, do art. 32, Lei n.º 9.433/97.

Além do mais, este sistema, que pretende a montagem e manutenção de um banco de dados da situação hídrica do país, abrangendo o maior número possível de coleta de informações sobre as bacias e sub-bacias hidrográficas existentes, se encontra em consonância com a Lei 6.931/81 (leia-se “Política Nacional do Meio Ambiente”), quando esta determina que se vise sempre “– à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.” - norma observada no art. 4.º, inciso V (“Dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente”). Mais adiante nesta mesma legislação se encontra um tópico ainda mais específico sobre o valor social e político dos dados ambientais, onde tem-se, no art. 9.º, que:

*“- São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...)
VII – o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SISNIMA;
(...)
XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-los, quando inexistentes.”*

Merece aqui, com destaque, a observância de que este sistema de gerenciamento é constituído, literalmente, por todos as principais instituições participantes do processo de gestão ambiental hídrico, numa tentativa, em primeira instância, do governo conseguir integrar as decisões e informações

correntes vinculadas ao tema. Tanto que o próprio Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos está incorporado (através do Parágrafo Único, art. 25, Lei n.º 9.433/97) ao Sistema Nacional de Informações dos Recursos Hídricos, que é uma proposta governamental de coordenação dos dados relativos aos recursos hídricos. Dessa forma, mostra-se pertinente especificar quais seriam estes atores institucionais, usando-se para tanto, a Lei n.º 9.984/00, que alterou a primeira definição destes componentes, existente na Lei n.º 9.433/97, ao incluir a Agência Nacional de Águas entre eles (art. 30):

“I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos”;
I-A – a Agência Nacional de Águas;
II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;
IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos;
V- as Agências de Água.”.

Fica assim comprovado que o planejamento ambiental se comporta como um veículo de controle eficaz somente na medida em que consegue imprimir a interação entre seus órgãos integrantes (e destes entre suas funções internas), com deliberações conjuntas que superem inerentes dificuldades operacionais presente enormemente nas instituições públicas.

Mais ainda, nota-se o valor fundamental que tem as informações que forem coletadas ou geradas dentro do sistema administrativo como um todo, enquanto elemento de um processo de descentralização de decisões e de aumento da participação popular via aumento do conhecimento, pelos usuários, de como tem sido considerado o assunto pelas autoridades diretamente responsáveis. E, da mesma forma como na lei ambiental, torna-se muito importante que o Poder Público seja dinâmico o suficiente para fazer chegar às comunidades o que tem realmente acontecido nas bacias hidrográficas⁸³.

⁸³ Sobre a legislação brasileira, no geral, tem-se que: “ *Primeiro: fornece instrumentos vigorosos para a defesa do meio ambiente. Um dos mais importantes é o acesso à informação. Segunda: oferece uma ampla liberdade de ação (discricionariedade) para o Estado. (...) Terceira: permite cobrar do agressor os danos causados ao ambiente. Quarta: trata os bens ambientais como bens públicos, do interesse de todos. Finalmente, dá ampla liberdade às três esferas de poder para criar regras*” (NEVES e TOSTES, 1992:24).

7.9. Gerenciando conflitos

De modo a que não haja complicações de competência administrativa em relação à quais órgãos se recorrer para a resolução de possíveis conflitos relacionados com ações de gestão ambiental, torna-se precioso se especificar a linha de importância das arenas deliberativas que determinam, em âmbito local ao federal, como serão resolvidos os conflitos advindos dos segmentos interessados no manejo dos recursos ambientais hídricos. Segundo as determinações existentes no plano legal, tem-se a seguinte escala de autoridade de arbítrio que, supostamente, deverão ser respeitadas quando da existência da confrontação de interesses:

1.ª instância – Comitês de Bacia Hidrográfica

Sendo a esfera de poder que tem, por excelência, a discussão das demandas locais, estando o mais próximo possível das comunidades do entorno dos rios, a Lei n.º 9.433/97, art. 38, inciso II, orienta que: “*Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação: (...) II – arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;(...*”.

2.ª instância – Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos

Uma vez que a discussão primária não foi satisfatoriamente resolvida, caberá a impetração de medidas superiores, de acordo com o Parágrafo Único, também do art. 38: “*Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.*”.

3.^a instância – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Dada uma maior complexidade da questão a ser considerada, ou por ter uma abrangência ao nível de bacia hidrográfica que se sobrepõe ao âmbito regional, tem-se a instância superior e final investida de autoridade para julgar o mérito da questão, que será aquele definido no art. 35, da Lei n.º 9.433/97, a ver:

“Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (...) II – arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; (...) IV – deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; (...)”.

Uma vez seguida esta cadeia de atos de decisão administrativa institucional, supõe-se que o gerenciamento dos eventuais conflitos existentes seja facilitado em relação aos atores institucionais envolvidos e a própria comunidade em geral, haja vista que esta poderia encaminhar suas insatisfações e necessidades para seus comitês mais próximos, assim como, caso não satisfeitas suas contingências, efetuar a aplicação de recursos (em termos jurídicos) em instâncias mais amplas, onde eventualmente qualquer distorção de decisão poderá ser corrigida. No Quadro 2 tem-se uma visualização das instâncias de decisão ambiental dos recursos naturais, como um todo.

Quadro 2 - Escalas da gestão ambiental

Âmbito	Conselho	Secretaria Executiva
Municipal	CODEMA	Órgão Executivo
Regional	Comitê de Bacia	Agência de Bacia
Estadual (MG)	COPAM	FEAM/IEF/IGAM/SEMAD
Federal (Brasil)	CONAMA	IBAMA/MMA

Fonte: BRUSCHI et al. (1998:44).

7.10. Contexto dos planos diretores

Os Planos Diretores também podem ser encarados como documentos de caráter essencialmente técnicos que, ao mesmo tempo, possibilitam adequar normas gerais a situações regionais e locais, na medida em que são estruturados levando-se em conta as demandas que são colocadas pelas comunidades através da participação e institucionalização dos CBH⁸⁴.

Esta sua multiplicidade deve ser destacada como um fator positivo de intervenção e controle hídrico-ambiental pois, exatamente em um Estado de dimensões tão consideráveis quanto as que são encontradas no Brasil, e, especificamente, em Minas Gerais (com sua gama de sub-regiões), a aplicação de diversas leis de caráter generalizante – como as que são usualmente utilizadas na legislação ambiental – precisam ser contextualizadas e trabalhadas para cada setor regional em especial.

Sumamente se torna difícil a implementação de novas normas técnicas e, ou, jurídicas gerais entre diferentes bacias hidrográficas, até mesmo porque cada uma delas se encontram em estágios distintos de desenvolvimento social que estimulem a ação coletiva participativa. Neste sentido, a consolidação dos Planos de Recursos Hídricos está intimamente relacionada com sua versatilidade de orientar a Política Nacional de Recursos Hídricos dentro do contexto sócio-político inerente à cada bacia hidrográfica, sendo, em alto grau, um reflexo do tipo de arranjo institucional particular que possui cada região inserida em Minas Gerais.

Obviamente que esse evento não retira a abrangência de ação dos Planos de Recursos Hídricos, uma vez que se tem a existência de um Conselho Estadual (e um Federal) de Recursos Hídricos que tem por objetivo tentar fundamentar um desenvolvimento conjunto dos mesmos, de acordo com o art. 1.º, inciso I, do Decreto n.º 2.612/98, que trata da competência do CNRH em: “- *promover a*

⁸⁴ “Os planos tem como objetivo apresentar orientações, diretrizes, ações e atividades, de curto, médio e longo prazos, com vistas ao fortalecimento das instituições gestoras dos recursos hídricos e para explicitar normas e regras para os usuários de água, de tal forma que se estabeleça o equilíbrio entre a disponibilidade de água e a satisfação das necessidades” (www.mma.gov.br).

articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional regionais, estaduais e dos setores usuários; (...)”.

De fato, o próprio CNRH, no inciso VI deste mesmo artigo declara a preeminência de se “- *estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (...)*”.

Isto evidencia que, na esfera do Poder Público⁸⁵, tem-se uma necessidade de que haja recursos jurídicos e institucionais que permitam à legislação ambiental ser minimamente mais ágil para acompanhar as exigências sociais não contempladas satisfatoriamente no concernente aos mananciais hídricos. Sem dúvida também que será preciso a todo o momento que essa adequação das leis não incorra no desvio dos objetivos legais positivos, favorecendo interpretações disfuncionais dos mesmos.

Nem que acabe por permitir a presença da superposição de atribuição de direitos e deveres institucionais que tantas vezes é identificada nos órgãos ambientais. Com uma articulação adequada entre os Planos Diretores, Comitês e Conselhos, essas possibilidades, possivelmente, deverão ser minimizadas.

Assim, inserido nas disposições normativas como planos de longo prazo em relação aos seus intentos de planejamento, os Planos Diretores tem, dentre seus maiores desafios, o de se tornarem um documento – mesmo de conceito técnico evidente – que consiga traduzir bem quais critérios e diretrizes mais adequados aos corpos de água, tendo como pano de fundo os conflitos de interesse sempre presentes na esfera política.

Os próprios CBH precisam, nesta visão, serem fortalecidos em sua dinâmica operacional, seja através de uma divulgação mais acessível das informações coletadas para a construção dos Planos Diretores, seja com o apoio governamental na direção de massificar a criação de diversos Comitês pelo

⁸⁵ “*O que é Poder Público? Esta expressão abrange o conjunto de órgãos investidos de poder, autoridade para realizar os objetivos do Estado. É, especialmente na aplicação imediata da lei, o Poder Executivo da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, com seus ministérios e secretarias*” (idem:14).

Estado, arregimentando, dessa maneira, as contingências de cada comunidade através da consolidação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

8. O PARADOXO INSTITUCIONAL E O MODELO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

O intuito deste capítulo é o de apontar as principais lacunas operacionais existentes na relação entre a normatização legal (apresentada no Capítulo 7) que orienta a gestão para os recursos hídricos e o quadro atual de interação institucional existente em Minas Gerais (desenvolvido em sua evolução histórica no Capítulo 6). Com este tipo de análise comparativa, visa-se destacar um possível – e daí a necessidade de demonstrá-lo – paradoxo por que passam as instituições governamentais na sociedade moderna, onde se exige, por um lado, a existência de um Estado operante, mas, ao mesmo tempo, percebe-se a sua estrutura rígida que impede uma ação suficiente deste no gerenciamento de seus programas de governo.

Além disso, a identificação dos principais obstáculos encontrados no gerenciamento dos recursos hídricos estaduais possibilita um aprofundamento analítico sobre de quais formas este eminente paradoxo do campo institucional afeta a articulação dos atores sociais envolvidos no processo mais geral da gestão ambiental recente.

Uma vez posto o contexto de formação histórica e política das instituições e, conseqüentemente, visualizados os ditames da legislação brasileira conveniada aos recursos hídricos e ambientais, tem-se agora a identificação dos

espaços existentes entre o que orienta e determina as normas gerais oriundas da legislação ambiental brasileira vigente e a situação atual das instituições responsáveis em executar as políticas públicas diretamente relacionadas com o tema do meio ambiente, e dos recursos hídricos, em especial, no Estado de Minas Gerais. Isto porque, se se deseja esclarecer quais seriam as alternativas possíveis para uma gestão mais adequada ao setor hídrico, visando sua futura consolidação como espaço de ação descentralizada, uma análise crítica dos tipos de dificuldades inerentes ao assunto se torna de extrema importância. Sabe-se que tanto as deliberações estaduais quanto federais, se encontram comumente paralisadas por arranjos institucionais muito cambiantes e que impedem, por vezes, que as normas legais possam se tornar realidade dentro de aparatos burocráticos de complexidade muito grande – vide a existência de inúmeros órgãos, em várias instâncias, com áreas comuns de decisão sobre como gerenciar os bens naturais.

Inicialmente, nota-se que, ao se fazer uma análise longitudinal das posições estatais relativas aos recursos hídricos nacionais (tal como foi feito nos capítulos anteriores), o Estado brasileiro (e, conseqüentemente, mineiro) foi participando gradativamente durante o decorrer histórico como o principal ator social definidor das linhas gerais de gerenciamento deste bem (DULCI, 1999:83). Da mesma forma, se ressalta que sua crescente atuação sobre o mesmo se baseou na criação constante de instituições relacionadas ao seu controle⁸⁶. Estas estariam determinadas a serem agências para a administração das reservas naturais existentes até então (principalmente com seu uso vinculado aos setores de desenvolvimento industrial em geral)⁸⁷. Tal escolha de vinculação, entre o

⁸⁶ Criação do Ministério da Agricultura (1933); Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS (1940); Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS (1945); Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG (1952); Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS(1962); Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE (1968); Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (1973); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA (1986); Secretaria de Recursos Hídricos (1995); Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (1996); Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – MMA (1998); Agência Nacional de Águas – ANA (2000). Dados em SILVA e PRUSKI (2000).

⁸⁷ *"Nas esferas da administração pública, tanto em nível federal, estadual como municipal, já se observam como estratégia interna as funções de gestão ambiental caracterizadas como ministérios,*

setor ambiental e o de projetos de desenvolvimento econômico, deixou suas características de rigidez decisória para o planejamento dos recursos hídricos ainda presente nas esferas governamentais. O que acabou se tornando também um obstáculo para uma regulação pública ambiental que favoreça o fortalecimento de um modelo institucional integrado, tal como fora proposto tanto pela Lei Federal n.º 9.433/97, como pela Lei Estadual 11.504, de 20 de junho de 1994 e 13.199, de 29 de janeiro de 1999.

8.1. Os modelos de gestão implantados

Para tornar possível a interpretação das formas empíricas da administração dos recursos hídricos empregadas em Minas Gerais, o primeiro passo é o de se demonstrar quais são os modelos de gerenciamento ambiental desenvolvidos no país (e que foram sendo modificados), porque somente a partir desta exposição é que se terá mais claro qual o tipo de intervenção adotado atualmente nas bacias hidrográficas do Estado. Essencialmente, os modelos poderiam ser mais claramente destacados em três linhas fundamentais de ação, segundo a documentação analisada⁸⁸, que seriam as seguintes:

8.1.1. Modelo técnico-burocrático

Este modelo foi empregado desde a instauração das primeiras normas ambientais vinculadas aos recursos hídricos, na década de trinta em diante⁸⁹, se pautando por um aspecto de ação fortemente associado à regulação institucional, através do uso da instrumentalização legal. De acordo com sua postura, existe uma tendência de concentração de instituições públicas relacionadas com a

secretaria estadual e secretaria municipal de meio ambiente, respectivamente” (ANDRADE et al., 2000:79).

⁸⁸ Os três modelos se encontram discutidos também em FEAM (1998:173-176), SILVA e PRUSKI (2000:63-65) e VELLOSO (2000:68-73).

⁸⁹ Com a adoção do Decreto n.º 24.643, de junho de 1934, o já referido “Código das Águas”.

liberação e controle administrativo dos mananciais para o uso, o que acabou por tornar este modelo bastante coercitivo, pois não previa a participação social necessária para o gerenciamento amplo dos recursos naturais. Além disso, por não evidenciar elementos de planejamento em longo prazo, com a consolidação de veículos de sustentação para os programas ambientais que se pretendia implementar, e, ao invés disso, tentar somente sofisticar o aparato institucional-legal, o modelo burocrático acabou por se estruturar de maneira pouco flexível e longe da capacidade de negociação que a gestão demanda⁹⁰. Essa evidência surge pela constatação do confronto entre instituições na definição das políticas a serem instauradas e pela pouca capacidade de inserção das comunidades no processo de gestão. Um de seus maiores obstáculos para se tornar um instrumento mais ágil para a gestão se torna, assim, a necessidade constante da existência de um ajuste de competências entre os organismos administrativos envolvidos.

8.1.2. Modelo econômico-financeiro

Este tipo de modelo se baseia na adoção de critérios financeiros e econômicos que serviriam como agentes coercitivos para o controle ambiental, ao mesmo tempo em que visaria a implementação de programas de infraestrutura na área (principalmente no setor de geração de energia, além dos de agricultura, com programas de crédito, e saneamento). Seu aspecto mais visível é o da influência da esfera estatal determinando os segmentos a serem privilegiados na gestão, mantendo, assim, a centralização institucional geradora de desequilíbrios administrativos e sociais, como também não democratizando o acesso nem considerando uma visão mais ampla dos recursos hídricos. De acordo com sua postura, também, a água se constitui apenas como um insumo dentro da gestão ambiental, adequando os interesses estatais de uso dos mananciais aos

⁹⁰ PUTNAM (1998:165) salienta que sociedades que se baseiam mais acentuadamente em instrumentos coercitivos/normativos costumam ser menos eficientes e mais onerosas do que se usassem outros meios mais conciliadores para administrar. Certamente que o uso por longo período deste modelo pode ter contribuído na rigidez do Estado para a gestão da esfera ambiental.

setores desenvolvimentistas envolvidos, mesmo que se tenha aqui, por outro lado, a incidência de um planejamento administrativo mais dilatado do que o modelo burocrático tradicional.

8.1.3. Modelo de integração participativa

Este modelo tem como prioridade a instalação de um trabalho mais sistêmico na gestão, com a inclusão de abordagens até então pouco privilegiadas no gerenciamento ambiental, tais como os de negociação direta e de política pública representativa, onde uma regulação (inclusive jurídica) de caráter mais abrangente possa ser posta em prática, flexibilizando o processo do controle ambiental. As unidades de intervenção para os recursos hídricos passam a ser, nesta perspectiva, as bacias hidrográficas existentes no território estadual, tendo-se a instauração de Comitês de Bacia enquanto fóruns deliberativos capazes de interagirem os diversos segmentos de usuários⁹¹, visto que teriam como responsabilidade a definição da aplicação dos recursos gerados. Outrossim, há uma tentativa de geração de recursos financeiros para dar sustentação aos projetos de gestão com a inclusão de um sistema tarifário que garantisse um prosseguimento (autônomo dos recursos governamentais) destes no longo prazo. É um processo ainda incipiente, tendo sido proposto através das linhas gerais traçadas na Lei 9.433/97 quando trata da criação de um sistema de gerenciamento mais integrado.

De forma geral, tem-se um panorama de acessos alternativos ao controle dos recursos ambientais que poderia ser exposto conforme Quadro 3⁹².

De forma a se identificar, dado o Quadro 3, as principais distinções entre os exemplos de modelo de gerenciamento, tem-se agora demonstrado cada um deles, separadamente.

⁹¹ Já as Agências de Águas se constituiriam como a secretaria executiva do processo de gerenciamento dos recursos hídricos, realizando as tarefas que os seus referidos Comitês definirem enquanto ação.

⁹² Neste quadro salienta-se mais a participação dos atores sociais, além de se destacar a evolução sócio-histórica dos modelos, em relação às formas propostas pelos referidos autores.

Modelo I (Gestão burocrática) - visível em sua estruturação a emergência das ações de resultados imediatos (curto prazo) balizadas por mecanismos coercitivos de adesão aos programas. Assim, caracterizam-se também decisões verticalizadas (também denominadas de “*Top-Down*”) com a exclusão da participação dos potenciais usuários na gestão, haja vista a concentração de poderes em organismos estatais. Este modelo se reflete nitidamente na proposta da Figura 1, onde as relações institucionais acontecem através do uso dos recursos políticos e técnicos que os expertos (“*decision makers*”) julgarem mais razoáveis. Apesar de imputar diretamente aos recursos hídricos a forma administrativa das estruturas tradicionais, ou seja, a forte presença de normas e regras legais que controlem as ações sociais, este modelo se baseia em uma crescente sistematização de informações que, caso bem empregada (com ampla divulgação entre seus setores, e destes com o campo social exterior) pode favorecer um maior controle dos níveis de degradação ambiental existente.

Modelo II (Gestão econômico-financeira) - surgido a partir de um reconhecimento dos recursos ambientais enquanto bens dotados da característica de escassez, neste modelo emprega-se a lógica clássica da busca pelo benefício econômico final, com cada setor usuário agindo de forma independente. O que se gera constantemente desta proposta são conflitos entre os mesmos, na medida em que suas demandas são diferenciadas e a possibilidade de perda é inerente durante todo o processo, exatamente porque a visão de ação predominante é a setorial, mesmo com a existência de uma legislação de âmbito estadual/federal⁹³. Neste modelo é que se tem mais com maior probabilidade de identificação o processo da “*tragédia dos comuns*”⁹⁴, haja vista que favorece a apropriação setorial e desigual dos recursos naturais (sem articulação ou negociação política

⁹³ “O modelo é, contudo, muito marcado pela forte intervenção do Estado, levando ao desenvolvimento preferencial das áreas privilegiadas pelos projetos do governo, em função das negociações político-representativas. (...) Com isso, podem-se repetir, ou mesmo agravar, os conflitos do modelo burocrático, tendo em vista, principalmente, o caráter não integrador do modelo e as desigualdades que pode acarretar” (FEAM, 1998:175).

⁹⁴ Temática bastante discutida em OSTRÖM (1990).

direta), possibilitando aos atores sofrerem prejuízos da externalidade⁹⁵ de seus atos. Por outro lado, quando se tratar de segmentos relacionados ao grande capital, eventualmente uma política de “*check and balances*” poderá favorecer que medidas de controle ambiental sejam relevadas em favor de benefícios financeiros imediatos.

Modelo III (Gestão de integração participativa) - Sua forma estrutural revela uma proeminência da sociedade civil enquanto um ator relevante no ambiente decisório da gestão, exercendo uma pressão por mudanças descentralizadoras – característica já identificada por BECK et al. (1997:42)⁹⁶. Ainda, a busca por consenso coletivo, através da implantação de esferas locais de participação, favorece o aparecimento de consensos de responsabilidades até então não efetivados. Este modelo é o que a Figura 2 demonstra, em relação às suas linhas pontilhadas, ou seja, um conjunto de propostas que sejam vias alternativas ao tradicionalismo institucional, tendo-se agora a iniciativa do planejamento feito endogenamente (de dentro para fora das propostas dos usuários) e com a organização dos interesses feita de forma democrática e racionalmente direcionada.

⁹⁵ Fenômeno externo a uma empresa ou indústria que cause aumento ou diminuição no seu custo de produção, sem que haja necessariamente uma transação monetária envolvida. Podendo ser admitida como positiva ou negativa ao autor da ação, representa um evento não-antecipado da mesma.

⁹⁶ “*É a mesma coisa em toda parte: demandas de formas e fóruns de cooperação, criando um consenso entre a indústria, a política e o povo. Entretanto, para isso acontecer, deve ser abolida o modelo de racionalidade instrumental não ambígua*”.

Quadro 3 - Modelos de gestão ambiental

Modelo	I	II	III
Principal mecanismo	Estrutura burocrática	Interação via mercado	Associativismo ⁹⁷
Tomadores de decisão	Administradores e expertos	Produtores individuais, consumidores e investidores	Líderes e membros
Principal ator	Poder executivo federal	Poder executivo federal	União, estados e sociedade civil
Guia para comportamento	Regulamentações	Oscilação de preços	Acordos
Conflitos	Intra e intersetoriais	Intersetoriais	Endogenamente processados
Crítérios para decisão	Recursos político-técnicos mais acessíveis	Maximização de finança e capital	Interesses dos membros
Sanções	Autoridade estatal	Perda financeira	Pressão social
Temporalidade	Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Modo de operação	De cima para baixo	Individualista	De baixo para cima
Tempo de consolidação	Antigo (desde o início do século XX ¹)	Médio (final da década de 1940 ²)	Recente (década de 1980 ³)

Fonte: Adaptado de ESMAN e UPHOFF (1989) e VELLOSO (2000).

¹ Código das Águas (1934).

² Criação da Companhia Vale do São Francisco (CVSF), atual CODEVASF (1948).

³ Política Nacional de Meio Ambiente (1981) e Constituição Federal (1988).

⁹⁷ Tem-se aqui a mesma proposta conceitual de Weber, em OLSON (1999), que classifica como “associativismo” um grupo que oriente sua ação social através da existência de um acordo racionalmente motivado.

Deve-se destacar aqui que mesmo estando separados em seus limites conceituais de aplicação, estes três modelos básicos do gerenciamento ambiental empregados no país não deveriam, na verdade, ser considerados unilateralmente quando forem escolhidos pelas administrações governamentais. Isto porque, tal como descrevem ESMAN e UPHOFF (1989), a melhor ação político-administrativa para a gestão (que se pretenda descentralizada e integrada) deveria ser uma combinação bastante equilibrada entre as três distintas vias apresentadas, uma vez que algumas de suas características podem ser mais fáceis e baratas de serem implementadas do que outras, ou serem mais capazes de efetivarem mudanças estruturais do que ao se seguir um único direcionamento operacional.

Por exemplo, a resolução de conflitos gerados ao nível das bacias, que anteriormente eram resolvidas de forma intrainstitucional, poderiam, através do modelo III (integração participativa) ser transferidos às comunidades do entorno, tornando o processo mais transparente da tomada de decisões da gestão.

Da mesma forma, com o reconhecimento crescente da importância de se preservar os mananciais, usando-se os recursos hídricos de maneira racionalizada, a introdução de um guia de comportamento baseado em instrumentos de mercado, tal como o é a cobrança pelo uso – Lei 9.433/97, passa a ser considerado de grande importância (modelo II – econômico-financeiro), estando este aliado à autoridade estatal de imputar sanções aos setores usuários (modelo I – burocrático).

Ou seja, perceber quais destas características anteriormente expostas no Quadro 3 podem eventualmente se concretizar como as melhores alternativas para a gestão integrada, incluindo-se a manutenção de aspectos tradicionais que se mostrem ainda eficientes (caso da hierarquização de responsabilidades e sistematização de dados, dentro outros), é um movimento essencial para o aprimoramento da gerência dos recursos hídricos estaduais.

Vale também ressaltar, neste momento da análise, que os modelos de gestão que foram historicamente adotados poderiam ser, de certa maneira, considerados como etapas ascendentes para um processo maior de descentralização administrativa, e que hoje se encontra baseado na gestão através

da implementação de Comitês e Agências de Bacias hidrográficas. Sendo este processo de sucessão temporalmente realizado desde a criação das primeiras legislações ambientais até as leis federais 9.433/97 e 9.488/00 atuais (tal como salienta o Quadro 3).

Fazendo-se uma análise comparativa entre o que demonstra o Quadro 3 e as propostas levantadas pela Agência Nacional de Águas (ANA), quando esta faz uma identificação das diversas características da gestão hídrica brasileira⁹⁸, nota-se que procede a existência conjunta destas três vias alternativas, onde a escolha final por um modelo fica definida tanto pelo contexto político quanto pela pressão dos grupos de interesses envolvidos⁹⁹. No caso do exemplo demonstrado pela instituição, tem-se a existência de modelos denominados, respectivamente, como de cunho conservador, inovador e avançado em relação às políticas públicas hídricas nacionais.

O valor destas denominações, de certa maneira, é o de nos permitir realizar uma contraposição entre os termos usados pela instituição (ANA) com aqueles apresentados anteriormente neste trabalho, ou seja, o modelo conservador seria o burocrático (modelo I), o modelo avançado estaria em consonância com o de gestão econômico-financeiro (modelo II) e o modelo inovador estaria demonstrado pelo tipo de gestão, denominado neste estudo, como o modelo de integração participativa (modelo III).

Assim, tem-se que o processo atual dos CBH estaria mais inserido no modelo que a instituição denomina como de planejamento inovador, haja vista que atribui uma interação entre cobrança, outorga, Agências e Comitês como instrumentos de consolidação de um sistema de controle hídrico cada vez mais integrado, ao mesmo tempo em que dá um suporte administrativo aos CBH que até então não havia sido realizado, tal como a própria ANA expõe.

⁹⁸“Evolução nos Aspectos Institucionais e no Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil” (www.ana.gov.br).

⁹⁹ “A forma e o conteúdo concretos da representação de interesse organizada é sempre um resultado do interesse mais a oportunidade mais o status institucional. (...) a representação de interesse é determinada por parâmetros ideológicos, econômicos e políticos” (OFFE, 1997:225).

Vê-se ainda que aqueles modelos pautados na administração burocrática ou no conceito de gestão econômico-financeira poderiam ser identificados como pertencentes às linhas contínuas previamente apresentadas na Figura 2 (Capítulo 2), sendo que o modelo proposto atualmente de integração participativa é formado pela interação das linhas tracejadas da mesma, que ainda estão sendo consolidadas via o reconhecimento do valor do poder local como esfera decisória.

Neste sentido, tem-se que o modelo de gestão de recursos hídricos que foi implantado no território nacional a partir da formulação da lei da Política Nacional de Recursos Hídricos se espelhou fundamentalmente no conceito de gerenciamento ambiental que havia já sido construído na França, com a implantação de projetos-piloto de gestão dos mananciais. Contou-se, aqui, inclusive, com a colaboração de profissionais deste país, visando como objetivos principais, a definição dos princípios que norteariam a gestão de bacias hidrográficas, a se ver (BOURLON e BERTHON, 1998):

- sistematização de dados sobre o espaço ambiental a ser considerado;
- o planejamento das formas de intervenção no meio;
- participação efetiva dos usuários em questão;
- criação e consolidação de mecanismos de financiamento pautados no princípio do “usuário-contribuidor” e que pudessem dar sustentação e continuidade aos programas de gestão a serem propostos¹⁰⁰.

O esclarecimento destes pontos estaria, assim, tentando tornar possível a consolidação de políticas públicas com desenvolvimento sustentável para as bacias. Esta sustentabilidade, no caso dos recursos hídricos, poderá surgir como o resultado de um eventual processo de transição entre o enfoque de gestão ambiental usualmente realizado no país, conservacionista e de regulamentação técnica-legal (“*modelo burocrático*”), para um enfoque baseado em instâncias de negociação (“*bottom-up*”) entre usuários e Estado.

¹⁰⁰ Ou seja, a existência de contribuições (“*redevances*”) por usos múltiplos das águas.

Em relação à legislação brasileira, é cabível que se destaque que se tem aqui presente um aspecto de normatização da gestão hídrica colocada de uma forma muito mais sofisticada do que os outros países da América Latina, conforme se apresenta no Quadro 4. Favorece-se, assim, elementos administrativos que podem vir a desconcentrar as políticas ambientais usuais em questão e que também poderão vir a aumentar o efetivo da participação das populações das bacias.

Deve-se salientar que esta participação social deverá ser entendida como o acompanhamento crescente das comunidades do entorno, visando que se identifique os principais problemas existentes nas referidas bacias, favorecendo inclusive o aparecimento de acordos consensuais de gestão entre sociedade civil e Estado (Quadro 3)¹⁰¹ que torne o processo de gerenciamento mais fácil de ser implantado.

Isto porque o modelo de gestão institucional de recursos hídricos no território nacional estaria se baseando na aplicação de diversos fatores de intervenção e controle dos mananciais hídricos, tais como: uma coordenação administrativa mais integradora em suas instâncias de atuação (poder local/regional/estadual/União); instauração de CBH com poderes consultivos e deliberativos bastante amplos (porém ainda a serem consolidados e implantados em maior escala pelas bacias nacionais); projetos de intervenção tendo a bacia hidrográfica como unidade de análise, permitindo maior controle das principais áreas degradadas, etc.

Com esta configuração administrativa, o país se destaca dos outros Estados-Nação da América Latina¹⁰², sendo o único a ter instrumentos institucionais que prevêm CBH, Agências de águas, cobrança por uso dos mananciais, planificação por bacias hidrográficas, além de uma coordenação

¹⁰¹ No Quadro 3, poder-se-ia aplicar, com mais precisão, a noção de um determinado “associativismo voluntarismo” para a ação social existentes nas tantas nas comunidades como nos organismos não-governamentais, tal como destaca ESMAN e UPHOFF (1989).

¹⁰² Sobre a questão da gestão de bacias de caráter internacional e quais suas características para o processo de gerenciamento ambiental pelo Estado, dada sua abrangência, são pertinentes as colocações de SILVA e PRUSKI (2000), CUNHA e BERTUCCI (1996) e, principalmente, PRESTE (2000), que discute diretamente o âmbito ecológico nas relações internacionais.

administrativa central (em implantação, através da Agência Nacional de Águas, Lei n.º 9.488/00), tal como se vê demonstrado no Quadro 4¹⁰³.

Quadro 4 - Sistemas de gestão na América do Sul

País	Coordenação administrativa	Planificação por bacias	Comitês	Contribuições por uso da água	Agências de bacia
Argentina	Não	Projeto	Consultivos	Estado (3)	Não
Bolívia	Projeto	Projeto Piloto	Não	Projeto	Técnicas
Brasil* (1)	Sim (2)	Sim	Sim	Sim	Sim
Chile	Não	Projeto Piloto	Projeto	Projeto	Técnicas
Colômbia	Não	Sim	Não	Projeto	Não
Equador	Sim (2)	Pilotos	Consultivos	Projeto	Projeto
Guiana	Não	Não	Não	Não	Não
Guiana F.	Sim	Sim	Deliberativos	Projeto	Não
Paraguai	Não	Projeto Piloto	Não	Não	Não
Peru	Não	Sim	Não	Não	Técnicas
Uruguai	Não	Não	Não	Não	Não
Suriname	Não	Não	Não	Não	Não
Venezuela	Não	Projeto Piloto	Projeto	Projeto	Técnicas

Fonte: Adaptado de BOURLON e BERTHON (1998).

Notas: * Estrutura federativa. (1) Após Lei n.º 9.433/97; (2) Comitês nacionais ou conselhos interministeriais de águas; (3) Qualidade em algumas províncias; (4) Qualidade e quantidade em todo o país.

As interações apresentadas no Quadro 4 revelam as disparidades de efetivação dos sistemas de gestão que são empregados nos países da América do Sul, sobressaindo-se o Brasil como o único deles que possui uma proposta de ação conjunta do corpo administrativo que estará vinculado ao controle dos recursos hídricos – para tanto, a Lei 9.433/97 e a Constituição Federal de 1988, artigo 225, estabelecem instrumentos coordenadores entre os Estados¹⁰⁴.

¹⁰³ A adaptação dos quadros, em relação aos autores, visa priorizar uma análise comparativa entre o Brasil e os países da América do Sul, unicamente (Quadro 4), e Brasil e a América Latina como um todo (Quadro 5).

¹⁰⁴ Principalmente com a consolidação do Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH), e dos CODEMAs, COPAMs e CONAMA, respectivamente, conselhos em escala

Nos outros países, inclusive, à exceção de Equador (com interministérios) e Bolívia (com projeto de implantação), todos os outros não possuem uma rede coordenada de ações institucionais. As próprias agências de água ao nível das bacias, quando existem, possuem um caráter evidentemente técnico, reforçando a centralização dos programas governamentais. Um outro dado muito importante a se frisar é o de que a normalização brasileira permite a construção de organismos de participação social (comitês), que atuam tanto em consultas (somente Argentina e Equador também possuem) quanto na deliberação de projetos de intervenção (tal como na Guiana Francesa).

Este conjunto de dados permite, assim, ratificar a estrutura técnica-legal do Brasil como a mais estruturada institucionalmente para o gerenciamento dos recursos hídricos; entretanto, todo este corpo funcional será pouco influente para um modelo de gestão integrado se não houver uma constante interação intra e inter institucional, principalmente, através da consolidação e ampliação do número de comitês de bacia como espaços de influência dos usuários.

Ampliando-se um pouco mais a abrangência das formas de gerenciamento, alcançando-se agora toda a América Latina (com a inclusão do Caribe, da América Central e do México), vê-se que a vigência de estruturas tradicionais de gestão, pautadas em decisões descendentes e com exclusão participativa, é bem clara em toda a referida área, excluindo-se (recentemente) o Brasil. O Quadro 5, reflete, de uma forma mais direta, o conjunto de características demonstradas no Quadro 4, evidenciando as dificuldades inerentes que um processo de descentralização administrativa enfrenta em um panorama institucional como o da América Latina, onde os “(...) *modelos estatais herdados da colonização garantiram o caráter de “bem público” da água, mas não permitiram a regulação democrática dos seus usos, tendo os usuários de montante” se apropriado desse bem*”¹⁰⁵.

municipal, estadual (no caso estrito de Minas Gerais, sua criação foi no ano de 1977) e federal para a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

¹⁰⁵ BOURLON e BERTHON (1998:22).

Quadro 5 - Enfoques de gestão hídrica na América Latina

Enfoque de gerenciamento	Forma de atuação	País
Fortemente regulamentado	De cima para baixo (tradicional)	EL Salvador, Uruguai, América Central e Caribe
Regulamentado	Tradicional	Colômbia, Paraguai
Intermediário	Tradicional	Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, Peru
Negociado	Tradicional	Guiana Francesa, México, Venezuela
Fortemente negociado	De baixo para cima	Brasil

Fonte: Adaptado de BOURLON e BERTHON (1998).

Mesmo se tendo como referência o modelo apresentado pelos referidos autores, este viés de negociação mais abrangente da gestão hídrica nacional brasileira, “fortemente negociado” (e é fundamental que aqui este ponto seja destacado), somente começou a ser gradativamente implementado com o estabelecimento da Lei Federal n.º 9.433/97 e Lei Federal n.º 9.984/00. Estas jurisdições estabeleceram novos instrumentos de gerenciamento ambiental hídrico para a integração dos atores sociais e institucionais envolvidos; no entanto, o aumento de espaços de negociação nem sempre representa, diretamente, que haja um aumento da participação democrática no processo deliberativo legal¹⁰⁶, ou mesmo que o atual enfoque de gestão nacional esteja acontecendo com a abrangência conceitual e a força administrativa propostas.

Conseqüentemente, dentro da proposta deste estudo da descoberta dos pontos de vulnerabilidade¹⁰⁷ tanto dos modelos de gestão, como dos arranjos

¹⁰⁶ Para uma discussão mais aprofundada sobre atores sociais e consolidação de processos democráticos, especialmente no que concerne à América Latina, ver Krischke em VIOLA e FERREIRA (1996:181-203).

¹⁰⁷ Segundo POPPER (1960:44), uma das formas de se gerar novos dados em um trabalho científico ocorre pela descoberta das vulnerabilidades, dos pontos fracos existentes na teoria e na prática do

institucionais envolvidos para que os primeiros ocorram, surge uma evidência de que, certamente, não é possível se assumir a suficiência do arcabouço legal para dar respostas razoáveis para os problemas enfrentados pela temática ambiental e hídrica como um todo¹⁰⁸.

Pelo contrário, ainda é necessário um grande aperfeiçoamento do modelo de gerenciamento em questão (mais ainda em termos de sua implementação institucional), justamente pela complexidade que é se estar lidando com o controle dos mananciais hídricos, principalmente em Minas Gerais, onde se tem a maior malha hidrográfica do território nacional.

Outro fator complicador é o de se estar buscando a institucionalização de um modelo, tal como já descrito, baseado em um enfoque de negociação entre os organismos sociais, onde uma autonomia, com interdependência, entre os usuários, juntamente com a coordenação estatal, seja eficazmente estabelecida. Somente através destes espaços de articulação é que se poderia evitar um isolamento operacional futuro dos Comitês e Agências, sob condições de consolidarem seus próprios *locus* de atuação apenas dentro das estruturas institucionais tradicionais.

Inseridos neste quadro, o tripé institucional estadual vigente (IGAM, IEF, SEMAD) tem a responsabilidade de estar preparado¹⁰⁹, enquanto conjunto de órgãos diretamente vinculados aos recursos hídricos, em serem capazes de orientarem as políticas públicas do setor na direção das demandas dos usuários, via a interação intrainstitucional. Desta forma se poderá ter a construção de espaços alternativos de gestão que efetivem uma maior vigilância das populações das bacias sobre a efetiva realização dos compromissos assumidos pelo Estado, favorecendo, inclusive, a aplicação dos instrumentos legais de gerenciamento.

objeto de análise em questão (no caso, a institucionalização das políticas de recursos hídricos) para melhor compreendê-lo.

¹⁰⁸ MUNIZ (2001:7-8).

¹⁰⁹ Principalmente com a implantação de programas de sistematização de dados sobre os recursos naturais existentes, tal como proposto pela FEAM para os recursos hídricos, o “Projeto Águas de Minas” (1997).

8.2. Infra-estrutura e adequação de programas

Uma vez exposto os modelos de gestão que foram ou ainda são implementados no país, se torna necessário se analisar como se pode adequar os programas governamentais de gerenciamento hídrico, dada sua infra-estrutura operacional atualmente existente através das diversas regiões de Minas Gerais. Isto porque, tal como colocado no item anterior, os modelos de gestão estão vinculados com a capacidade de operacionalização de projetos de planejamento que conseguirem colocar em prática, em face dos arranjos infra-institucionais¹¹⁰ aos quais se encontram determinados, sendo importante, conseqüentemente, que se analise qualitativa e quantitativamente quais suas possibilidades de inserção nas comunidades mineiras.

O fato determinante a ser discutido é que a legislação normatiza o tópico da gestão dos recursos hídricos estaduais de uma forma que, apesar dos avanços frente ao panorama técnico-legal anterior – leia-se: substituição do Código das Águas (1934), onde as águas são privadas e públicas, pela Lei Federal n.º 9.433 (1997) e n.º 9.984 (2000), onde se destaca o uso de múltiplos das mesmas – pressupõe um modelo de gerenciamento que pode não ser implementado devido à necessidade de se ter uma articulação entre poder local e poder regional que necessita ainda, no mais das vezes, ser trabalhado nas localidades das bacias hidrográficas; principalmente pelas instituições que estão encarregadas diretamente pela execução de programas de preservação e conservação em Minas Gerais (IGAM, IEF e SEMAD).

E esta demanda é bastante complexa de se fazer quando se tem a existência de um território que possui 853 municípios, com uma diversidade muito grande de sub-regiões de controle administrativo e com a presença de mais de 37 Comitês e sete Agências de Águas em operação¹¹¹. Certamente, também,

¹¹⁰ Ou seja, em face à infra-estrutura das instituições das instituições envolvidas para lidar com as questões ambientais, seja interna (número de órgãos ou seções, por exemplo) ou externamente (capacidade de interação com outras instituições).

¹¹¹ RURALMINAS (1999).

que a solução para um melhor fortalecimento do modelo não se prende ao seu caráter de abrangência por área, e, sim, essencialmente, pela abrangência político-institucional que o governo estadual é capaz de fazer operar, tal como se constata nas deliberações da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Atualmente, baseando-se em dados de agosto de 2001 advindos da FEAM¹¹² (se enfatizando, aqui, a dimensão quantitativa de análise), o Estado de Minas Gerais tem instituído um total de 169 municípios, na abrangência sobre toda sua área, que já possuem CODEMAs para a definição de suas políticas públicas ambientais ao nível do poder local. Além disso, o número de órgãos ambientais que já estão em funcionamento ao nível regional já alcança o número de 118 instituições, entre secretarias, coordenadorias ou departamentos municipais de meio ambiente.

Analisando-se estas informações, dado que o território estadual possui os já referidos 853 municípios, ocupando um território de 588.383 km², e possuindo uma população estimada em torno de 16 a 17 milhões de habitantes¹¹³, tem-se que apenas 19,8% das cidades mineiras encontram-se organizadas oficialmente (visto que os CODEMAs são espaços institucionalizados) na dimensão local para a implantação de políticas públicas ambientais. Mais ainda, apenas 13,8% dos municípios possuiriam setores relacionados diretamente ao controle ambiental em todo o universo geográfico estadual, contando-se aqui também que várias cidades destes percentuais possuem tanto o CODEMA quanto a instituição ambiental formal¹¹⁴.

Mais ainda, a malha hídrica verificada em Minas Gerais é a maior existente no país, possuindo bacias que possuem diversas disponibilidades hídricas (tanto para os usuários comuns quanto para a geração de energia) e que comportam, inclusive, cursos de rios que são considerados da União. Somente a

¹¹² www.feam.br.

¹¹³ Mais precisamente, 16.672.613 habitantes, tal como expõe SIMIELLI (2000), para dados do IBGE de 1998.

¹¹⁴ Como o caso de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Araxá, Caxambu, Viçosa, dentre outras, tal como fica demonstrado através das planilhas de dados fornecidas pela FEAM (2001).

bacia hidrográfica do Rio Verde Grande, por exemplo, possui uma área de 32 mil km² (total) que inclui 17 municípios mineiros e algo em torno de 630 mil habitantes no Estado (FUNDAÇÃO RURAL MINEIRA DE COLONIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - RURALMINAS, 1999). Já a bacia hidrográfica do Rio Doce tem uma extensão de 911 km, perfazendo uma área de 83,5 mil km², sendo que 86% se encontra em Minas Gerais e outros 14% estão instalados no Estado do Espírito Santo. Ela (a bacia) faz margem a 222 municípios, onde se contabiliza algo em torno de 3,5 milhões de habitantes e mais de 3.6 mil empresas ligadas ao setor industrial e mineral¹¹⁵. Esta pequena exemplificação quantitativa por si só demonstra a amplitude da importância e da complexidade que é a gestão dos recursos em Minas Gerais, especificamente, em relação a outros Estados do país.

Cruzando-se então os dados entre o número de conselhos municipais de política ambiental e órgãos de poder local de meio ambiente, tem-se que existem atualmente 80 municípios que tem a existência tanto de um CODEMA já instalado, como também de algum órgão institucional imbuído do controle ambiental. Isto significa também que a representatividade e abrangência do corpo administrativo ambiental por Minas Gerais está concentrado por sub-regiões (principalmente em torno da capital, sul e Zona da Mata do Estado), não estando ainda bem distribuída a sua localização e capacidade de intervenção, o mesmo acontecendo com o sistema de coleta de dados para monitoramento da qualidade dos mananciais hídricos estaduais (Quadro 6).

¹¹⁵ Jornal “Hoje em Dia”, 04 nov. 2001 (BARTH, 2001).

Quadro 6 - Distribuição de estações de monitoramento por bacia hidrográfica¹¹⁶

Bacia	N.º de estações
Rio São Francisco	97
Rio Grande	42
Rio Paranaíba	18
Rio Doce	32
Rio Paraíba do Sul	29
Rio Jequitinhonha	13
Rio Mucuri	8 ¹¹⁷
Rio Pardo	3

Fonte: www.feam.br.

Sem dúvida que este pequeno percentual instalado do campo institucional pelo Estado refletirá uma insuficiência operacional dos programas de gestão dos recursos hídricos, da mesma forma com que poderá impedir que o processo de descentralização seja estabelecido no curto, longo prazo. Ao se fazer uma análise sobre o número de municípios com uma estrutura inicial de política ambiental (seja por conselho ou órgão instituído), tem-se assim que somente 207 cidades¹¹⁸ estão envolvidas (de alguma forma oficializada) com um processo de introdução das políticas públicas em Minas Gerais, ou seja, um percentual total de 24,2% do Estado. Este valor representa um sistema institucional de

¹¹⁶ Uma visualização geral destas estações em Minas Gerais é dado no Apêndice deste trabalho.

¹¹⁷ Para se ter uma exemplificação mais específica, o Rio Mucuri tem seu talvegue principal (linha sinuosa, no fundo de um vale, pela qual as águas correm, dividindo duas encostas) com a extensão de 242 km entre a cabeceira e a divisa de Minas Gerais com o Estado da Bahia (deste ponto até a foz se tem mais 95 km de extensão). Ou seja, de forma geral, em relação a esta bacia determinada, encontra-se um total de oito estações de monitoramento em relação aos 242 km do rio, o que revela um posto de controle a cada 30,25 km da extensão de seus recursos hídricos.

¹¹⁸ Melhor especificando, seria uma soma entre o número de CODEMAs (169) e o números de órgãos ambientais instalados (118), excetuando-se aqui os municípios que possuem atualmente os dois (80), o que totaliza um número final de 207 cidades identificadas.

gerenciamento ambiental que alcança menos de um quarto dos municípios mineiros atualmente existentes.

Como reflexo desta situação de necessidade para que haja um controle operacional mais adequado das instituições ambientais em Minas Gerais, existe uma tendência maior de organizações institucionais de controle ambiental em regiões onde o desenvolvimento social e político é também mais avançado, caso do centro-sul do Estado (tal como as bacias do Piracicaba e Paraíba do Sul). Este é um dado importante a se considerar, haja vista que o grau da integração sócio-política presente em cada região é um fator que colabora no entendimento de possíveis desvios no processo da aplicação de marcos regulatórios e no aumento da participação coletiva. O porquê é que os processos de desenvolvimento não se dão de forma homogênea; pelo contrário, eles sofrem impactos advindos de diversas fontes de influências internas e externas. Conseqüentemente, o nível de desenvolvimento já existente em cada região e das formas como se dão suas interações (se endógena ou exogenamente orientadas) são pontos a se considerar para qualquer projeto de intervenção que não se pretenda desigual (DULCI, 1999:18-19; 27-33). Isto pode significar, na verdade, que os avanços obtidos na gestão, por um dado CBH ou Agência, poderão não se repetir, ou, ao menos, não acontecerem da mesma forma, para um outro em estágio de desenvolvimento diferenciado.

Em concordância, novos caminhos de institucionalização necessitam alcançar àquelas regiões geográficas que ainda se mostram deficientes na mobilização social para a gestão, e que, entretanto, periodicamente enfrentam problemas relacionados direta ou indiretamente aos recursos hídricos, caso do norte-nordeste estadual (caso dos vales do Jequitinhonha e Mucuri, por exemplo). Há, outrossim, determinantes legais que tornam mais acessível a existência de uma maior infra-estrutura institucional no caso das bacias que são consideradas de controle da União, ou seja, que pertencem a mais de um Estado da Federação, tal como a do Rio do São Francisco, ou que demandam a cooperação intrainstitucional por se tratar de bacias vinculadas com obras

estratégias de geração de energia (destacadamente em Minas Gerais tem-se um complexo hidrelétrico de grandes proporções).

Adiciona-se a isto que esta institucionalização incompleta do modelo de gestão, ainda mais devido à sua fraca estrutura operacional encontrada nos CBH atuais, aparece como uma das grandes características reveladas pelos municípios quando da realização da “I Conferência das Águas” realizada em Belo Horizonte, em 22 de março de 2000, sob a coordenação do Instituto Mineiro de Gestão das Águas. Este dado pode estar significando, na realidade, que as linhas centrais de ação traçadas pelas instituições ambientais estaduais estão sendo insatisfatoriamente formuladas, não permitindo uma articulação adequada entre os organismos requeridos. Seja porque se têm deficiências para que os municípios efetuem ações locais, seja porque o nível de envolvimento das comunidades e outros grupos de interesses setoriais ser ainda pouco explorado pelas instituições na direção de uma negociação política direta, estágio a que se destinam tanto os Comitês e Agências, como também o processo de gestão institucional de recursos hídricos como um todo.

Além disso, a participação efetiva dos usuários, seja deliberando (através da votação de orçamentos a serem especificados nos planos diretores de recursos hídricos), seja consultando (fornecendo parecer sobre a situação das bacias) é fundamental para a consolidação institucional da gestão, pois transparece tanto as propostas governamentais quanto as que foram construídas endogenamente nas comunidades.

Da mesma forma, a preocupação de que o corpo institucional moderno se encontra em um momento extremamente delicado no tocante à sua real capacidade de entendimento, poder de intervenção e de planejamento das demandas sociais. Este fato já era destacado claramente por BECK et al. (1997), quando o autor discute a necessidade das instituições sociais em geral (em seus projetos) e, mais particularmente o Estado, deverem passar por um estágio de auto-reflexão bastante profundo para se reestruturarem em um cenário mundial de permanentes situações de conflito e de interação para os quais eles não

estariam devidamente preparados para a ação das políticas públicas – principalmente para lidar com aquelas de cunho ambiental¹¹⁹.

Não obstante, no que se refere aos recursos hídricos, o próprio conceitual legal que normatiza as instituições em relação ao modelo de gestão pode estar desfocado concernente aos problemas evidentemente enfrentados nas bacias hidrográficas, não estando de acordo com a natureza operacional destas – a recente instauração dos enquadramentos dos corpos de água no Estado, como forma de se adequar qualidade e quantidade dos recursos hídricos e, também suas demandas aos usos, é uma prova contextual disto. Pela documentação produzida pelas instituições ambientais mineiras (IGAM, IEF e, principalmente, SEMAD), fica claro que definições mais precisas sobre a utilização de instrumentos de gestão precisam ser feitas na direção da consolidação de uma natureza institucional do controle hídrico baseada na descentralização operacional, até porque, usualmente, tem-se que

“A gestão da água é concentrada nas mãos de estruturas estatais, sem verdadeira participação dos usuários. (...) Constata-se uma confusão entre poder de controle e fomento ao usuários e, por vezes, é o poder público que assume a responsabilidade pelas obras públicas e sua operação, embora a tendência atual seja a transferência das obras para os usuários, ou sua concessão para a iniciativa privada” (BOURLON e BERTHON, 1998:19).

8.3. Sobre a confiabilidade institucional

Uma discussão que tem sido bem evidenciada dentro do contexto contemporâneo das políticas públicas (e de suas capacidades para atuarem corretamente em favor de programas mais bem direcionados para possíveis demandas sociais diversificadas) se encontra na questão da confiabilidade institucional a ser adquirida e mantida pelos órgãos governamentais frente aos usuários dos serviços públicos.

¹¹⁹ “(...) o fato é que as instituições estão se tornando irreais em seus programas e fundações, e por isso dependentes dos indivíduos. (...) Por um lado, está se desenvolvendo um vazio político das instituições; por outro, um renascimento não institucional do político” (BECK et al., 1997:28); ou seja, se tem, no contexto atual, uma grande transformação institucional em que, inclusive, a questão ambiental passa ser paulatinamente considerada, com uma busca de mecanismos de avaliação e controle da mesma.

Tal realidade se deve ao fato de que a confiabilidade que as instituições são ou não capazes de consolidar via implementação de programas de planejamento se encontra vinculada com a “*desatenção civil*” do Estado em dar continuidade aos compromissos assumidos perante seus usuários correntes ou potenciais, variados. Isto pode impedir, conseqüentemente, que futuras relações de confiança sejam estabelecidas e consolidadas no campo institucional, uma vez que os atores podem, como usualmente fazem, passar a não acreditar mais que as metas acordadas serão mantidas posteriormente pelas instituições (GIDDENS, 1991:91).

A confiança é também um risco iminente, dado o fato de que as ações acordadas no presente ensejam realizações no prazo futuro, o que nem sempre pode ocorrer, haja vista a grandiosidade de eventos relacionados com os atos que formalizam a confiança institucional, tornando sua consolidação complicada de ocorrer. Da mesma forma, a consolidação de uma confiabilidade institucional tem o aspecto de que o Estado seja capaz de agir através de ações moralmente corretas e que, mesmo limitadoras e coercitivas aos interesses gerais, estejam justificadas pelos fins a que se destinam (OFFE, 1997) – como é o caso, por exemplo, da preservação ambiental ou a eventual cobrança de taxas para o uso de bens naturais.

Sem embargo, esta atitude conflituosa de confiança/desconfiança nas instituições pelos indivíduos é bastante caracterizada não só no âmbito administrativo de Minas Gerais, como no campo institucional nacional como um todo. Isto se coaduna com o que observa OFFE (1999:49), acerca de que a relutância social em confiar pode ser de maior (grandes perdas envolvidas, transações obscuras, etc.) ou menor escala (ação limitada temporalmente e com alto grau de estabelecimento de regras claras para tanto), dadas as políticas públicas que se deseja aplicar.

Assim, esta busca pela consolidação da confiança institucional está relacionada, provavelmente, com os novos, amplos e diversificados papéis que são exigidos socialmente para a atuação governamental, de forma a se superar seus entraves operacionais ou estruturais tradicionalmente rígidos. Significa

também que as instituições passam a adquirir um caráter de confiabilidade por seus respectivos públicos somente a partir do momento em que seu sistema operacional começa a executar suas metas anteriormente propostas e acordadas. Sem uma confiança, por parte das pessoas envolvidas no processo da gestão, de que as regras enunciadas para o desenvolvimento do mesmo serão efetivamente aplicadas, ou que, quando aplicadas, não as sejam de maneira adequada e com transparência, as instituições não conseguirão se legitimar para atuarem.

Certamente que a existência deste paradoxo infra-estrutural (tratado mais especificamente no próximo item) entre o que exige a lei e a capacidade dos órgãos em isto realizar vem ao encontro das observações efetuadas por OFFE (1997) de que as atividades estatais têm cada vez mais sido diversificadas, tanto estrutural quanto funcionalmente, ainda mais em relação ao contemporâneo quadro de uma sociedade capitalista avançada. Ou seja, precisamente a fonte das disfunções e crises da sociedade capitalista moderna estaria vinculada de forma bastante direta com as funções expandidas das ações estatais, sendo necessário, então, o surgimento de novas estratégias da política estatal capitalista para conseguir dar conta dos novos cenários de conflitos e exigências. Focalizando-se a discussão um pouco mais na temática ambiental, isto significa que o Estado já está inserido em um emergente processo de reconhecimento da incompletude dos modelos de gerenciamento do meio ambiente, como um todo, até agora aplicados, e que não foram capazes de gerarem dinâmicas de sustentabilidade frente aos problemas de degradação a serem enfrentados.

O fato se evidencia pelo crescimento tanto dos grupos de pressão da sociedade civil e organismos não-governamentais, como também para a verificação de um aumento (em número e abrangência) de programas estatais relacionados à temática do conceito de desenvolvimento sustentável¹²⁰.

Possíveis soluções para este dilema da correta forma institucional para o agir passarão inevitavelmente por um conceito muito caro à Sociologia Política recente, que é o da recuperação da confiança (“*trust*”) que a sociedade em geral

¹²⁰ Perpassando mais amplamente os pontos principais da sustentabilidade historicamente destacadas por Ignacy Sachs: cultural, social, territorial, ecológico, econômico e ambiental (VIEIRA et al., 1998).

precisa depositar em suas instituições, de forma a que estas consigam coordenar projetos de intervenção bem sucedidos (incluindo-se aqui, neste conceito de coordenação, a fiscalização, avaliação, supervisão e atuação de ações ambientais). Isto, através da cooperação e presença de condições que induzam os agentes a cooperarem na consolidação de suas políticas públicas, haja vista que, como salienta OFFE (1999:52), a confiança é um fenômeno de reciprocidade social, e, sem que haja uma norma social sendo observada, demandando que os compromissos sejam cumpridos, as relações de confiança serão de grande risco para aquele que confia (no caso, as populações das bacias). Por outro lado, é bastante relevante que o Estado consiga alcançar um patamar de ser confiável, pois isso poderá evitar problemas futuros na administração de seus projetos.

Certamente que esta confiança se dá com muito mais facilidade, e com maior permanência, quando se têm relações entre indivíduos e grupos que se conhecem, ou que mantenham contatos regulares, do que quando estes se encontram numa posição de necessária interação sendo estranhos entre si (GIDDENS, 1991:87). Daí a importância de que a instalação de CBH e agências nas bacias seja um sistema construído coletivamente e com acessibilidade ao maior número possível de atores, de forma a legitimar e consolidar todo o processo institucional, substituindo-se as probabilidades de tensões setoriais pela emergência de uma crença no valor das instituições (dada tanto pela dinâmica quanto pelos valores sociais locais). Assim, ganha espaço, também, de que a ação do Estado passe a ser confiável através de um planejamento claro e objetivo de suas ações vindouras, dando condições aos outros atores sociais envolvidos (principalmente a sociedade civil) de, com ele, interagir, via a aplicação de regras mutuamente estabelecidas.

E a partir deste momento de troca de informações e experiências¹²¹ entre atores e instituições que se torna possível também que a confiabilidade e a desatenção civil se relacionem; ou melhor, tem-se aqui um sistema de vigilância coletiva que precisa ser instaurado contra a permanência desta desatenção do

¹²¹ “(...) a confiança implica uma mutualidade de experiência” (GIDDENS, 1991:97).

público frente aos problemas institucionais que foram acordados (confiabilidade institucional) entre sociedade civil e Estado:

“A deceptively simple and easy way out of the structural scarcity of trust, in all of its dimensions, is the reliance on institutions. As we cannot trust people, we may be tempted to rely on institutions as mediators and generalizers of trust. (...) They are self-enforcing like conventions or self-correcting through a system of checks and balances” (OFFE, 1999:65).

Certamente que vale ressaltar, neste momento, que esta confiança institucional deverá ser um processo de auto-reflexão permanente, haja vista que as instituições são inerentemente incompletas e ambíguas nos seus programas, podendo haver tanto uma quebra das regras estabelecidas (como, por exemplo, quando de eventuais mudanças nas linhas de ação das políticas públicas devido à transformações político-administrativas), como também a substituição das mesmas por outras regulações (que podem, por vezes, estar vinculadas à grupos de interesses com maior poder de influência e decisão). Ainda: algumas instituições são mais fáceis de serem entendidas e apreciadas do que outras, e esta sua capacidade de ser inteligível aos demais atores está vinculada à sua qualidade estrutural de efetivar as expectativas nelas geradas, daí ampliando seu suporte administrativo por outros agentes potenciais.

8.4. O paradoxo institucional para a gestão

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

E é exatamente pela necessidade de percepção deste arranjo institucional vigente (rígido e baseado em sistemas normativos técnicos e legais bastantes amplos) que a contraposição entre o que se tem conceitualizado e proposto via legislação normativa, e o que foi realmente implementado pelas instituições ambientais, que poderá fornecer subsídios para a estruturação de ações coletivas

e decisões políticas no futuro. Isto porque, se por um lado as lacunas entre normas/realidade são inerentes ao próprio processo de organização social (e sendo o modelo de gerenciamento um instrumento de conceitualização em aberto), a permanência da desatenção do Estado diante dessas mesmas brechas institucionais-legais poderá realmente se tornar um obstáculo para que, no caso estudado, os Planos Diretores e os Comitês de Bacia Hidrográfica (na verdade, o modelo de gestão ambiental hídrica como um todo), possam agir de forma efetivamente descentralizada.

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

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

Com isso, a emergência de ações (e a identificação de quais seriam elas) que antevêm eventos que poderão desestruturar operacionalmente o Estado (no caso aqui, do gerenciamento dos recursos naturais) precisa ocorrer rapidamente, dentro da lógica de avaliação sobre a execução (ou não) dos acordos assumidos pelo Estado, da referida desatenção civil colocada por GIDDENS (1991). A discussão, assim, da eminência de fatos não previstos dentro da lógica da ação social é um tema que perpassa, certamente, todas estas preocupações de administração e políticas públicas. Especificamente sobre a

gestão hídrica em Minas Gerais, existem possíveis fatores intervenientes não deve ser desprezados, dentre outros:

- 1) O Estado possui algo em torno de 78 %¹²² de sua população vivendo em áreas consideradas urbanas¹²³; no entanto, as políticas públicas de gerenciamento hídrico, ao considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, não permitem que haja impasse de decisões sobre os municípios, isoladamente, o que inviabilizaria o planejamento adequado. Concomitantemente, se a institucionalização não efetivar programas de inserção do meio rural mineiro para a gestão dos recursos hídricos, corre-se o risco de uma realização insatisfatória da mesma:

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

- 2) Minas Gerais, mesmo possuindo uma forte incidência dos setores empresariais (industrial, principalmente) em sua economia interna, estando entre os três principais pólos do país (junto à São Paulo e Rio de Janeiro), se encontra somente na nona posição dos Estados brasileiros na escala do IDH¹²⁴, que também é um instrumento para o planejamento da política governamental, assim como o Produto Interno Bruto, índice mais usual¹²⁵. Tal informação nos remete a uma preocupação de que a gestão descentralizada e integradora é possível de ser implementada se o condicionante sócio-político é superado.

¹²² SIMIELLI (2000).

¹²³ Em relação à América Latina, tem-se um percentual em torno de 75% das populações vivendo em regiões consideradas de caráter urbano, e que concentram, também, uma taxa superior a 65% das populações consideradas como dotadas de baixo, ou inexistente, poder aquisitivo (www.ecolatina.com.br).

¹²⁴ IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) mede o progresso social de um país, estado ou município, através de três dimensões essenciais ao desenvolvimento dos seres humano, que são, a expectativa de vida, a educação, a renda per capita. Sua variação se dá entre 0 e 1, com escala de importância ascendente. No caso de Minas Gerais, seu percentual é de 0,823, um pouco acima do valor identificado para o Brasil, que é de 0,747 (idem).

¹²⁵ Para uma análise sobre a importância de uma reavaliação dos dados do PIB enquanto medida da qualidade social e, principalmente, ambiental, de um dado território, ver CAVALCANTI (1995).

No caso de Minas Gerais, se nota o descompasso entre o nível de desenvolvimento econômico e o social no Estado.

- 3) Sendo uma proposta de inserção da participação social dentro do processo de institucionalização, a gestão dos recursos hídricos poderá esbarrar no seu não entendimento por parte das comunidades das bacias. Esta possibilidade tem por base o grande número de normatizações envolvidas, assim como também pelo fato do Estado deter um percentual de 13%¹²⁶ de sua população sendo analfabeta (algo em torno de 2,5 milhão de habitantes)¹²⁷, o que indica um possível obstáculo para a consolidação da participação e mobilização pretendida¹²⁸.
- 4) A institucionalização de órgãos ambientais pela área de abrangência estadual ainda não efetivou um número suficiente de setores vinculados com a gestão que se pretende implantar (vide o anteriormente exposto percentual de municípios envolvidos, de 24%), o que impede uma agilidade maior na descentralização da agenda pública micro regional, visto que “(...) [entre] uma decisão na área ambiental que afeta uma bacia tomada na capital (Belo Horizonte) e uma decisão que afeta uma bacia tomada na bacia há uma diferença conceitual muito grande” (FEAM, 1998:180).
- 5) Devido à crescente escassez por água, aliada ao grande crescimento populacional em direção aos centros urbanos, em escala nacional, o surgimento da competição entre cidade/campo pelos mananciais, assim como do desmatamento versus a recuperação e conservação do mananciais, se torna a cada dia um evento mais inevitável de acontecer, trazendo como consequência direta uma limitação do desenvolvimento agrícola e social do setor rural. Com a evidência de tal fato, não basta ao processo de gestão dos recursos hídricos que ele ocorra somente intrainstitucionalmente, devendo

¹²⁶ Os Estados com menores índices de analfabetismo do que Minas Gerais são: DF (6%), RJ (6,6%), SC (6,6%), SP (6,8), RS (7,0%), PR (10,6%) e MS (12,1%).

¹²⁷ Em um universo de 7.841.383 indivíduos pertencentes à população economicamente ativa.

¹²⁸ BRÜGGER (1999), INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM (2000) e BRUNDTLAND e KHALID (1991).

recorrer a todo o momento aos outros órgãos direta ou indiretamente relacionados, tais como as companhias de saneamento, de geração de energia, de fiscalização e de assistência técnica do Estado. Somente desta maneira que a organização para a gestão poderá ser compreendida como um sistema de instituições executando variadas funções vinculadas diretamente ao setor ambiental.

- 6) O modelo de gestão decorrente do domínio institucional da matriz energética implementada no país denota um esgotamento de suas possibilidades de expansão e de cumprimento das metas embutidas na agenda governamental¹²⁹, dada sua base de produção ser em torno de 93% relacionada à hidroenergia. Com isso, gera-se uma extensa rede de conflitos que começa a requerer a diversificação deste modelo¹³⁰, o que, certamente, adquire especial importância no contexto moderno¹³¹. Isto demonstra que, provavelmente, a própria questão do setor elétrico em relação à estrutura institucional dos recursos hídricos é uma matéria também bastante complexa. O fato é que este segmento, anteriormente dotado de grande autonomia decisória para com os recursos hídricos, passa a se relacionar sob novos aspectos administrativos. Com o surgimento da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), em 1996¹³², e, mais recentemente, da ANA (Agência Nacional de Águas), em 2000, o setor de geração de energia no país¹³³ sofreu

¹²⁹ Na década de 80, a capacidade de geração de energia no Brasil cresceu algo em torno de 46%. Nos anos 90, a expansão foi limitada a 26%, insuficiente para acompanhar o crescimento populacional e de consumo do mercado, o que gera, conseqüentemente, um uso em demasia das reservas estratégicas de recursos hídricos no país e, conseqüentemente, em Minas Gerais (www.ecolatina.com.br).

¹³⁰ *"Historicamente, os interesses do setor elétrico e do capital industrial condicionaram o aproveitamento energético dos recursos hídricos no Brasil (...) O abastecimento de água potável, o controle e a preservação da qualidade dos mananciais, o tratamento de águas residuárias e das inundações, além de políticas de saneamento ambiental e sanitária, passaram por soluções técnicas que tornaram tais decisões subordinadas à conservação e ampliação do complexo hidroenergético"* (VIEIRA et al., 1998:320).

¹³¹ Conforme foi identificada pela audiência pública realizada em Belo Horizonte, 12 de junho de 2001, pela Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, relativa à temática dos impactos ambientais e sociais ocasionados pela implantação de barragens de corpos de águas pelo interior do Estado, visando a obtenção de geração de energia.

¹³² Lei Federal n.º 9.427.

¹³³ Em Minas Gerais o órgão gestor é a CEMIG (Centrais Elétricas de Minas Gerais), criada em 1952.

inúmeras reformulações, delimitando a ação institucional de seus atores¹³⁴. O importante é que dentro destes novos arranjos institucionais postos, haja um incremento do espaço destinado à dimensão política embutida na gestão. Mais ainda, o aumento da participação da sociedade civil e movimentos sociais nos processos de controle ambiental hídrico torna-se mais uma vez o foco da discussão, cabendo também aos CBH e Agências a tarefa de considerar este tema vinculado com os programas de geração de energia.

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

“Mas o importante, além das dificuldades de vocabulário, é compreender a significação desses efeitos. Repetimos: trata-se dos efeitos individuais ou coletivos que resultam da justaposição de comportamentos individuais sem estarem incluídos nos objetivos procurados pelos atores. (...) Os indivíduos podem atingir o objetivo que procuravam efetivamente, mas tendo de suportar ao mesmo tempo aborrecimentos não-procurados (...). Podem não somente atingir o objetivo procurado, mas recolher ao mesmo tempo vantagens não-procuradas (...). Podem atingir seus objetivos individuais, mas produzir paralelamente males coletivos (...) ou, ao contrário, produzir bens coletivos não explicitamente buscados (...). Mas os indivíduos podem também não atingir os objetivos que se propuseram, embora tenham posto em prática, de certo modo, os melhores meios para atingi-los” (BOUDON, 1979:12).

¹³⁴ Lei Federal n.º 9.648 de 27 de maio de 1998, que orienta a reestruturação da ELETROBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras), criada em 1962; artigos 20 (inciso VIII), 21 (inciso XII) e 22 (inciso IV) da Constituição Federal e, principalmente, a Lei Federal n.º 9.433/97.

Tais denominações significam que a inclusão de um novo modelo de gerenciamento (que, no caso dos recursos hídricos se baseia na nova legislação que consolida Comitês e Agências de Bacias) dentro da estrutura administrativa “engessada” pode não ocorrer adequadamente pela ocorrência de fatos que foram mal dimensionados quando da conceitualização dos problemas a serem enfrentados e suas possíveis soluções. O próprio paradoxo por que passa o sistema institucional tradicional da sociedade moderna apresenta evidências constantes de que suas ações nem sempre se encontram em sintonia com as dificuldades que estão, legalmente, propostas a resolver, surgindo-se vários campos de atrito de interesses devido a este descompasso da esfera das instituições.

Uma outra possível lacuna operacional se daria pela constante presença de uma lógica de fortalecimento setorial derivada de setores desenvolvimentistas públicos e privados (vinculados, por exemplo, aos pólos de fornecimentos de serviços de água e geração de energia, indústrias de minerais ou pesca, etc.) que impediria que surgisse uma regulamentação pública ambiental mais equilibrada em sua distribuição de poderes de decisão. Sem embargo, a situação descrita mostra como se torna difícil que uma política pública ambiental que pretenda implantar uma gestão mais eficiente (pretensamente integrada), dentro de um quadro político estruturado sob um modelo federativo, possa acontecer¹³⁵.

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

¹³⁵ Apesar de não se aprofundar diretamente nas questões emergentes do caráter nacional federativo, em relação aos recursos hídricos, maiores esclarecimentos podem ser adquiridos das discussões propostas por BRUSCHI (1998) e, principalmente, SILVA e PRUSKI (2000).

(com graus diferenciados de sofisticação na elaboração normativa) legislação própria a tratar especificamente sobre os recursos hídricos.

Eles são, conforme SILVA e PRUSKI (2000): Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais (Lei Estadual n.º 11.504/94, depois complementada pela Lei n.º 13.199/99), Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo (primeiro Estado da União a implementar uma legislação particular, em 1991) e Sergipe¹³⁶.

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

Tal preocupação de uma possível centralização administrativa aparece na medida em que esta instituição surge, presumivelmente, para regulamentar este setor, cuidando da distribuição dos recursos gerados via impostos sobre o uso da água. Isto poderá, porém, acabar acarretando uma perda crescente de autonomia dos Estados na determinação da aplicabilidade destes fundos, uma vez que o governo federal terá poderes suficientes de reestruturar o setor hídrico nacional, sem muitas vezes considerar os avanços e estudos já realizados pelos Conselhos Diretores regionais, podendo, inclusive, colocar a opção pela privatização como única resposta possível para diversos problemas estruturais desta área¹³⁷. Esta

¹³⁶ “Entretanto, é fundamental ressaltar que o fato de leis estaduais de recursos hídricos terem sido promulgadas anteriormente à lei nacional fez com que esta se tornasse mais flexível, permitindo que o desenvolvimento do sistema nacional melhor se adaptasse às condições dos estados brasileiros” (www.ana.gov.br).

¹³⁷ Não obstante, dentro das questões ambientais brasileiras, principalmente em relação aos recursos hídricos e aos grandes potenciais da flora e da biodiversidade, uma recorrência ao conceito de soberania (estadual ou federal) seria interessante, uma vez que este termo necessita ser compreendido

possibilidade faz com que Minas Gerais esteja alerta para que a implantação institucional no setor não limite sua capacidade de gestão dos próprios mananciais.

Por outro lado, a criação da ANA, via Lei n.º 9.984/00, representa um reconhecimento, por parte do Estado, em sua esfera federal, da importância da questão dos recursos hídricos, o que demandava um organismo de administração central que pudesse realizar um trabalho de monitoramento adequado dos corpos de água. Esta institucionalização vem de encontro com o referido diferenciamento que o enfoque de recursos hídricos possui em relação ao de meio ambiente, o que, de forma alguma, desconhece a existência pregressa de instituições que estejam responsáveis pela gestão ambiental dos outros setores ambientais.

O que esta situação de surgimento de um novo órgão especializado traz como diferencial em relação aos outros é que sua institucionalização pressupõe um modelo de administração ambiental sob um novo foco, pautado por uma concordância legal (centralizada nos Comitês e suas respectivas Agências) que visa normatizar corretamente a gestão, destacando-se a arrecadação continuada de recursos financiadores de programas de gerenciamento ao nível da bacia pela implementação da cobrança pelo uso. A própria verificação dos Comitês enquanto arenas deliberativas das demandas locais se coloca como um fator de inserção de novos atores que vai além das orientações preliminares da Política Nacional de Meio Ambiente, datada de 1981. A preocupação real, entretanto, é que este novo processo de institucionalização, devido principalmente à sua pouca capacidade infra-estrutural, acabe por legitimar um modelo que ainda se encontra insuficiente para a interação de todos os segmentos de usuários, sem uma recorrência real a mecanismos eficientes de auto-avaliação de seus programas (tais como os conselhos técnicos e de política ambiental).

enquanto uma esfera legítima e autônoma que cada Estado da federação possui para determinar sua forma de preservação ambiental, ou de políticas públicas à esta condicionada, ou seja, *“Existem, pois, dois aspectos da soberania: um aspecto interno, que faz do Estado a autoridade suprema num território dado; e um aspecto externo, que sublinha a independência e a igualdade dos Estados entre si”* (PRESTE, 2000:128).

É importante, assim, se enfatizar uma insuficiência da real capacidade do atual arranjo existente nas instituições de administração do meio ambiente em operação no país em compreender o valor de intervenções surgidas exatamente através de mecanismos de decisão descentralizada, uma vez que este questionamento encontra respaldo na verificação de um grande corpo técnico-burocrático¹³⁸ que define normas, padrões de qualidade e potencialidade dos mananciais hídricos e que poderá consolidar o caráter da rigidez estatal típica, frente aos novos cenários requeridos pelas populações das bacias por maior acesso aos pólos consultivos e deliberativos – advindo daí a importância da implantação dos CBH enquanto espaço de participação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/97).

Já a ocorrência de uma flexibilização da ação estatal (ou seja, um aumento da capacidade de resposta das instituições via a descentralização de suas bases operacionais, visando-se um acompanhamento mais efetivo em microrregiões) pode ser interrompida por uma articulação deste arranjo institucional de uma maneira inadequada (permitindo que haja uma “*falácia das instituições*” ligadas aos recursos hídricos¹³⁹), dada a existência de um caráter bastante híbrido das normatizações legais¹⁴⁰. Isso significa que se tem por um aspecto a busca de novas formas de preservação/conservação ambiental, ao mesmo tempo em que se tenta implementar instrumentos mais claros de controle de danos aos bens naturais (via taxaçoão ou penalidades¹⁴¹).

No tocante aos novos incisos advindos da Lei n.º 9.433/97, por exemplo, o aumento crescente das possibilidades de cobrança e outorga para os recursos

¹³⁸ Uma vez que, tal como já demonstrado, as origens das atuais instituições ambientais mineiras são, na sua grande maioria, resultado da fusão de vários órgãos, técnicos e administrativos, e que, supostamente, deveriam atuar em conjunto.

¹³⁹ Ou seja, o arranjo institucional em questão, apesar de ter se estruturado e de estar orientado para uma gestão integrada e de abrangência por todo o Estado, pode, na verdade, não estar conseguindo realizar os projetos de intervenção a que se dispôs.

¹⁴⁰ O próprio tema ambiental é usualmente considerado um bem de interesse difuso e igualmente híbrido, pois une em relação à sua existência diversos tipos de potenciais usuários que, durante muitas ocasiões, poderão se encontrar em conflitos de posições, o que demanda uma imensa variedade de possibilidades normativas para a efetivação do consenso.

hídricos só se confirmará no momento em que um corpo administrativo minimamente montado estiver inserido no processo. E deste ponto é que surge uma vez mais o paradoxo da lógica institucional, na medida em que a legislação demanda uma capacidade de estruturação e atuação das instituições que nem sempre pode ocorrer devido justamente aos processos mais descentralizados ainda serem bastante recentes:

“Os pesquisadores tem apontado o caráter efetivamente atípico da ação pública no tocante à preservação, conservação e gestão ambiental, na medida em que grande parte de sua eficácia parece derivar da descentralização (quando bem-sucedida) da criação de órgãos locais, conselhos e instâncias de consultas e referendo, ou ainda da multiplicidade de atores sociais e questões envolvidas – no mais das vezes numa dinâmica de movimento social – e cujo resultado vai em sentido contrário à institucionalização clássica das políticas públicas dotadas de alto grau de formalização, centralização e diferenciações entre níveis decisórios, arenas de conflito, regularidade de fontes de financiamento” (VIOLA e FERREIRA, 1996:217).

Frente a este fato, o aperfeiçoamento do processo de gestão institucional estatal, em Minas Gerais, somente se poderá efetivar na medida em que conseguir vincular as dinâmicas de ação dos seus vários atores dentro de um modelo administrativo sensível aos interesses comunitários (ESMAN e UPHOFF, 1989), com a participação de organismos intermediários que vinculariam corretamente as transposições Sociedade/Estado¹⁴².

Esta iniciativa poderia ser realizada, ou pela implantação de programas de educação ambiental, que estreitaria a relação entre comunidade e instituições, ou pela articulação da sociedade civil não organizada para prementes participações na gestão hídrica, dentre outras possibilidades. Seria preciso também que tal descentralização fosse acompanhada de um conseqüente aumento da articulação entre projeção, ação e avaliação de futuras propostas de intervenção governamental em relação ao meio ambiente estadual.

¹⁴¹ Lei Federal n.º 9.605/98 (lei de crimes ambientais), que orienta as ações preventivas e coercitivas do Estado no tocante ao meio ambiente.

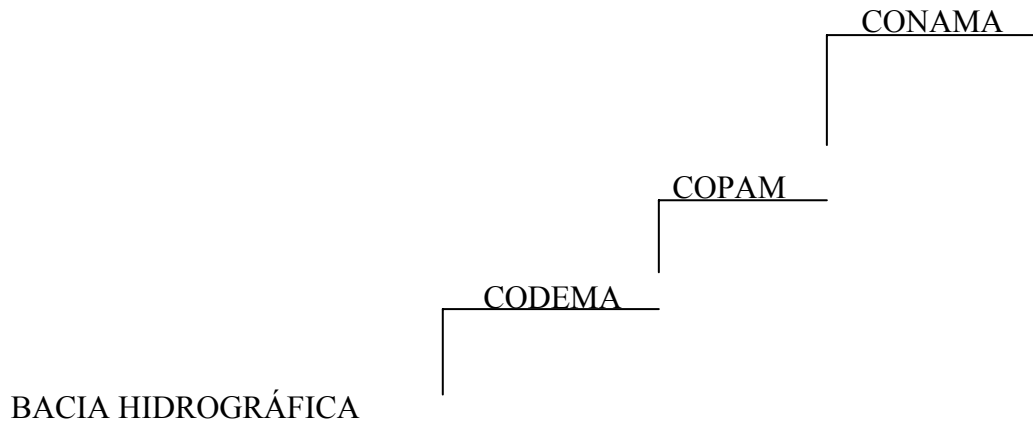
¹⁴² É importante destacar aqui que classicamente a questão ambiental se encontra estruturada pela discussão dos seus setores fundamentais, Sociedade/Estado/Mercado, sendo o último não incluído dentro do recorte proposto por este trabalho. Para uma abrangência mais específica deste setor, ver HAWKEN et al. (1999), REYDON et al. (1996), ANDRADE et al. (2000), ALMEIDA (1998), CONSTANZA et al. (1997) e, especificamente sobre gestão de recursos hídricos e mercado, ver DINAR et al. (2000).

Priorizaria-se aí um possível deslocamento das arenas decisórias e consultivas usuais (COPAM, CONAMA, etc.) para os âmbitos locais das bacias hidrográficas, dentro do conceito de ação dos Comitês, o que poderia favorecer uma maior transparência do processo de tomada de decisões, uma vez que haveria uma circulação das informações construídas nas diferentes esferas da gestão ambiental (Figura 6).

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

DE

(Estrutura decisória tradicional – ao nível estadual)



PARA

(Estrutura decisória em implantação – ao nível da bacia hidrográfica¹⁴³)

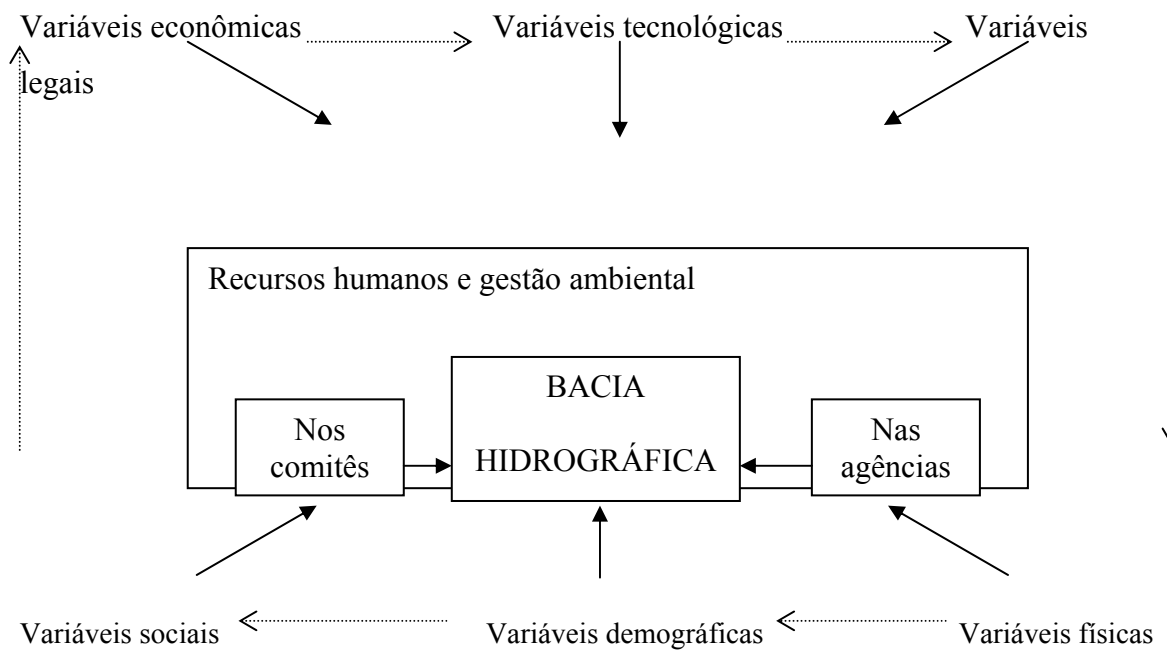


Figura 6 - Possibilidades de deslocamento dos espaços de decisão.

¹⁴³ Adaptado de ANDRADE et al. (2000:167).

Uma constatação analítica primária poderia determinar que o poder estatal permanecerá como o definidor essencial, assim, do processo de gerenciamento hídrico. Entretanto, o fato é que existe a possibilidade, agora, da emergência de ações mais participativas, pois o Estado estará sendo também um ator social junto aos outros segmentos, sem ter mais a capacidade de resolver sozinho todas as tensões geradas na gestão, haja vista que o sistema de definição de normas dos CBH é paritário¹⁴⁴. Por outro lado, também, não há como se negar que o tipo de orientação da ação estatal continua a ser pautado por graus hierarquizados de poderes decisórios, que reforçam linhas tradicionais de articulação intrainstitucional, vide o caso dos conselhos municipais, estaduais, federal e similares.

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

Também se deve considerar que a abrangência do uso da água, diferentemente de outros recursos naturais de extração e usos mais específicos (tais como na mineração ou no manejo florestal) é muito grande, o que exige uma normatização mais detalhada para sua utilização futura (o

¹⁴⁴ Os CBH se comportariam, também, enquanto o que GIDDENS (1991:91) denomina como “pontos de acesso”, o que significa que “(...) são pontos de conexão entre indivíduos ou coletividades leigos e os representantes de sistemas abstratos. São lugares de vulnerabilidade para os sistemas abstratos, mas também junções nas quais a confiança pode ser mantida ou reforçada.”

enquadramento dos corpos de água em cinco classes diferentes de qualidade para conseqüente outorga também demonstra isto) de maneira a que os outros setores ambientais e sociais que dependem diretamente de um uso racional da água não sejam atingidos. Percebe-se aqui, mais uma vez, que está presente a problemática sobre o gerenciamento de recursos naturais que são de uso comum, proposta por OSTRÖM (1990), onde se constata a inerente dificuldade para que haja um controle da busca da realização da demanda individual de consumo e exploração dos bens naturais pelos usuários, em favor de uma ação coletiva que, via incentivos institucionais a serem formalizados¹⁴⁵, pudesse consolidar programas de desenvolvimento sustentável¹⁴⁶.

A principal preocupação a ser destacada dentro da possibilidade do acontecimento da referida “*tragédia dos comuns*” ao que concerne os recursos hídricos, se dá, então, através da busca de ganhos individuais máximos que os diferentes tipos de usuários tentarão obter ao fazerem uso dos mananciais. Porque, embora partindo da consecução de seus interesses particulares, caso não haja imperativos constitucionais de controle (o que somente agora está ocorrendo, via a implantação de agências de bacias de vários níveis de abrangência) acompanhando e coordenando este processo, o próprio bem público será diretamente afetado em sua disponibilidade ambiental justamente pela inexistência de mecanismos sociais que gerem termos consensuais sobre como consumir melhor seus bens naturais.

¹⁴⁵ “ We do not yet have the necessary intellectual tools or models to understand the array of problems that are associated with governing and managing natural resource systems and the reasons why some institutions seem to work in some settings and not others” (OSTRÖM, 1990:2).

¹⁴⁶ “(...) all organizational arrangements are subject to stress, weakness, and failure. Without an adequate theory of self-organized collective action, one cannot predict or explain when individuals will be unable to solve a common problem through self-organization alone, nor can one begin to ascertain which of many intervention strategies might be effective in helping to solve particular problems” (OSTRÖM, 1990:25).

8.5. Sobre a dinâmica social no modelo de gerenciamento

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

Um dos pontos-chave, assim, para a superação do “*paradoxo infra-institucional*” entre estruturas rigidamente formalizadas e processos de descentralização (via instituições intermediárias) para que a gestão integrada dos recursos hídricos possa acontecer passa a ser, justamente, a inclusão de uma avaliação da dinâmica social (“*capital social*”¹⁴⁷) da bacia hidrográfica para a construção de programas de diagnóstico mais realista às condições de articulação desta. Na verdade, a compreensão da organização e do processo de gestão institucional como um todo pelos indivíduos relacionados ao entorno das bacias hidrográficas (perpassando a participação em diagnósticos, a organização para a ação coletivamente orientada e a organização propriamente dita para a gestão) é o objetivo de maior importância para a política hídrica pública.

Conta-se aqui, assim, na observação da dinâmica social, a identificação dos elementos fundamentais para a compreensão da comunidade do entorno da bacia, seus principais atores e segmentos, de maneira a integrá-los em um processo conseqüente de mobilização social. Contudo, a importância de os CBH se efetivarem enquanto organismos mesmos de intermediação entre Sociedade/Estado está no fato de serem criados instrumentos capazes de

¹⁴⁷ Segundo PUTNAM (1998:167) este termo poderia ser entendido como sendo constituído através da existência de normas de reciprocidade e de redes civis de engajamento, mais a confiança coletiva, facilitando-se assim a emergência de ações coordenadas.

sistematizarem um envolvimento real destas comunidades espalhadas pelas bacias hidrográficas em Minas Gerais durante todo o processo de elaboração, seja dos Planos Diretores de Recursos Hídricos (primeiro estágio de implementação), seja para os CBH e Agências de Águas vindouras¹⁴⁸. Possivelmente assim, com o surgimento e a consolidação de veículos de intermediação, a influência dos setores tradicionais (que operam usualmente enquanto centro de poder) vinculados ao sistema de gestão poderá ser modificada.

Da mesma forma, por apresentar propostas diversificadas¹⁴⁹, o processo de gestão hídrica não é ainda um modelo que esteja concluído, tanto em termo de conceitualização como de operação. E nem poderia estar destinado a sê-lo, haja vista que o modelo de gestão que se ambiciona surge da necessidade de entendimento das discussões referidas de BECK sobre “*sociedade de risco*”. Ou seja, que quanto maior o risco da existência de eventos sociais (ambientais, no caso) desfavoráveis, maior será a eminência da participação dos atores sociais dos mais diversos, via a defesa dos seus interesses, díspares ou comuns, em favor de uma proposta de administração pública melhorada. Quando se compara, então, as diferenças entre o enfoque ambiental clássico de conservação com as diretrizes propostas aos recursos hídricos mineiros, o que se torna mais esclarecido é que o momento institucional e, além disso, sócio-histórico, da formação de cada enfoque são bem diferentes, pois exigem dos organismos estatais e sociais envolvidos tipos diferentes de intervenção (ou não-intervenção) no ambiente.

Têm-se, por um lado, normas operando dentro de uma lógica de ação governamental mais rígida e burocratizada (exemplar do período de administração no modelo desenvolvimentista no país) que mantém suas influências ainda hoje, por outro, temos os recursos hídricos como um tópico que rapidamente assumiu um lugar de destaque dentro da sociedade moderna

¹⁴⁸ Assim também orienta para a gestão as normatizações oriundas da Lei n.º 9.433/97, ao assinalar a importância do envolvimento da sociedade nas discussões que irão dar corpo ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

¹⁴⁹ Sendo que vale salientar que, juridicamente, os recursos hídricos (e o meio ambiente em geral) são considerados como “meio de interesse difuso”, remetendo-nos à Lei 9.605/98, onde se tem a presença de diversos agentes potencialmente usuários.

industrial, principalmente devido à sua escassez crescente, e que demanda políticas públicas baseadas na busca do consenso e da negociação dos interesses dos setores usuários diretos/indiretos. Neste nível, seguramente, as indicações de que um modelo de instituição mais sofisticado, a partir de um co-gerenciamento entre setores usuários, permeados pela presença (menos tutorial e burocrática e mais gerencial e descentralizada) do Estado, são promissoras (OSTRÖM, 1993).

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

Apesar de ser uma exigência legal de que haja a implantação de Comitês e Agências de Águas nas bacias e sub-bacias espalhadas pelo Estado para que os municípios possam gerenciar ao nível local seus mananciais, esta norma também torna mais clara a importância destas esferas mediadoras de interesses que os CBH pretendem ser na estrutura da gestão. Evidentemente que com esta possibilidade de inserção ao nível micro das decisões, os CBH precisam estar direcionados a proporem novas ações de avaliação e controle das águas, sendo que, por vezes, estas mesmas ações diferenciadas não se encontram previstas nas legislações específicas. Sem dúvida que isto é um processo mais amplo de entendimento das práticas administrativas locais, onde o já referido capital social local será bastante definidor do ritmo da implantação, seja dos Comitês ou dos Planos Diretores de gerenciamento. Assim sendo, tal como modelo de

gerenciamento ambiental não se constitui como um conceito totalmente fechado em suas orientações¹⁵⁰, sua efetivação também não ocorre (nem poderia ocorrer) com a mesma fluidez entre as diferentes propostas de CBH regionais.

Para que se contextualize melhor a operacionalização do Plano Diretor, é certo colocar que ele pode ser pautado, temporalmente, por escalas de planejamento integrado diferentes, a se detalhar: são determinados, tecnicamente, em três escalas de gerenciamento - curto prazo (até cinco anos), médio prazo (de seis a 10 anos) e longo prazo (de 11 a 20 anos) – RURALMINAS (1999). Cabe aqui, então, a necessidade de que haja uma preocupação permanente por parte dos setores institucionais em saber lidar com estas configurações de poder local ao nível das bacias, como forma de que a legislação e a normatização para a gestão sejam realmente realizadas através de um conceito claro de “modelo de gerenciamento integrado”, o que nem sempre é possível, dada sua inerente multiplicidade de definições¹⁵¹. Conseqüentemente, haja vista que passam, necessariamente, pelo crivo das decisões comunitárias que estão organizadas nos CBH, os Planos de Recursos Hídricos, por exemplo, precisam que haja uma participação de todos os setores sociais, que, por sua vez, deverão estar envolvidos durante toda a consolidação do processo de construção do documento.

Ao se considerar, também, que historicamente o país é marcado por um desenvolvimento bastante truncado ao nível institucional (e que este processo teve, dentre outras, como conseqüência, um real distanciamento entre as esferas decisórias e as demandas sociais), é premente que a gestão institucional seja pensada por um viés menos conservador em relação à sua capacidade de articulação interna/externa.

Ao mesmo tempo, que privilegie mais suas necessidades de planejamento de longo prazo, tal como é claro no tocante aos recursos hídricos e

¹⁵⁰ Havendo, inclusive, várias diferentes linhas de análise entre os autores que tratam da questão, a se ver, ANDRADE et al. (2000) e DINAR et al. (2000).

¹⁵¹ “O termo *modelo* expressa a possibilidade de representar uma determinada realidade por meio de alguma das suas dimensões, como os recursos hídricos. Por sua vez, o termo *gerenciamento*, sempre vinculado à gestão e à administração, possui vários significados, especialmente quando acrescido de um outro termo, como *integrado*” (MUNIZ, 2001:5).

naturais. Desta forma se poderá considerar institucionalmente qual é o valor da construção da ação coletiva e da ação de intervenção enquanto instrumentos determinantes das decisões finais a serem tomadas para a gestão ambiental e o tipo de modelo de gerenciamento executado para o país.

8.6. Reconhecimento e representação

A partir do momento em que se discute o valor do capital social envolvido no processo institucional, a forma como se dá, efetivamente, a tomada de decisões entre os atores sociais torna-se relevante, pois revela possíveis obstáculos para a gestão, dado a quantidade de interesses envolvidos. E, desde o início, surge uma reflexão importante: na maioria das vezes, a participação da sociedade civil se dá através de uma ação representativa, onde os setores envolvidos delegam poderes de posicionamento aos seus atores. No caso da comunidade em geral, usualmente esta representação fica concentrada nas mãos das lideranças regionais, o que inviabiliza que todo o planejamento ambiental seja democraticamente elencado. Claramente também se deve considerar que tal evento contraria as diretrizes de ação dos Planos Diretores, na medida em que a legislação ambiental dá a estes a incumbência de uma participação social descentralizada (Lei n.º 9.433/97 e Lei n.º 6.938/81).

Como ilustração, é cabível se colocar que, durante o processo de observação participante para colaboração na construção analítica do presente trabalho, em diversas ocasiões¹⁵² foi evidenciado que os próprios elementos determinados como “representantes” de bacias hidrográficas e de suas populações não sabiam, de uma forma clara, quais seriam suas funções deliberativas. Mais ainda, se notou também uma grande dificuldade de entendimento das formas de interação institucional determinadas em lei, o que levanta a questão sobre o nível da informação que os mesmos (representantes e

¹⁵² Reuniões do COPAM (2000, 2001), Ecolatina (2000, 2001), “I Conferência das Águas” (2000) e sua subconferência efetuada em Viçosa (2000), dentre outros eventos.

comunidades dos entornos) detêm para poderem participar de forma efetiva (e independente) na organização da gestão.

Esta possível falta de representatividade das lideranças advindas do poder local traz inevitavelmente consigo a possibilidade de que a identificação ou o aprofundamento de problemáticas fundamentais para o bom andamento das políticas públicas locais não aconteça. Pelo contrário, poderá permitir um esvaziamento gradual da participação popular¹⁵³ e a iminência da cooptação das referidas lideranças por outros segmentos estabelecidos dentro da estrutura ambiental tradicional (principalmente os segmentos sob mando governamental direto).

O resultado conseqüente deste fato deverá ser a manutenção de um discurso oficial de que o processo de gestão se constitui como participativo, o que, na realidade das audiências públicas, dificilmente estará acontecendo¹⁵⁴. Tal como coloca OLSON (1999), este tipo de impedimento para a ação coletiva e para o planejamento subsequente de políticas de regulação pública é bem caracterizado em grupos com um número muito grande de agentes envolvidos, denominados por ele como grupos “*latentes*” (tal como já referido no Capítulo 4 deste trabalho), cada qual partindo da necessidade de solução de seus interesses imediatos, exercendo mecanismos constantes de pressão¹⁵⁵ enquanto segmentos de poder e definindo também as etapas a serem cumpridas pela estrutura institucional, ou melhor especificando

“Quanto maior for o grupo, mais ele precisará de acordo e organização, e quanto maior o grupo, maior o número de membros que por via de regra terão de ser incluídos no acordo ou organização grupal. (...) No entanto, estabelecer um acordo ou organização grupal sempre tenderá a ser mais difícil quanto maior for o tamanho do grupo, porque quanto maior o grupo mais difícil será

¹⁵³ Mais uma vez as considerações de GIDDENS (1991:87) sobre a complexidade da consolidação de espaços de interação entre leigos e peritos se faz pertinente.

¹⁵⁴ O que se infere da análise documental dos relatórios das audiências públicas é que esta dimensão de representatividade (ou não) das lideranças das diversas bacias hidrográficas se encontra diretamente relacionada com a forma e o grau de organização para a gestão que possui cada localidade. Municípios que já instalaram uma infra-estrutura adequada para o funcionamento de seus CODEMAs tem uma capacidade muito maior de favorecer o aparecimento de lideranças autênticas do que os municípios que ainda estão implantando políticas ambientais ao nível local (tal como orienta a Agenda 21).

¹⁵⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre grupos de interesses e mecanismos de pressão por eles executados, ver WOOTTON (1970) e OFFE (1997).

configurar e organizar até mesmo um subgrupo do grupo total. (...) Em síntese, os custos de organização são uma função crescente do número de indivíduos no grupos” (OLSON, 1999:59).

Certamente que, ao se considerar a importância que a gestão dos recursos hídricos já alcançou dentro da agenda governamental, a forte presença de grupos de interesses atuando pelas ações de “*lobbying*” permeará todo o processo de institucionalização, seja na definição e aplicação de norma técnicas e legais, seja na articulação dos atores para a gestão. Neste sentido, em consonância com as premissas de Olson de que a ação coletiva seria mais facilmente realizável a partir da efetivação de pequenos grupos, a institucionalização de sub-comitês de bacia pode ser um mecanismo que facilite um formato mais acessível de participação social na gestão, incentivando um controle coletivo das decisões¹⁵⁶, ao mesmo tempo em que a implementação de “incentivos coletivos” (a outorga pelo direito de uso poderia ser um deles) e instrumentos institucionais coercitivos (como a cobrança pelo uso das águas) poderão fortalecer uma autoridade maior ao modelo de gestão proposto atualmente.

8.7. Articulação interdisciplinar

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

Haja vista que o conceito de modelo de gestão integrado, assim como de sustentabilidade ou desenvolvimento possuem, como já destacado, um gama

¹⁵⁶ “(...) o espaço microrregional parece representar uma unidade fértil para fins de planejamento e experimentação-piloto. Trata-se de um espaço suficientemente restrito para a efetivação de diagnósticos participativos e, ao mesmo tempo, em contraste com espaços urbanos ou com as bacias ou microbacias hidrográficas, suficientemente amplo para viabilizar estratégias melhor ajustadas à busca de soluções sinérgicas e complementares entre diferentes atividades produtivas (...)” (VIOLA et al., 1995:65).

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

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

E é pela ação deste tipo de proposta de interação articulada entre as ações institucionais a que a interdisciplinaridade se expõe, que aparece a importância da Figura 2 para o entendimento da lógica do modelo de gestão, onde se pode identificar os dois movimentos de interação exercidos pelas instituições vigentes. O caráter interdisciplinar, dentro deste sistema complexo de movimentação dos atores, estará estabelecido na vinculação das linhas tradicionais de ação com as novas propostas de conduta de gestão (alternativa). O problema real, na verdade, é que a proposta se prenda ao campo retórico e não consiga consolidar paulatinamente as interações institucionais emergentes. Sem embargo, o controle social como um instrumento de aperfeiçoamento do modelo alternativo que a Lei

Federal n.º 9.433/97 tenta colocar em prática é um ponto importante a ser aprofundado nos Comitês. Outrossim, a organização para a gestão permanece como um obstáculo de grande recorrência para o sucesso de programas de políticas públicas (incluindo-se as ambientais) seja pela falta de organismos de intermediação (tal como os Comitês se dispõem a ser no espaço dos recursos hídricos) que, a partir da busca da resolução de um evento comum, busque conciliar interesses difusos (papel largamente ocupado pelas ONGs no espaço político contemporâneo) atuando também como veículos de promoção de Sociedade, Estado e Mercado mais efetivos, seja pela insatisfação e desconfiança das comunidades regionais em que o papel do Estado será adequadamente cumprido através de programas de intervenção (BECK et al., 1997; GIDDENS, 1991).

Exatamente sobre este ponto fundamental para um melhor andamento do modelo de gerenciamento integrado (a organização civil participativa, interdisciplinar) que reside a grande barreira para que os CBH se cristalizem enquanto “*instituições intermediárias*”. Ou seja, eles necessitam se consolidar como espaços políticos que fazem surgir conclusões alternativas aos dilemas existentes entre a “*apropriação prioritária*” dos recursos naturais, por parte do Estado, para futuras aplicações por este tidas como benéficas ao coletivo (situado dentro da linha contínua, tradicional, da Figura 2) e a “*doutrina da confiança pública*”, que se baseia no crédito adquirido (ou a sê-lo) pela política governamental para inserir ações públicas adequadas ao campo ambiental, mesmo que, por vezes, restritivas (BROWN, 1990). De certo modo, evidentemente, o modelo de gestão proposto se pauta pela ocorrência de uma cooperação administrativa intermunicipal que somente acontecerá quando a confiança institucional estiver satisfatoriamente estabelecida, como também as normas sociais de cada região estiverem identificadas e demonstradas de maneira clara nos programas governamentais¹⁵⁷ - aqui, no exemplo, o documento a fazer

¹⁵⁷ Neste ponto, tanto BROWN (1990) quanto OFFE (1997) admitem que este processo é extremamente variável, pois a cada momento, dado um contexto político específico, o parâmetro ideológico pode ser mais importante que o econômico-político e vice-versa; isto significa que a representação de interesse fica à mercê do “arranjo político-institucional” de cada momento (uma variável dependente da política pública).

esta sistematização de dados será o Plano Diretor de Recursos Hídricos de cada bacia hidrográfica.

Para que tal fato aconteça, então, a lacuna informativa sobre dados estatísticos e qualitativos sobre a qualidade da água¹⁵⁸, participação social, áreas degradadas, programas de governo, etc., que se tem presente entre comunidades e instituições ambientais precisa ser superada, principalmente através da implementação de projetos de orientação técnica e jurídica aos municípios. Junta-se a isso, a criação de programas de Educação Ambiental que, ao envolver toda a população, comecem a dar sustentação à gestão pela conscientização coletiva para uma regulação ambiental direta pública no futuro (ou seja, através de um resgate do caráter pedagógico da ação institucional). Com isso o corpo institucional vigente estaria demonstrando sua insuficiência para delimitar intervenções, ao mesmo tempo em que possibilita uma recuperação da confiança social na dinâmica de representação legitimamente construída no modelo.

Não obstante, um outro fator de (re)construção da confiança pública no campo das instituições se encontra identificado no poder local, na capacidade dos municípios em se articularem para o gerenciamento dos mananciais hídricos que possuem em instâncias mais desregulamentadas da ação governamental típica (Figura 1, onde se tem relações unilaterais entre Instituição e Legislação no controle dos Recursos Hídricos), ou seja, com a consolidação da idéia da construção de um

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

Finalmente, fica claro, após se expor os fatores que incidiram sobre as escolhas institucionais que foram efetivadas em Minas Gerais e no país e conceituando-se seus enfoques principais, da mesma forma com que se analisaram quais os avanços das propostas usuais na gestão dos recursos hídricos,

¹⁵⁸ Sistematizando os dados coletados pelos 242 pontos de amostragem que são monitorados através de contrato FEAM/CETEC.

que ainda se tem muitos caminhos de formação de alianças de participação e avaliação de programas entre sociedade civil, movimentos sociais e Estado a serem empreendidos. Tal como também foi exposto, a lógica de operação de processos de intervenção no corpo social presente nas bacias hidrográficas se baseia na compreensão de inúmeros fatores interdependentes que não podem ser desconsiderados nos planos de decisão: a legitimação da representação política e administrativa; a necessidade de planos de desenvolvimento de médios e longos prazos com a presença de diversos tipos de abordagem da questão ambiental e hídrica (interdisciplinaridade) e, mais contemporaneamente, a emergência da consolidação da confiabilidade institucional, pelas populações, como base de transformação do sistema de gestão.

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

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

9. CONCLUSÕES GERAIS

Este capítulo se constitui, essencialmente, em uma síntese das análises sobre as informações que foram expostas nos capítulos precedentes, na tentativa de integrar a metodologia de análise dos dados coletados em fontes institucionais ambientais e a estrutura da gestão dos recursos hídricos implantada em Minas Gerais. O objetivo passa a ser, neste instante, o de se conectar as informações anteriormente descritas, identificando-se possíveis alternativas ao nível dos CBH (e em suas futuras agências) e que sejam intervenientes no gerenciamento dos mananciais das águas estaduais, ao mesmo tempo em que estas se encontrem em associação com o controle ambiental mais geral. Certamente que tal proposição deverá ser pautada em um modelo de desenvolvimento mais compartilhado com a sociedade civil e os movimentos sociais (organizados ou em vias de organização) do que até então tem sido implantado pelas instituições ambientais no Estado.

Assim, desde o início da exposição deste trabalho, se teve certamente demonstrado a complexa natureza administrativa que esteve e está ligada ao gerenciamento dos recursos naturais (no país e no hemisfério sul como um todo e, mais especificamente, no território mineiro), e de como esta estrutura necessita possuir mais agilidade de interação institucional entre seus órgãos formadores e, dentre estes, com as comunidades existentes nas bacias hidrográficas. O que se

percebe é que o Estado está ainda bastante incipiente na questão de uma auto-reflexão sobre a capacidade real de suas ações serem intervenientes no corpo social, principalmente no que tange a uma transferência de deveres na direção da sociedade civil e dos movimentos sociais presentes no entorno das bacias hidrográficas, o que possibilitaria a estes o incremento de sua autonomia na tomada de decisões. Mais ainda, esta autonomia da sociedade civil frente ao Estado se tornou um dos temas de maior importância na consolidação do processo de gerenciamento dos bens naturais, haja vista que a pauta das políticas públicas vinculadas a estes se baseia em uma administração integrada, porém com descentralização na participação dos atores.

O fato é que a reflexão ulterior demandada pela moderna administração pública sobre sua capacidade de compatibilizar seus programas de governo às expectativas coletivas requer, por parte das estruturas institucionais, que tanto a sistematização de seus recursos (no caso, ambientais) esteja sendo sempre efetuada, como também que sua infra-estrutura operacional esteja satisfatoriamente consolidada. Somente então a partir deste momento (com os atores sociais claramente identificados e suas interações bem distribuídas na agenda pública) é que a “*sociedade de risco*” passa a pensar sobre si mesma e como tornar possíveis suas demandas se concretizarem no cenário atual (na medida em que o aumento da incidência do risco acabaria gerando maior coletividade, via negociação de interesses). Ou seja, é uma questão que ultrapassaria os diversos tipos de grupos de pressão envolvidos para ser discutida mais amplamente por toda a sociedade civil. Entrementes, tal movimento mais generalizado de organização e gestão passa ainda por um estágio de consolidação política e democrática para o qual futuros programas governamentais deverão ser incrementados, tanto em questões de conscientização ambiental quanto de fortalecimento institucional para o gerenciamento dos recursos hídricos.

Verificou-se também que a capacidade e poder de negociação dos CBH no sentido de aplicar caminhos alternativos de gestão para os mananciais estaduais está fortemente vinculada com seu nível de trânsito entre as populações (rurais, principalmente) e suas redes próprias de interação locais, onde a estrutura

política, econômica e social próxima se mostra, se não determinante, ao menos bastante influente para que uma ação integrada entre a referida sociedade civil e o Estado, via instituições intermediárias (e que os CBH seriam uma delas) possa ocorrer com maior ou menor dificuldade.

Mais ainda, caso as novas políticas públicas de gerenciamento ambiental não levem em consideração esta especificidade de cada sub-região que se encontra relacionada à cada bacia hidrográfica determinada, o perigo de que a proposta da existência de fóruns consultivos e deliberativos se perca pela não compreensão do tecido social micro parece bastante real. Sem embargo, este movimento ao encontro do espaço social também como um orientador da forma como se dá a estruturação da ação coletiva para a gestão dos recursos hídricos tem sido efetuado recentemente, uma vez que o planejamento se pauta, agora, pela unidade de análise das bacias hidrográficas, inclusive com a operacionalização do zoneamento sócio-econômico-ambiental destas.

Faz-se importante, conseqüentemente, que o trabalho de captação e sistematização das informações geradas em cada bacia não se atenha somente aos aspectos técnicos de monitoramento (aqui em Minas Gerais, vinculados mais diretamente ao CETEC e a RURALMINAS), como também se tenha um constante trabalho de entendimento do contexto histórico-institucional que possui, inerentemente, cada cidade envolvida nos CBH espalhados em Minas Gerais. Daí a importância da cristalização dos sistemas estaduais estarem diretamente organizados ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), se mantendo de acordo com as orientações ditadas pela Lei n.º 9.433/97 e fortalecendo a implementação do SISNIMA (Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente) enquanto um mecanismo de avaliação e controle da qualidade ambiental nacional.

Os levantamentos expostos nos Capítulos 6, 7 e 8 acerca das características institucionais e legais da gestão demonstraram a importância de que a pretendida descentralização administrativa na definição das prioridades para a gestão seja realizada via a implantação e consolidação de comitês, em todas as suas escalas de ação: tanto ao nível da bacia propriamente, quanto no

nível político-administrativo, nos conselhos e câmaras de política ambiental estadual. O que tornou mais clara a premência deste viés de intervenção foi a identificação de que os CBH se portam realmente enquanto organismos intermediários entre as deliberações governamentais e as demandas comunitárias e que, entretanto, sua dinâmica precisa ser cada vez mais sofisticada em sua capacidade de inserção em ambos, pois o sucesso destes (Comitês) está diretamente concatenada com suas condições gerais (políticas e de infraestrutura) para interagir com as outras instituições.

Deixa-se claro que dentro desta lógica, os CBH surgem como um instrumento de mediação alternativo que, mesmo institucionalizado, exige a participação de outros organismos de mediação, mais destacadamente as ONGs, uma vez que as políticas públicas atuais vinculadas com a gestão integradas dos recursos hídricos acontecem como propostas de transição à processos democráticos de consulta e deliberação de ações para a coletividade. Por outro lado, o fortalecimento dos CODEMAS, enquanto unidades do Poder Público mais próximas das comunidades do entorno das bacias hidrográficas se constitui uma das ações governamentais mais urgentes no processo de democratização da gestão ambiental, na medida em que permite que se tenham órgãos oficiais de avaliação e controle dos recursos naturais nos próprios locais onde se dá o processo de gerenciamento. Com esta medida pode-se facilitar os meios de acesso aos benefícios públicos que as políticas governamentais são capazes de efetuar através de seus instrumentos burocráticos usuais, tais como secretarias, coordenações e, ou, programas de planejamento com prazos de execução definidos anteriormente, e que contabilizem a potencialidade de ação das comunidades locais.

E é justamente neste aspecto do arranjo infra-estrutural que o modelo de gerenciamento de recursos hídricos proposto encontra um de seus maiores obstáculos para o fornecimento de políticas de meio ambiente alternativas, uma vez que, dado o baixo índice de institucionalização de setores municipais e regionais, seus programas de planejamento (Planos Diretores) podem ficar insuficientemente sustentados, institucional e socialmente, para a ação. Imagine-

se, para tanto, a solução que tem sido gradativamente implantada nos Estados de Minas Gerais e São Paulo nos últimos anos, que são os consórcios municipais de gestão dos recursos hídricos, muitas vezes estruturados através da criação inicial dos CODEMAs (Capítulo 6 e 7). A vantagem de sua implantação por toda a malha hidroviária estadual, agremiando as cidades através de projetos de intervenção de abrangências variadas, de acordo com suas necessidades atuais, pode facilitar tanto para estes mesmos municípios quanto para o próprio Estado a consecução de parcerias interinstitucionais que sejam capazes de levantar os recursos financeiros necessário ao andamento dos estudos das condições dos mananciais, além de flexibilizar a lógica de ação institucional ordinária.

Uma vez que devidamente vinculados a instituições que desempenhem trabalhos articulados entre desenvolvimento regional, ciência e tecnologia (sob supervisão do IGAM/SEMAD/RURALMINAS), os consórcios possivelmente se confirmarão enquanto um elemento alternativo para o aprimoramento da gestão ambiental no Estado. Provavelmente também, no futuro, com a consolidação das Agências de Águas por todo o Estado, os consórcios também poderão ser mais bem assessorados e contarem com proventos regulares advindos da cobrança pelo uso das águas (Capítulo 7) e que poderão fomentar a instalação de programas de controle e avaliação social e técnica dos mananciais que tem demonstrado serem essenciais ao desenvolvimento do processo de gestão como um todo.

Em consonância, é preciso que haja uma consolidação das definições e princípios que visam a gestão compartilhada através, essencialmente, da aplicação da Lei n.º 9.433/97, no tocante aos instrumentos do gerenciamento hídrico (cobrança, enquadramento dos corpos d'água, Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos e Planos Diretores) pelo maior número possível de municípios no Estado. Ou seja, o uso de marcos regulatórios, principalmente com a utilização da outorga e a cobrança pelo uso na gestão dos recursos hídricos se torna de extrema importância para a implementação de uma política ambiental mais justa socialmente, na medida em que pretende

universalizar mecanismos de controle sócio-econômico contra a degradação dos recursos naturais.

Sobre a regulamentação coercitiva pela via econômica, vale enfatizar que apesar de se constituir como um dos instrumentos da gestão dos recursos hídricos, sendo ainda pouco adotado nos Estados brasileiros, a cobrança pelo uso das águas somente atingirá seus objetivos de regularizar fundos a serem destinados diretamente à gestão de cada bacia hidrográfica específica quando seus valores tiverem sido estabelecidos através de propostas acordadas entre sociedade civil, movimentos sociais, Governo e o setor privado. Da mesma forma, as Agências de águas, que aplicarão esta cobrança, se comportando como secretarias executivas da gestão (Lei 9.984/00), deverão ser avaliadas constantemente sobre a devida aplicação dos recursos gerados, seja via institucional (IGAM/SEMAD), seja via pública (principalmente através de organizações civis e ONGs). Caso contrário, com o prosseguimento de ações institucionais sem avaliação social externa, a aplicação dos fundos a serem arrecadados, e que devem, legalmente, ser direcionados para cada bacia vinculada, poderá ser engessada por objetivos políticos ou institucionais outros.

Seria salutar, também, tornar cada vez mais acessíveis pelo público em geral os relatórios governamentais sobre áreas degradadas, principais poluidores, resultados sobre EIA/RIMA que já foram (ou que estejam sendo) realizados, condições dos recursos geológicos e hídricos por região, dentre outros dados – ou seja, um esclarecimento tanto dos condicionantes da FEAM/SEMAD para a preservação ambiental, quanto da implantação de medidas mitigadoras de processos degradadores.

Esta atitude significará a possibilidade de uma democratização quantitativa e qualitativa de orientação à população em geral sobre a situação ambiental mais abrangente em Minas Gerais, além de expor os programas institucionais que eventualmente as prefeituras poderão aplicar em suas regiões. De acordo com suas prerrogativas, a FEAM/SEMAD, enquanto órgãos de avaliação e fiscalização dos bens naturais do Estado, poderiam promover esta distribuição de informações para os municípios, através de envio de material

informativo e estatístico, ambos comentados por especialistas envolvidos nos projetos. Isto significa que a assistência e esclarecimento às populações residentes nas bacias hidrográficas são de suma importância, no sentido delas compreenderem as potencialidades e necessidades de preservação dos mananciais hídricos, tanto para a manutenção do equilíbrio ecológico, quanto para a sustentabilidade regional. O poder de participação da sociedade civil mineira ainda necessita ser incrementado, seja via a institucionalização de programas de educação ambiental e de conservação do meio ambiente, seja com o reconhecimento crescente, por parte do Estado, da importância das ONGs e movimentos sociais dirigidos a esse segmento, dentro deste processo de descentralização administrativa.

Realmente se tem verificado um descompasso entre o envolvimento social para que a gestão possa ser integrada institucionalmente e a realidade destas comunidades em apreender corretamente todo o processo de implantação de CBH, seus respectivos Planos Diretores e a estruturação das Agências. Identificada esta característica, relatada com bastante frequência nos documentos oficiais, é preciso um esforço conjunto entre organismos ambientais (IGAM, EMATER, IEF, FEAM, Polícia Florestal, prefeituras municipais, órgãos públicos estaduais, sindicatos, cooperativas e, mais recentemente, porém de importância crescente nesta composição intersetorial de política de ação, as ONGs e os movimentos sociais) no sentido de se realizarem constantes campanhas de orientação técnica e campanhas que privilegiem a conscientização social do modelo de gestão a ser implantado através da ação de políticas de educação ambiental.

Isto poderia ser concretizado através da promoção de orientações sobre a qualidade atual e as pretendidas pelos mananciais hídricos (principalmente quando da sistematização de dados advindos da realização do enquadramento dos corpos de água), relatando seus possíveis usos e quais seus resíduos mais comuns e outros tipos de poluentes, tais como óleos, graxos, agrotóxicos, pesca, etc. Com isso se torna possível um resgate do valor pedagógico da formação coletiva para o processo de gerenciamento ambiental, solidificando no médio/longo prazo a

existência de programas de ação pautados em cronogramas mais planejados, haja vista que teriam respaldo dos poderes locais às áreas de intervenção. Mais ainda, a partir do momento em que passar a ser mais bem compreendido e mais participativo em sua dinâmica, o processo da gestão deixa de se pautar por mecanismos tradicionais de controle legal e passa a adotar vias alternativas de ação coletiva onde se instrumentaliza adequadamente os atores sociais para se organizarem na direção do gerenciamento integrado. Por outro lado, se mostra correto afirmar que a cada vez que o processo da gestão se realiza apenas pelo seu viés legal, se perde, conseqüentemente, a possibilidade do crescimento de espaços de diálogo e superação dos conflitos operacionais que eminentemente ocorrem.

A especificidade da criação de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente nacional poderia, desta forma, ser reforçada, visando-se um aumento da capacidade de preservação e conservação ambiental, além de se poder inserir a própria questão da gestão em futuros programas de âmbito macro social ou econômico. Tal tarefa, em andamento paulatinamente crescente no Estado (via SEMAD/IGAM), deve ser reforçada nos órgãos vinculados às políticas de extensão rural e de tecnologias como um todo, pela via institucional (RURALMINAS, EMATER, CETEC, secretarias de planejamento municipais) ou educacional (escolas - com programas de educação ambiental, e universidades - com programas de avaliação de impacto sócio-ambiental).

Da mesma forma, os atores sociais envolvidos, principalmente a sociedade civil que, em sua maioria, ainda não se encontra devidamente organizada, não devem se sentir excluídos ou abandonados pela esfera governamental no processo (inerentemente de longo prazo) da gestão dos recursos hídricos. Pelo contrário, eles poderiam preencher suas dúvidas sobre a real competência e comprometimento acerca da continuidade das ações e efeitos dos poderes executivo/judiciário/legislativo através da operacionalização institucional múltipla e de processos decisórios transparentes e de grande abrangência. A inclusão desses segmentos sociais nos processos de gestão de recursos hídricos poderá se efetivar com a ampliação da distribuição de

subcomitês de bacia pelo interior de Minas Gerais, favorecendo a participação coletiva, da mesma forma com que irá favorecer um gerenciamento ao nível das micro bacias. Certamente, também, esta vindoura inclusão deverá estar pautada em mecanismos de que delimitem objetivamente as funções administrativas das instituições (através, inclusive de programas de educação ambiental), ampliando a compreensão das mesmas. Surge daí um aprimoramento do já referido caráter pedagógico da gestão, orientando de forma adequada a organização social para o controle dos recursos hídricos estaduais.

Com esta preocupação ultrapassada, gera-se conseqüentemente um processo de aumento da confiabilidade nos organismos gestores, e que se constrói justamente pela crença na previsibilidade futura da lógica de atuação destes, e na criação de espaços de vigilância mútua e de controle social externo – que no caso específico desta análise, se comporiam pelos CBH, Agências de Águas e movimentos sociais.

Haja vista que a inclusão social na organização e gestão é um elemento preponderante para que a institucionalização de normas e projetos ocorra mais bem estruturada, outro resultado direto desta postura será um enfraquecimento da perpetuação da desatenção civil, comum em processos de implantação de políticas públicas, pela ocorrência de um acompanhamento social via CBH e seus Planos Diretores de Recursos Hídricos (que são formulados necessariamente de forma endógena).

Ficou também bastante salientado que o aumento das garantias de que as preferências administrativas e sociais dos usuários seja estabelecido no processo da gestão dos recursos hídricos adquiriu grande valor no contexto atual e, assim, a incorporação constante de fóruns de discussão regionais, assim como a realização de conferências ou subconferências (tal como tem sido proposto pelo IGAM) onde se discuta a logística dos Planos Diretores e da Política Nacional dos Recursos Hídricos com as populações é bastante importante – porém, não suficiente, cabe enfatizar – na medida em que reaproxima as questões pertinentes da sociedade civil ao Estado.

E, com a inclusão de programas de políticas públicas mais específicos em relação ao processo de avaliação e controle dos recursos hídricos, essencialmente com o detalhamento destas ações nos referidos Planos Diretores, o prosseguimento do planejamento de longo prazo se dará com mais segurança. Melhor ainda, será justamente através da implementação de programas com metas claras e de ações localizadas nas bacias hidrográficas que a participação da sociedade civil poderá crescer, haja vista que a ação se dará ao nível local, permitindo o acompanhamento e a vigilância social necessária.

Uma outra evidência identificada no estudo é que uma maior participação popular não quer dizer, diretamente, maior descentralização do processo de gestão, porque isto poderá estar significando, também, que as pessoas estão almejando acesso ao gerenciamento, porém não que elas estejam realmente entendendo-o. Uma das falácias institucionais mais recorrentes, na realidade, se baseia na idéia de que somente a distribuição de órgãos ambientais pelo interior pode ser encarado como acessibilidade. Entretanto, descentralização administrativa não é o mesmo que desconcentração operacional, até porque, no caso dos recursos hídricos, tal como referido anteriormente (Capítulos 1, 6 e 7), continua a União enquanto o principal ator de coordenação de recursos na área.

Tal como já exposto, existem outros fatores que também são intervenientes nesta questão da descentralização (características regionais, nível da capacidade de efetuar um desenvolvimento de ordem interna ou externa, organismos de intermediação envolvidos, etc.) e que levam a crer que é realmente importante que a regulação pública ambiental existente no país seja consolidada mais através de modelos de inserção sócio-política das comunidades do que simplesmente continuar a operar como um sistema de fiscalização e avaliação da qualidade dos recursos naturais atuais.

É verificado desta forma um grande desconhecimento ainda presente na esfera pública sobre a importância do poder local enquanto um dos definidores do sucesso de programas de intervenção estatal. Isto denota que, por vezes, as deficiências na implementação de políticas públicas se encontram relacionadas com a possibilidade ou não destas em interagirem com os contextos institucionais

mais próximos. Sem dúvida, o fato é que se faz necessário o uso de adaptações diferenciadas, seja para a instauração de políticas públicas alternativas ao modelo burocrático mais característico, seja para a instauração de novos processos tecnológicos ou legais.

Dada a exposição sobre a questão da importância da legislação como um dos pontos de sustentação da política ambiental em vigor, cabe se identificar que mesmo estando com um caráter de relação ainda emergente no campo institucional, já existe todo um conjunto de leis muito sofisticado para interpretação da logística hídrica estadual e federal, com uma grande hierarquização de esferas de deliberações que tentam alcançar inclusive o espaço de ação local exercido pelas prefeituras. Esta ação mais estreita junto às localidades precisa ser tratada de forma clara, haja vista que somente agora algumas determinações jurídicas estão sendo implantadas, caso da obrigatoriedade da outorga para o uso múltiplo, da cobrança a ser embutida no serviço de fornecimento de água, ou ainda a determinação da realização de estudos de impacto sobre os mananciais para o licenciamento de futuros empreendimentos.

Alcança importância, dessa maneira, que as políticas públicas, no geral, dado o identificado baixo grau de organização civil para processos de co-gestão (em relação, principalmente, aos recursos escassos e, ao mesmo tempo, comuns), sejam mais inclusivas nos seus atores constituintes, da mesma forma com que mais abrangente em seus objetivos programáticos (para que alcance gradativamente um maior número de atores sociais).

Isto porque se tem visto que o cenário institucional e social moderno assim o exige, de acordo com a imensa velocidade de transformações gerais a que o mundo contemporâneo expõe a praticamente todos os atores sociais e suas circunstâncias de interações. E, se as mudanças estruturais da modernidade demanda programas governamentais mais amplos e com a abertura de fóruns decisórios mais consensuais entre os atores sociais, a superação da desatenção civil se torna um dos focos principais para que o processo de gestão se desenvolva melhor.

Em verdade, este tipo de direcionamento institucional é que precisa ser consolidado na administração hídrica pois, mesmo já tendo sido sua ocorrência inicial efetivada, cabe ressaltar que é notado também que sua temporalidade de crescimento é certamente lenta e gradualmente adotada pela sociedade civil. Realmente, no caso de Minas Gerais, o sistema de gestão de recursos hídrico tem-se mostrado de implantação progressiva (e por vezes, tardia), apesar de contínua, refletindo sua complexidade de ações e interesses envolvidos. Tem-se, da mesma maneira, a emergência recente da temática na agenda governamental estadual, haja vista que os atores envolvidos no processo são heretogêneos e o problema da representação para a organização da gestão, muito complexo.

Torna-se então cada vez mais indispensável à gestão institucional de recursos hídricos estadual ser capaz de relacionar adequadamente seus setores componentes em relação à distribuição de seus recursos econômicos, realizando contratos de prestação de serviços (como nos consórcios intermunicipais) e estudos (de âmbito local, estadual e federal) entre instituições ambientais, de forma a que, posteriormente, quando da efetivação dos Planos Diretores, possíveis desigualdades na aplicação financeira possam ser evitadas. Assim, a implantação em grande escala de bacias-piloto representativas e de levantamento de dados (com sistematização eficiente e com pronto acesso ao público) possibilitará um aumento dos mecanismos de controle e avaliação por parte das secretarias de planejamento municipais e estadual, além de tornar o processo de gestão ainda mais transparente. Com isso pode ser que haja uma equidade na distribuição dos benefícios a serem gerados nas bacias para a consolidação e continuidade dos próprios Comitês e Agências.

Se considera assim que, em uma avaliação histórica longitudinal, o processo de gestão institucional de recursos naturais no Estado ainda precisa se desvincular das dificuldades da superposição de decisões administrativas, sendo que tal característica, na verdade, se encontra envolta em todas as esferas administrativas governamentais no país, provavelmente devido aos desenvolvimentos setorializados realizados nas décadas anteriores e que

difícilmente implementavam projetos integrados entre suas instituições (Capítulo 6).

Uma constatação relevante deduzida de observações efetuadas durante a pesquisa se refere às redes de interações pessoais nas esferas de organização e decisão ambiental no país, e, em consequência, no Estado de Minas Gerais. Elas apresentaram características de pouca expansão participativa (com um aumento ainda tímido no número de participantes) e de um circuito de difusão e troca de experiências geradas nos variados programas de gestão, ainda restrito.

Nos diversos encontros aos quais se encontra vinculado este estudo, aparentemente a efetiva rotatividade administrativa (ou melhor, a incipiente participação social coletiva no processo de gerência e deliberação ambiental) pode e deve ser avaliada como um dado revelador, uma vez que possibilita indicar como se dão os processos de tomada de decisões atuais, se estes espaços se encontram ou não concentrados nas ações de poucos representantes e como, correntemente, tem sido o escopo de atuação destes.

Pela análise documental efetuada pôde-se identificar também que na gestão institucional dos recursos hídricos existe realmente uma presença de diversas assimetrias de poder que estão embutidas na “*tragédia dos comuns*”, ou melhor, na administração de recursos escassos. Tal evidência significa que a cada momento novas decisões são tomadas, tanto no campo político como no social, gerando com isso, entretanto, toda uma série de resultados que não podem ser facilmente recuperados para a coletividade. Como exemplo, dados programas de avaliação ambiental que sejam mal formulados, a outorga para uso de mananciais pode permitir uma exploração excessiva das águas; políticas efetuadas pelo Poder Público sem a participação dos municípios envolvidos na gestão pode impedir a continuidade das mesmas; arranjos político-institucionais frágeis atrasariam o financiamento de projetos de conservação ambiental das bacias, possibilitando a continuidade de ações degradantes do meio físico, etc. Isto denota como é essencial, no momento contemporâneo da gestão, reconhecer o valor operacional da interdependência institucional como via de superação dos problemas ambientais que surgem durante a gestão.

Com isso se conclui, após a análise tanto documental quanto bibliográfica, e aqui se perpassando tanto pelos conceitos mais clássicos quanto pelos mais contemporâneos que envolvem as políticas públicas e o desenvolvimento sócio-econômico, que o trabalho identificou a importância da manutenção de um direcionamento da gestão institucional ambiental em Minas Gerais para o surgimento e consolidação de novos mecanismos de controle da qualidade ambiental, e não simplesmente o aparecimento de novas instituições. Com este direcionamento, o incremento de espaços que possibilitem cada vez mais a inclusão da sociedade civil para a gestão, seja pela via consultiva ou deliberativa e, ainda mais importante, participativa, é de fundamental importância para que as instituições ambientais mineiras possam ser mais bem compreendidas e conseguirem adquirir resultados operacionais mais satisfatórios.

Uma vez este objetivo concretizado, tem-se como resultado a implementação de um modelo de gestão realmente alternativo (que priorize aspectos sociais e ambientais até então negligenciados) e que suplante o modelo de desenvolvimento sustentável tradicional da política pública contemporânea que, haja vista, não conseguiu, nem se dispôs, a interpretar a relação Sociedade-Estado-Meio Ambiente sob novos conceitos institucionais. Esta postura rígida de análise do contexto ambiental, que somente no período recente tem passado por uma auto-avaliação de propostas, trouxe custos bastante altos para a institucionalização de caminhos alternativos na gestão dos recursos hídricos e que demanda, por parte de futuras políticas públicas, a capacidade de recuperá-las na direção da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBAGLI, S. Informação e desenvolvimento sustentável: novas questões para o século XXI. **Revista de Ciência da Informação**, São Paulo, v. 24, n. 1, 1995.
- ALMEIDA, L.T. **Política ambiental: uma análise econômica**. São Paulo: Unesp, 1998.
- ANDRADE, R.O.B., TACHIZAWA, T., CARVALHO, A.B. **Gestão ambiental: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BARTH, F.T. Evolução nos aspectos institucionais e no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. **Jornal Hoje em Dia**, 04 nov. 2001, p. 3. (www.ana.gov.br).
- BECK, U., GIDDENS, A., LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997.
- BECKER, H.S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- BOUDON, R. **Efeitos perversos e ordem social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- BOURLON, N., BERTHON, D. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento das bacias hidrográficas na América Latina. **Revista Técnica e Informativa da CPRM**, ano 2, n. 10, 1998.
- BRANDÃO, C.R. (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense. 1981.

- BROWN, L.R. **Salve o planeta! Qualidade de vida – 1990**. São Paulo: Globo, 1990.
- BRÜGGER, P. **Educação ou adestramento ambiental?** Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1999.
- BRUNDTLAND, G.H., KHALID, M. (Org.). **Nosso futuro comum**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- BRUSCHI, D.M. et al. **Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios**. 2.ed. FEAM, Letras Contemporâneas, 1998.
- BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA/IICA, 1988.
- CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Fundação Joaquim Nabuco, 1995.
- CAVALCANTI, C. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2001.
- COIMBRA, J.A.A. **O outro lado do meio ambiente**. São Paulo: CETESB, 1985.
- CONSTANZA, R. et al. **An introduction to ecological economics**. Flórida: CRC Press LLC, 1997.
- CUNHA, E.C.N., BERTUCCI, R.S. Legislação ambiental no Brasil. In: _____. **Mercosul y medio ambiente**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- DE PAULA, J.A. **Biodiversidade, população e economia - uma região de Mata Atlântica**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1997.
- DINAR, A. et al. **The political economy of water pricing reforms**. Nova York: Oxford University, 2000.
- DO VALLE, C.E. **Como se preparar para as normas ISO 14000**. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1995.
- DULCI, O.S. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- ECO, U. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1983.

- ESMAN, M.J., UPHOFF, N.T. **Local organizations – intermediaries in rural development**. Londres: Cornell University, 1989.
- FERREIRA, A.B.H. **Dicionário Aurélio – Século XXI**. 2.ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1999.
- FLORES, M.X., MACÊDO, M.M. **Novos rumos do desenvolvimento rural**. Curitiba: Paper, 1999.
- FRANÇA, J.L. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 5.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2001.
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM. **A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.
- FUNDAÇÃO RURAL MINEIRA DE COLONIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - RURALMINAS. **Estágio de desenvolvimento dos planos diretores das principais bacias hidrográficas de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1999.
- GIBERT, P. **Igualdade social e liberdade política**. São Paulo: Nerman, 1988. cap. 2 e 4.
- GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.
- GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Desenvolvimento científico e tecnológico para a gestão de recursos hídricos**. Belo Horizonte, 2000.
- GUERREIRO, C.F.M., CASTRO JR., E., LEITÃO, L.R. (Orgs.). **O novo projeto histórico das maiorias**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1999.
- HAGUETTE, T.M.F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 7.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- HAWKEN, P., LOVINS, A., LOVINS, L.H. **Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial**. São Paulo: Cultrix, 1999.
- HIRSCHMAN, A. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992. cap. 2.
- HOGAN, D.J., VIEIRA, P.F. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. 2.ed. Campinas: Unicamp, 1995.

- INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. **Conferência das águas: resultado das pré-conferências**. Belo Horizonte, 2000.
- KOPNIN, P. **Por onde começar? Do problema à teoria**. 5.ed. s.n.t.
- LEIS, H.R. A tristeza de ser sociólogo no século XXI. **Dados (Revista de Ciências Sociais)**, v. 43, n. 4, 2000.
- MACIEL JR., P. **Zoneamento das águas: um instrumento de gestão dos recursos hídricos**. Belo Horizonte, 2000.
- MARTINE, G. (Org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições**. 2.ed. Campinas: Unicamp, 1996.
- MATTOS, L.C. **Métodos participativos de planejamento local e municipal na utilização de recursos hídricos**. s.n.t. 21 p.
- MILLS, C.W. **A imaginação sociológica**. 5.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. cap. 1, 2 e Apêndice.
- MUNIZ, J.N. **Modelos de gerenciamento**. Viçosa: UFV, 2001. 16 p. (Mimeogr.).
- NEVES, E., TOSTES, A. **Meio ambiente – aplicando a lei**. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.
- NEVES, E., TOSTES, A. **Meio ambiente – a lei em suas mãos**. 3.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- OFFE, C. Designing institutions in east European transitions. In: _____. **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University, 1990.
- OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1997.
- OFFE, C. **How can we trust our fellow citizens?** Cambridge: Cambridge University, 1999.
- OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- OSTRÖM, E. **Governing the commons**. Nova York: Cambridge University, 1990.
- OSTRÖM, E. **Institutional incentives and sustainable development: infrastructure policies in perspective**. Oxford: Westview, 1993.

- PINTO, J.B. **Planejamento participativo: rito ou prática de classe?** Viçosa: UFV, 1989. (Mimeogr.).
- PIRSIG, R.M. **Zen e a arte da manutenção de motocicletas – uma investigação sobre valores.** São Paulo: Paz e Terra, 2000. cap. 6.
- POPPER, K. **As origens do conhecimento e da ignorância.** s.n.t. 1960.
- PRESTE, P.L. **Ecopolítica internacional.** São Paulo: SENAC, 2000.
- PUTNAM, R.D. **How democracy works.** Cambridge: Cambridge University, 1998.
- REIGOTA, M. **Meio ambiente e representação social.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 1998. (Coleção Questões da Nossa Época, 41).
- REYDON, B.P., ROMEIRO, A.R., LEONARDI, M.L.A. **Economia do ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais.** Campinas: Unicamp, 1996.
- ROMEIRO, A.R. **Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura.** São Paulo: Annablume, 1998.
- SANTOS, M. **Por uma Geografia nova: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica.** 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1990.
- SELLTIZ, W.C. **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** s.n.t. cap. 2.
- SEWELL, G.H. **Administração e controle da qualidade ambiental.** São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 1978.
- SILVA, D.D., PRUSKI, F.F. (Orgs.). **Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais.** Porto Alegre: ABRH, 2000.
- SIMIELLI, M.E. **Geoatlas.** São Paulo: Ática, 2000.
- TAUK, S.M. (Org.). **Análise ambiental: uma visão multidisciplinar.** 2.ed. São Paulo: Unesp, 1991.
- THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 1987. (Coleção Temas Básicos de...).
- VELLOSO, T.R. **A gestão dos recursos hídricos em um contexto regional: a trajetória do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).** Viçosa: UFV, 2000. 105 p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rrual) - Universidade Federal de Viçosa, 2000.

- VIEIRA, P. **A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990): mapeamento preliminar e avaliação crítica das principais linhas de pesquisa.** Florianópolis: UFSC, 1991.
- VIEIRA, P.F., RIBEIRO, M.A., FRANCO, R.M., CORDEIRO, R.C. (Orgs.). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs.** Porto Alegre: Pallotti, 1998.
- VILLAÇA, F. Plano Diretor hoje. **Revista Cepam**, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 21-28, 1990.
- VIOLA, E., FERREIRA, L.C. **Incertezas de sustentabilidade na globalização.** Campinas: Unicamp, 1996.
- VIOLA, E.J. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 1995.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia.** 5.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- WEBER, M. **Economia e sociedade.** Brasília: UnB, 1999. v. 2.
- WOOTTON, G. **Grupos de interesse: grupos de pressão e “lobbying”.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

Endereços eletrônicos

- www.ana.gov.br. [11 dez. 2000, 17 mar. 2001, 23 abr. 2001, 29 jun. 2001].
- www.igam.mg.gov.br. [14 jul. 2000, 07 nov. 2000, 23 abr. 2001, 19 jul. 2001, 05 set. 2001, 10 nov. 2001].
- www.abrh.org.br. [15 jan. 2000, 23 abr. 2000, 18 fev. 2000, 22 set. 2001, 23 set. 2001].
- www.aguaonline.com.br. [26 abr. 2001, 26 maio 2001].
- www.congressonacional.br. [30 jun. 2001, 30 out. 2001].
- www.ecolatina.com.br. [29 jan. 2001, 20 abr. 2001, 29 ago. 2001, 05 out. 2001].
- www.estadao.com.br. [03 maio 2000, 12 set. 2000, 11 dez. 2000, 23 abr. 2000, 29 jun. 2001, 27 jul. 2001].

www.feam.br. [02 fev. 2000, 02 abr. 2000, 15 set. 2000, 19 dez. 2000, 23 jan. 2001, 20 abr. 2001, 29 jun. 2001].

www.ibama.gov.br. [13 maio 2000, 01 jul. 2000, 01 jul. 2001, 17 mar. 2001, 29 ago. 2001].

www.meioambiente.org.br. [06 mar. 2000, 10 jul. 2000, 24 nov. 2000, 26 maio 2001].

www.mma.gov.br. [17 jun. 2000, 23 jun. 2000, 30 set. 2000, 11 ago. 2001].

www.msn.com.br. [14 abr. 2000, 26 nov. 2000, 07 set. 2001].

www.planalto.gov.br. [14 abr. 2000, 07 nov. 2000, 19 dez. 2000, 20 abr. 2001, 29 ago. 2001].

www.srh.gov.br. [09 set. 2000, 13 abr. 2001].

Legislação

Constituição Federal do Brasil – 1988, artigo 225.

Decreto n.º 2.612 – Conselho Nacional dos Recursos Naturais Renováveis.

Lei Estadual n.º 11.504/94 – Política Estadual de Recursos Hídricos.

Lei Estadual n.º 13.199/99 – Política Estadual de Recursos Hídricos.

Lei Federal n.º 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente.

Lei Federal n.º 7.735/89 – IBAMA.

Lei Federal n.º 9.427/96 – ANEEL.

Lei Federal n.º 9.433/97 – Política Nacional de Recursos Hídricos.

Lei Federal n.º 9.605/98 – Crimes Ambientais.

Lei Federal n.º 9.795/99 – Política Nacional de Educação Ambiental.

Lei Federal n.º 9.984/00 – Agência Nacional de Águas.

Resolução 237/86 do CONAMA – EIA/RIMA.

APÊNDICE

APÊNDICE

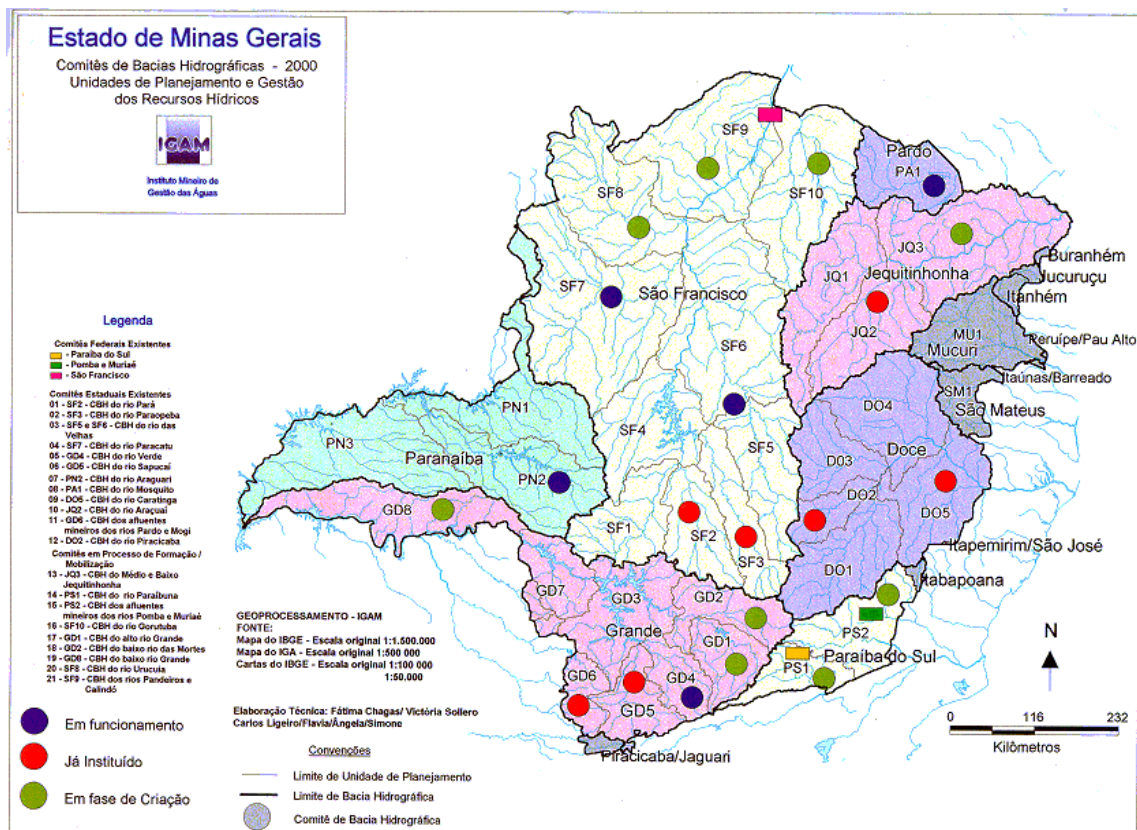
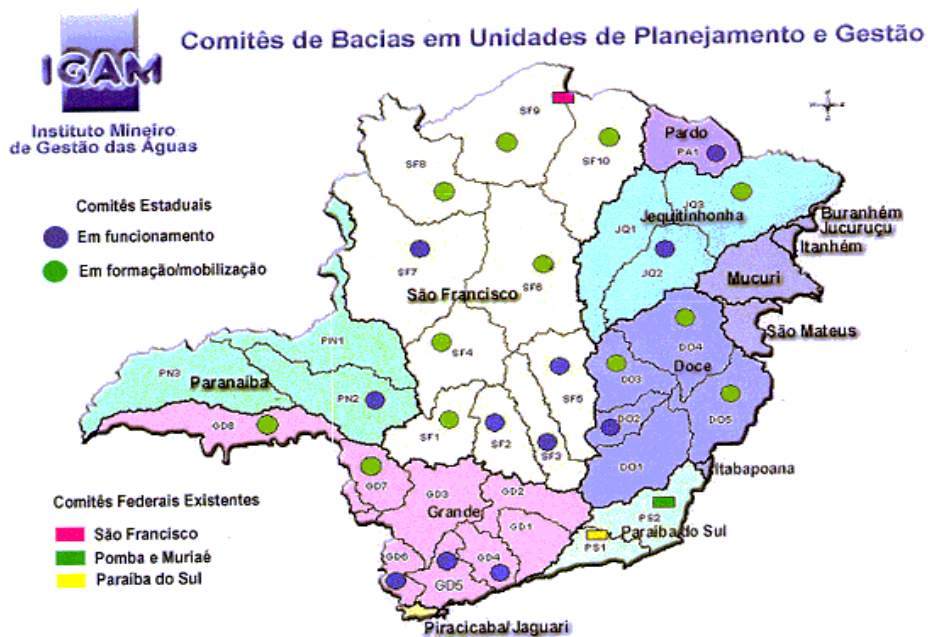


Figura 1A - Comitês de bacias hidrográficas, 2000.



<http://www.igam.mg.gov.br/comites.html>

Figura 2A - Comitês de bacias hidrográficas, 2001.

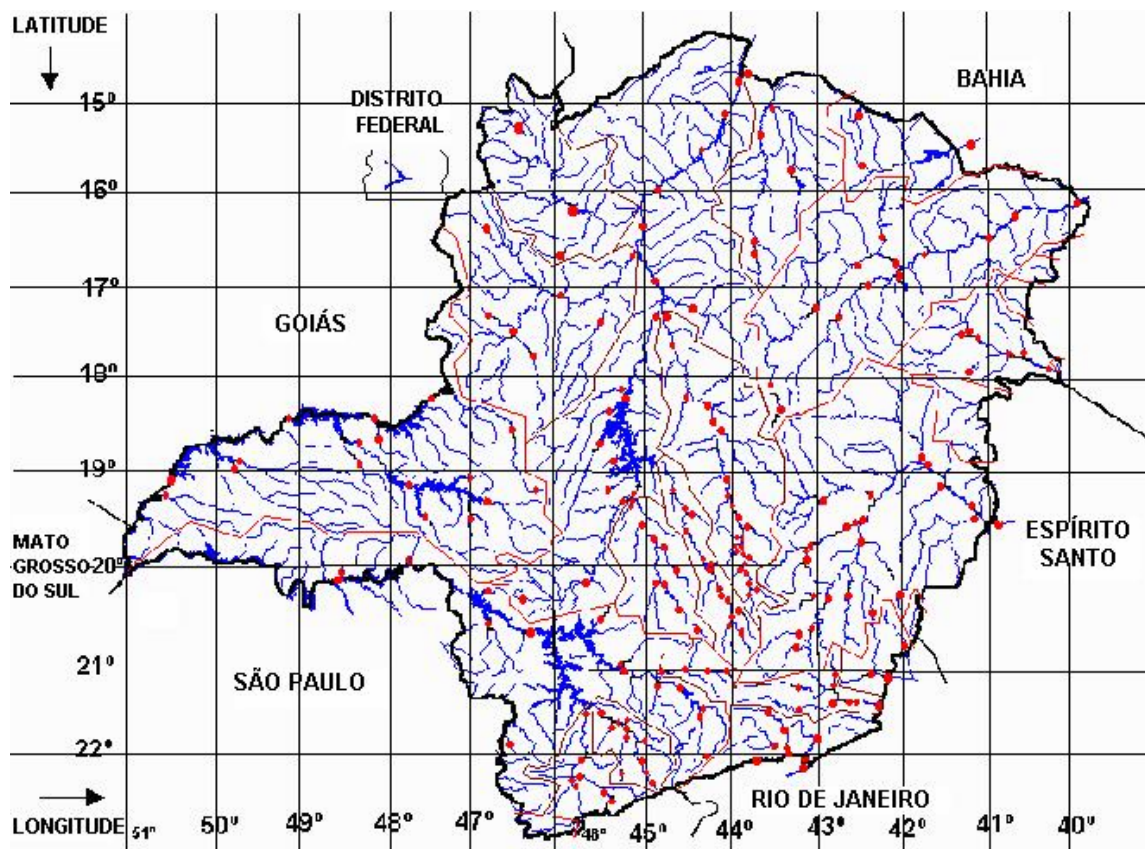


Figura 3A - Monitoramento das águas de Minas Gerais.