

| 566 | SISTEMAS DE GESTÃO DE ÁGUAS NO BRASIL: PROPOSTA DE ANÁLISE GEOINSTITUCIONAL COMPARATIVA

Helena Ribeiro Drummond

Resumo

A pesquisa que gerou este artigo tem como objetivo entender sistemas de gestão de águas (na forma como definidos pela Lei 9433/1997) em sua condição de inovação no planejamento ambiental, nas políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro, e nas ações públicas de diferentes agentes. Dentre as inovações institucionais necessárias para política de águas temos: cooperação entre entes federativos; integração setorial das políticas ambientais; criação de esfera pública de tomada de decisão; e densidade institucional e organizacional (requisito e produto das outras inovações). Este artigo analisa três sistemas de gestão de águas (comitês Lagos - São João, no estado do Rio de Janeiro; Velhas, em Minas Gerais; e Piancó-Piranhas-Açú, entre os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte), interrogando sobre seus níveis de organização e seus projetos estruturantes. A perspectiva privilegiada é a espacial; toma-se o institucionalismo como teoria e a comparação como método, em busca da construção de uma análise geoinstitucional comparativa. Conclui-se que sistemas de gestão de água organizados possuem projetos territoriais em torno dos quais se estruturam diferentes eixos de ações setoriais; e que a análise da gestão ganha em poder de explicação quando se considera a inserção da questão da água em contextos territoriais, institucionais, políticos e sociais mais amplos.

Palavras-chave: gestão de águas; análise geoinstitucional; comparação.

1. Introdução

A água é um dos temas de maior relevância no bojo da questão ambiental. No Brasil, a promulgação da Lei 9.433 em 1997 (a Lei das Águas) foi resultado da ação de cientistas e técnicos que conseguiram levar à aprovação uma regulamentação afinada com experiências de gestão de águas já realizadas no Brasil e no exterior (Abers, 2007). Após pouco mais de uma década do marco institucional-legal do setor de recursos hídricos no Brasil, surgem estudos que enxergam a gestão de águas como “embrionária” (Jacobi, 2009; Abers, 2010), e a participação social em seu âmbito como “quimera” (Valencio, 2009). Abers (2010) entende que o período desde a promulgação da Lei não foi de estagnação total, porém ficou claro que houve “otimismo exagerado” dos idealizadores da reforma. Afinal, por que isto aconteceu? E, diante de um contexto que não se mostra particularmente favorável, o que explica a trajetória relativamente bem sucedida de algumas regiões na implementação do sistema de gestão proposto pela Lei das Águas?

Uma das maneiras de olhar para este problema consiste em considerar sistemas de gestão de águas, quando existentes, como inovações no planejamento ambiental, nas políticas públicas do Estado, e nas ações públicas de diferentes agentes. O artigo apresentado

aqui tem por objetivo descrever e analisar, comparativamente, três sistemas de gestão de águas: o Lagos - São João, no estado do Rio de Janeiro; o Velhas, em Minas Gerais; e Piancó-Piranhas-Açú, entre os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte. O restante do trabalho está dividido em 3 partes, além das considerações finais e referências bibliográficas. A próxima seção (2) traz algumas das avaliações, debates e perspectivas sobre gestão de águas no Brasil, e a visão dos autores sobre os principais desafios e dificuldades para a implementação do sistema. Na seção 3, o nível de organização dos sistemas de gestão de águas será analisado comparativamente para as três áreas de estudo, trazendo as inovações institucionais identificadas em cada caso. Na seção 4, a coesão territorial nos sistemas de gestão de águas estudados é analisada a partir do que se acredita ser seu principal componente: um projeto estruturante que articula políticas e ações públicas de planejamento ambiental.

2. Os 15 anos da “reforma das águas” no Brasil: avaliações e perspectivas.

A produção de conhecimento no campo da água e sua gestão, dentro e fora do Brasil, é extensa e sua análise fugiria do propósito e do formato deste trabalho. As obras trazidas se referem apenas a produções mais recentes, oriundas de pesquisas que acompanharam a trajetória de sistemas de gestão de águas e de organismos de bacia hidrográfica.

Após coordenar o Projeto Marca d'Água, que no início da década de 2000 realizou um *survey* em 18 organismos de bacia brasileiros, Abers (2010, p. 24) identifica que “[...] as limitações ao avanço desses organismos encaminham-se para uma falta crônica de apoio institucional. [...] O problema principal se encontra no contexto institucional, no qual não se desenvolveu uma estrutura organizacional [...]” Para a autora, a reflexão política e institucional da água e sua gestão no Brasil é importante devido ao grande peso dado às abordagens técnicas de políticas públicas, pois

[...] a noção de que processos políticos têm uma lógica própria que precisa ser compreendida não faz parte do modo técnico de pensar. Diferentemente, há de se propor que faz pouco sentido separar a lógica técnica da lógica política dessa forma: uma boa ideia não é tão boa se não inclui uma estratégia política para que seja implementada (Abers, 2010, p. 19).

No trabalho aqui apresentado empreende-se a análise destas estratégias políticas, ou da falta delas, e da implementação ou não das instâncias (conselhos, comitês, consórcios) e dos instrumentos (enquadramento dos corpos d'água, outorga, cobrança, plano diretor, sistemas de informação) da gestão de águas.

A perspectiva espacial traz camada adicional de explicação para as estratégias políticas em torno da água, caracterizando sua gestão como desafio geoinstitucional (Pires do Rio, 2008). A atenção é colocada, por esta autora, nos rearranjos do denso aparato institucional que envolve a água, entendendo que os sistemas regulatórios de acesso ao elemento são complexos e possuem imbricações territoriais mais amplas e extensas que as redes de infraestrutura, e que não correspondem aos espaços naturais. Ficam mais compreensíveis as dificuldades da implementação da reforma das águas ao mesmo tempo em que se questionam explicações naturalizantes da bacia hidrográfica como “chance de resolução dos problemas” (Watrin e Santos, 2003, p. 4), fato também explorado em Pires do Rio (2009) e Fracalanza (2009).

Outro ponto em relação à gestão de águas remete às dificuldades em defini-la como “política pública”. Enquanto Souza (2003) define política pública como “governo em ação”, o sistema de gestão de águas envolve grande número de agentes, com diferentes escalas de atuação. O que as experiências bem-sucedidas de gestão de águas destacam (Abers, 2007, Drummond, 2010) não são tanto ações sistemáticas de governos e estruturas do Estado, quanto ações de diferentes agentes, da sociedade civil e órgãos do Estado, que se articulam em torno de um problema comum construído coletivamente. Estes agentes aproveitam as oportunidades de descentralização e participação abertas pela reforma das águas. Os objetos de análise acabam se configurando mais como *ações* públicas do que exatamente *políticas*. Considera-se, ainda assim, que a análise destas ações beneficia-se do conhecimento das políticas públicas, e estas devem permanecer no quadro de reflexão.

O entendimento do sistema de gestão parte do questionamento sobre o processo que levou à criação e consolidação das instâncias e à utilização efetiva dos instrumentos. Inicia-se uma tentativa de resposta na próxima seção com a análise dos níveis de organização dos sistemas de gestão nas áreas de estudo.

3. Nível de organização dos sistemas de gestão de águas

A análise da estrutura institucional é realizada por dois caminhos paralelos: i) o nível de organização dos sistemas de gestão de águas, que se refere à cooperação entre entes federativos, à integração de políticas ambientais, e ao próprio estágio de implementação das instâncias e instrumentos da Lei das Águas e ii) a participação social, que remete à democracia, à criação da sociedade civil e da esfera pública. Neste trabalho apresentaremos apenas as discussões em torno do primeiro caminho da análise, retendo em mente, entretanto, a grande relevância da participação social e da questão da legitimidade, sem as

quais não se compreende a constituição de cada sistema de gestão. A comparação é utilizada como ferramenta metodológica que permite a identificação de fenômenos particulares e singulares, entendendo que cada processo e objeto possui relativa autonomia e ao mesmo tempo se conecta com o todo. A metodologia do estudo está em processo de construção, e a análise abaixo traz o resultado das aproximações iniciais sobre os objetos de estudo.

Na Tabela 1, o primeiro plano da complexidade da gestão de águas é trazido pela diversidade dos recortes territoriais aos quais se reportam os organismos de bacia selecionados para comparação. Mesmo levando em consideração indicadores simples como bioma, área, número de municípios, população residente e dominialidade dos corpos hídricos, chamam atenção as diferentes realidades às quais a gestão de águas é chamada para abordar e solucionar problemas, com suas instâncias e instrumentos. A comparação que a pesquisa exposta aqui quer estabelecer é entre os processos institucionais da gestão de águas, e não entre os territórios (ainda que o conhecimento dos últimos seja fundamental para o quadro de análise). Esta diversidade de tamanhos/áreas/realidades se torna interessante por permitir que sejam consideradas as *escalas* nas quais o objeto de estudo se manifesta.

Tabela 1: Comitês Lagos - São João, Velhas, e Piancó-Piranhas-Açú: ano de criação, bioma, número de municípios, área, população residente e dominialidade de corpos hídricos.

Comitês	Ano de criação	Bioma	Nº municípios/Área/Área bacia(s) (km²)	População (2010)	Dominialidade
Lagos - São João	1997/2004*	Mata Atlântica	12/5.188/3.668	830.194	Estadual
Velhas	1998	Cerrado	51/ 38.628/ 29.173	4.682.598	Estadual
Piancó-Piranhas-Açú	2006	Caatinga	147/50.548/ 42.900	1.534.000	Estadual e Federal

*Em 1997 foi criado o consórcio intermunicipal precursor do comitê de bacia oficializado em 2004.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE e das páginas eletrônicas dos comitês.

A dominialidade dos corpos hídricos é o primeiro indicador do aparato institucional mobilizado pelo sistema de gestão, pois conforma as cooperações federativas horizontais e verticais necessárias funcionamento deste sistema. A área de atuação do comitê Lagos-São João, além de ser a menor dentre os casos analisados e com reduzido número de municípios, está inteiramente situada no estado do Rio de Janeiro. Neste caso, a escala estadual, com suas políticas ambientais, aparece como estruturante no sistema construído. O mesmo pode ser dito do comitê do rio das Velhas que, apesar de figurar como

sub-bacia do rio São Francisco (federal), possui a totalidade de seus corpos hídricos em Minas Gerais, estando assim sob dominialidade estadual.

O caso do comitê Piancó-Piranhas-Açú se mostra diverso. O compartilhamento por dois estados (PB e RN) implica na dominialidade federal dos maiores rios, na qual o sistema de gestão é capitaneado pela Agência Nacional de Águas - ANA. A extensa malha hídrica (barragens, açudes, canais) construída pelo Departamento Nacional de Combate à Seca - DNOCS garante a perenidade dos rios e a regularização de fluxos neste contexto climático de semiáridade, e conduz novamente à importância de um órgão federal neste sistema de gestão; papel semelhante em escala estadual é exercido pela Agência Executiva de Gestão de Águas do Estado da Paraíba - AESA. Há neste caso exercício de controle sobre a água através da operação do sistema hidráulico em contexto de disponibilidade limitada de recursos. Os órgãos de planejamento estadual, como o Instituto de Gestão de Águas do Rio Grande do Norte - IGARN, secretarias de meio ambiente e de recursos hídricos etc, também participam do comitê e tem papel ativo na execução de projetos e programas.

O resultado das dificuldades dos sistemas de gestão de águas se evidencia pelo ritmo lento da efetivação de seus instrumentos institucionais, técnicos e econômicos. A relação de dependência entre os instrumentos significa que sua implementação requer esforço conjunto e concatenado entre agentes de diferentes origens e escalas de atuação, o que por sua vez pode requerer tempo até o pleno estabelecimento. Por exemplo, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um instrumento econômico, e depende da emissão de outorgas, um instrumento técnico que por sua vez só pode ocorrer se o comitê de bacia hidrográfica e a agência de bacia (instrumentos institucionais) estiverem plenamente instalados e operacionais, e estes últimos por sua vez dependem de conselhos estaduais ou nacional de recursos hídricos. Na Tabela 2 trazemos o panorama destas instâncias e instrumentos para as três áreas de estudo sob comparação.

Os comitês mais antigos, Lagos-São João e Velhas, possuem maior número de instrumentos em funcionamento. Comitês de bacia são “parlamentos da água” e não possuem figura jurídica. Por isso, não arrecadam recursos e nem executam ações, e sim deliberam. A função executiva deveria ser reservada, na formulação original, para as agências de bacia, porém estas nunca foram regulamentadas. No plano federal, a promulgação de uma lei (nº 10.881, de 2004) autoriza a utilização de “agências delegatárias”, entidades privadas sem fins lucrativos com as quais a ANA e comitês de bacia federais podem estabelecer contratos de gestão e, com isso, criar braços executivos para as deliberações do comitê. Esta solução foi adotada também por dois dos estados onde se

localizam os sistemas de gestão, seja através de leis similares à nacional (como no Rio de Janeiro, com a lei 5.639 de 2010) ou de resoluções dos CERHs (caso de Minas Gerais, com a deliberação normativa nº 22, de 2008). Nos comitês estaduais, os contratos de gestão são estabelecidos entre os órgãos estaduais de planejamento ambiental e as agências delegatárias, fato que não estava previsto no sistema proposto pela Lei das Águas e é resultado do processo de mudança institucional em curso para o setor.

Tabela 2: Comitês Lagos - São João, Velhas, e Piacó-Piranhas-Açu: instrumentos de gestão de águas.

Comitês	Instrumentos						
	Institucionais		Técnicos				Econômico
	CERH*	ABH*	PD*	Enqu.*	Out.*	SIRH*	Cobrança
Lagos São-João	X	X***	X		X		X
Velhas	X	X****		X	X	X	X
Piacó-Piranhas-Açu	X**						

* CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ABH - Agência de Bacia Hidrográfica, PD - Plano Diretor de Recursos Hídricos, Enqu. - Enquadramento de corpos d'água, SIRH - Sistema de Informação de Recursos Hídricos.

** Ambos os estados (PB e RN) possuem CERHs.

*** Na figura de consórcio intermunicipal.

**** Na figura de OSCIP.

Fonte: Elaborado a partir da definição dos instrumentos contida em ANA (2012).

Outro ponto que destacamos em relação aos instrumentos refere-se à cobrança pelos recursos hídricos¹. Autores que acompanham a trajetória da reforma das águas no Brasil colocam a implementação da cobrança como fundamental para que haja uma espécie de “ciclo virtuoso” da gestão (Abers e Keck, 2005), financiando tanto a estrutura do próprio sistema quanto as ações ambientais. A cobrança é vista por grande parte da *intelligenza* sobre o tema da água como maneira de diminuir se desperdício. Há, como seria de se esperar, resistências dos agentes econômicos e sociais à cobrança. No Brasil, o saneamento é questão de cidadania, produto/serviço de interesse público ainda em vias de universalização, cujo acesso não pode ser negado e nem ter custo exorbitante. O resultado destas resistências e

¹ O instrumento da cobrança foi criado pela Lei das Águas e é pago pelos usuários. Usuários são aqueles que precisam de outorga. O consumidor doméstico, comercial ou industrial de uma rede de abastecimento não é usuário de água, mas a empresa que opera esta rede é. A tarifa exercida pelas empresas de saneamento se refere à captação, ao tratamento e à distribuição (água e/ou esgoto) e não ao recurso em si.

questionamentos ao instrumento econômico foi o estabelecimento de tarifas relativamente baixas aos usuários (repassadas a consumidores pelas empresas de saneamento, porém com valor quase simbólico). Os valores arrecadados não cobrem toda a gama de ações necessárias à melhoria e conservação ambiental, pelo menos não na maioria dos sistemas. A fonte de financiamento para as ações necessárias, e para que as deliberações do comitê tomem forma como *ação no território*, permanece não equacionada na política de águas brasileira e nos estudos sobre suas experiências.

A convergência de diferentes políticas ambientais em torno dos sistemas de gestão de águas parece ser característica inerente ao próprio elemento e de sua importância para a vida material das sociedades e para o equilíbrio de paisagens e ecossistemas. Este é, em nossa visão, o motivo pelo qual se enfatiza a importância da gestão “integrada” da água (Magrini, 2001). Apesar da ênfase, poucos estudos descrevem como esta integração se realiza no dia-a-dia dos sistemas de gestão.

A Tabela 3 traz o conteúdo setorial das agendas dos sistemas de gestão de águas analisados. Trata-se do primeiro nível de análise da gestão ambiental do território (GUSMÃO, 2009). Não há, para estes setores cujas lógicas peculiares de regulamentação incidem direta ou indiretamente sobre a água, mecanismos oficiais de integração com o sistema de gestão proposto/criado pela Lei das Águas. Procuramos reconhecer aqui a imprevisível criatividade do fazer político e da maneira como os grupos sociais, em diferentes esferas e escalas, se articulam em torno de problemas comuns. São estes problemas que nos dão o caminho da articulação setorial das políticas ambientais em torno do setor de águas. Nesta aproximação inicial, o comitê Lagos-São João mais uma vez mostra nível mais alto de organização, ao convergir maior diversidade de políticas ambientais em torno de seu sistema.

É notável a falta de articulação do sistema de gestão idealizado na Lei das Águas com as estruturas de gestão ambiental municipais e estaduais. Quando olhamos para sistemas de gestão de água consolidados cabe questionar sobre a maneira como esta estrutura foi construída a despeito da falta de diretrizes político-institucionais claras.

Tabela 3: Comitês Lagos - São João, Velhas, e Piancó-Piranhas-Açú: agendas.

Comitês	Saneamento				Irrigação	U.C.*s	Outros
	Abasteci- mento	Esgoto	Enchentes	PMS**			
Lagos - São João	X	X		X	X	X	resíduos sólidos; pesca.

Velhas	X	X	X	X			
Piancó- Piranhas- Açú	X	X	X		X		

* Unidade de Conservação

** Planos Municipais de Saneamento

Fonte: elaboração própria.

Comitês de bacia de dominialidade estadual só podem existir naqueles estados com sistemas de recursos hídricos estabelecidos, (com suas respectivas leis setoriais e CERHs) e isso em geral se dá em estreita articulação com os órgãos de planejamento ambiental destes entes federativos. Estes órgãos são responsáveis por fundos estaduais para meio ambiente e/ou recursos hídricos. Quando implementada, a arrecadação da cobrança é direcionada para estes fundos. Todo o controle financeiro do sistema de gestão de águas passa pela escala estadual, nestes casos. Há limitações inerentes à proposta descentralizadora da reforma das águas, que não previu articulação com o sistema de planejamento ambiental já existente. O papel exercido pela ANA nas bacias federais representa nível ainda maior de centralização no sistema, juntamente com a ação de outros órgãos federais ambientais e/ou relacionados à infra-estrutura hídrica. Considerando portanto estes sistemas de gestão, dois deles consolidados, reafirma-se a multi-escalaridade dos agentes, organizações e instituições que o compõem - do local ao nacional.

Comparados os níveis de organização dos sistemas estudados, considerando-se a complexidade territorial dada pela dominialidade, a implementação dos instrumentos da Lei das Águas, e a articulação das políticas ambientais em torno dos sistemas de gestão, podemos elaborar as seguintes conclusões parciais: i) o sistema Lagos São-João possui maior nível de organização em todos os quesitos comparados, estando o Velhas em posição próxima porém com menor convergência de políticas ambientais em torno de seu sistema; o sistema Piancó-Piranhas-Açú ainda não pode ser caracterizado como plenamente organizado; e ii) a resolução do citado problema da falta de estrutura institucional e organizacional para os organismos de bacia se deu na direção da ação conjunta e articulação com os níveis estaduais e federal de planejamento ambiental.

As conclusões são parciais devido à falta do conteúdo social e político destes sistemas. Isto se dará nos próximos passos da pesquisa, com a análise da participação social, da criação da esfera pública de tomada de decisão e da densidade institucional e organizacional dos territórios analisados. Para complementar a análise dos sistemas de

gestão, mas ainda sem adentrar a esfera da participação, a próxima seção trará o conteúdo dos *projetos* construídos em torno de questões-chave que funcionaram como fator de mobilização política e social para a construção e legitimação do sistema.

4. Elementos de coesão territorial: os projetos estruturantes

A partir da concepção de desenvolvimento territorial contida em Monié e Silva (2003), Pecqueur (2005) e Pires *et. al.* (2006), entende-se que os sistemas de gestão de águas tem como um de seus componentes a criação de um projeto territorial.

Pecqueur (2005, p. 12) propõe a seguinte definição para desenvolvimento territorial, que “[...] designa todo processo de mobilização dos atores que leva à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território”. Ainda de acordo com o autor, três afirmações estão contidas nesta definição: i) o desenvolvimento territorial não pode ser implementado por decreto; ii) o desenvolvimento territorial é uma construção dos atores, ainda que políticas públicas possam estimular e mobilizar esses atores; e iii) esta construção é dinâmica e inserida no tempo. Note-se que a literatura do desenvolvimento territorial se refere à criação de uma entidade produtiva enraizada num espaço geográfico. O sistema de gestão de águas, e as políticas ambientais de uma forma mais ampla, não possuem aspectos produtivos em primeiro plano. Ainda assim, consideramos que os estudos sobre a elaboração de estratégias comuns e de identificações coletivas em torno de questões-chave contribuem para o entendimento dos fenômenos privilegiados pela narrativa que tentamos esboçar aqui.

Para Pecqueur muitas vezes se confunde o território dado (a porção do espaço que está sob observação; é pré-existente; é o “envolvente” – analisa-se o que ali acontece e não sua gênese; o território estatal – a região, o distrito, a província) com o território construído pelos atores (que não é postulado, é constatado a posteriori, não existe em todo lugar, e é resultado do processo de elaboração de um conteúdo). O autor ressalta, porém, que o território precisa ser entendido a partir destas duas concepções, pois é ao mesmo tempo um “envolvente” e o seu conteúdo.

Aplicando este raciocínio às considerações feitas anteriormente sobre o sistema de gestão temos que as bacias hidrográficas são territórios dados, formais. Já o território construído pelos atores e agentes não pode ter seu tamanho, forma ou tipologia definidos a priori. Nesse sentido, cabe perguntar que territórios de gestão de águas são construídos a partir de territórios dados das bacias e das regiões hidrográficas de planejamento. A análise abaixo, focada separadamente em cada um dos casos estudados, fica aquém da exposição e

explicação dos territórios de gestão de águas; serão trazidos apenas os elementos já reunidos sobre a trajetória de cada sistema de gestão e de seus principais agentes e eixos de ação.

Projeto disperso: Lagos São-João

O nome escolhido para designar o organismo de bacia é sintomático, neste caso, dos dois diferentes projetos territoriais que foram articulados ao longo da construção do sistema de gestão. Estes projetos possuem gênese, trajetória, conteúdos e espacialidades distintas, mas estão hoje operando em conjunto, em escala regional. A região dos Lagos e o vale do rio São João são sistemas hidrográficos distintos e vizinhos. Distintos também o são em termos de suas características de ocupação, com a litorânea região dos Lagos sendo marcada pelo intenso crescimento urbano e turístico nas últimas décadas, enquanto no interiorano vale do São João encontram-se pequenos núcleos urbanos e grande peso de atividades agropecuárias. Toda a água que chega aos centros urbanos cada vez mais densos da região dos Lagos é proveniente do sistema de transposição a partir do rio São João, na barragem de Juturnaíba.

As primeiras mobilizações para a gestão ambiental da região dos Lagos datam ainda da década de 1980 e estavam concentradas na busca da melhoria das condições ambientais das lagoas costeiras da área (Castro, 1995), degradadas pelo lançamento de esgoto *in natura* e a ocupação de suas margens. A questão do abastecimento de água para a área cada vez mais urbanizada também aparecia no rol de preocupações dos agentes. Começando com uma cooperação pontual entre prefeituras e o órgão ambiental estadual para a dragagem de alguns rios e canais (final da década de 1980), e com a mobilização de diferentes grupos sociais afetados pelas condições ambientais (pescadores, associações de moradores, entre outros) o projeto evolui para a concessão conjunta, pelos municípios, dos sistemas de abastecimento e esgotamento à iniciativa privada, e a constituição de um consórcio intermunicipal de cunho ambiental (1998) que inclui setores como resíduos sólidos.

Já o vale do São João é notório por abrigar a primeira reserva biológica do país (a Rebio de Poço das Antas, criada em 1975 e dedicada à preservação do mico-leão-dourado), e pela bacia hidrográfica do São João ter ser tornado uma Área de Proteção Ambiental federal em 2004. As duas UCs federais expressam a importância das ações de conservação ambiental, especificamente de recuperação florestal, empreendidas tanto pelos órgãos técnicos quanto por organizações ambientalistas de atuação nacional e internacional.

O projeto Lagos - São João une o projeto iniciado com a agenda “marrom” na região dos Lagos, com o projeto da agenda “verde” do vale do São João. Um dos elementos

cruciais que levam à convergência destes projetos é o abastecimento de água. Deve ser notada a trajetória longa dos dois projetos e o acúmulo institucional contido neles. Parece razoável afirmar a gênese local/regional da construção do sistema de gestão de águas, especialmente na região dos Lagos.

Projeto unificado: Velhas

O rio das Velhas é o maior tributário do rio São Francisco e, como dito, é de dominialidade estadual ainda que faça parte da composição do comitê federal. 51 municípios que participam do comitê. Nestes estão incluídos 21 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH (composta adicionalmente por mais 13 municípios que não participam deste comitê), área que concentra quase 1/3 da população do estado de Minas Gerais. A criação do comitê Velhas, em 1998, acontece como resultado da parceria iniciada em 1992/93 entre o Banco Mundial e a secretaria de planejamento do estado de Minas para intervenções nesta área (Costa, 2008). A parceria constava de um programa com ações na área de saneamento básico, com a construção de sistemas de coleta e de tratamento de esgoto, dragagem de canais e rios, controle de enchentes, manejo de resíduos sólidos, entre outras. O Banco Mundial colocou a criação do comitê Velhas como uma das contrapartidas do estado de Minas para o financiamento parcial destas ações. O comitê foi então criado de forma rápida, e seu reconhecimento foi um dos primeiros atos oficiais do CERH de Minas Gerais, criado poucos anos antes.

No mesmo ano do início do funcionamento do comitê, foi criado na Universidade Federal de Minas Gerais, em sua Faculdade de Medicina, o projeto Manuelzão. Este promoveu em 2003 a "Meta 2010", cujo objetivo consistia em poder nadar, navegar e pescar no rio das Velhas em sua passagem pela RMBH. Esta meta foi posteriormente (2007) incorporada pelo governo do estado de Minas como projeto estruturador de sua política ambiental, fato que atesta a relevância do projeto. O Manuelzão, baseado nos recursos humanos e institucionais da UFMG, age em educação ambiental, pesquisa científica (biomonitoramento, geoprocessamento, matas ciliares e geologia), mobilização social, promoção de eventos como expedições ambientais e festivais culturais, além de ter extenso aparato de comunicação, com sítio eletrônico, revista e rádio. O desenvolvimento da pesquisa contemplará o entendimento da ação institucional desta organização que se mostra como um dos principais agentes do sistema de gestão, especialmente em suas parcerias de ação com órgãos estatais e de governo e a relação com o comitê Velhas.

Como seria de se esperar em uma bacia hidrográfica desta magnitude, há contrastes entre suas diferentes porções. Isto é importante para a análise na medida em que se evidenciam as agendas e suas origens, e as relações entre as áreas. Os autores que se debruçaram sobre o comitê Velhas (Nogueira, 2004, Abers, 2007, Costa, 2008) destacam a proeminência da questão do saneamento urbano na RMBH na construção da agenda política. Há acentuado contraste entre esta área, mais à montante, e a parte baixa da bacia. Esta última é marcadamente rural e com menor representatividade no comitê, e menor quantidade de ações empreendidas no território através do sistema de gestão.

O projeto Velhas também se inicia com a agenda marrom, neste caso metropolitana. A criação do comitê e do projeto Manuelzão são ações “de cima para baixo”, o que ajuda a explicar seu caráter unificador. O Manuelzão, ao crescer em escopo de ação e relevância política, se une ao comitê, que por sua vez ganha em conteúdo com um projeto que mobiliza as organizações da sociedade civil e estabelece canais de diálogo e ação com organizações de governo e de Estado. A unificação denota um único projeto, e não à territorialidade do sistema de gestão, que é polarizada na RMBH.

Projeto em delineamento: Piancó-Piranhas-Açú

Dentre os casos estudados, o comitê Piancó-Piranhas-Açú é o que possui o sistema de gestão menos organizado, como dito acima. Por isto, não constitui surpresa o fato de não conseguirmos encontrar seu projeto territorial. Criado em 2006, e com a primeira composição eleita em 2009, o comitê ainda não implementou os instrumentos de gestão (a elaboração do PD está em andamento). Os primeiros dois anos do comitê foram dedicados à exposição e ao esclarecimento de instrumentos e regulamentações como os planos de recursos hídricos em escala nacional e dos estados, a política nacional de barragens e de saneamento ambiental, o estabelecimento de consórcios públicos de resíduos sólidos, a disponibilidade hídrica em cada estado e o estado da rede de monitoramento de águas na bacia, assim como discussões sobre diferentes modelos de cobrança existentes no Brasil (Lucena, sem data). Há, nos instrumentos de divulgação do comitê, a intenção de ação sobre setores sobre abastecimento e esgotamento urbanos, irrigação, controle de fluxos nos períodos de chuva e de seca, etc. Estas discussões trazem indicativos dos setores que possivelmente serão mobilizados pelo sistema de gestão, porém para a caracterização de um projeto é preciso que se observem ações de cunho institucional inovador e os agentes destas ações, o que ainda não ocorreu neste caso.

Acompanhar os próximos passos para o estabelecimento de um sistema de gestão organizado que envolve os três níveis da federação se mostra bastante interessante para quem busca entender a trajetória institucional de sistemas de gestão. Como se articularão as agências de escala federal (especialmente ANA e DNOCS), os dois estados com seus respectivos sistemas de gestão ambiental e de recursos hídricos, e quase uma centena e meia de municípios, em torno de um sistema de gestão?

6. Considerações Finais

O que compõe, afinal, um sistema de gestão de águas? A resposta a esta pergunta facilitaria enormemente o empreendimento de comparar sistemas e seus componentes mais evidentes, como comitês e entidades delegatárias. Não há, entretanto, respostas prontas pois os sistemas de gestão de águas estão em plena construção e consolidação institucional. Por isto, a dificuldade em compará-los, em entender suas trajetórias e suas espacialidades. Qual o conteúdo destes territórios de gestão de águas?

Partindo da consideração da viabilidade política como um desafio institucional e territorial, este trabalho olhou para os sistemas de gestão de águas a partir de suas próprias complexidades. A mera existência destes organismos de bacia já atesta trajetória política minimamente bem-sucedida. A escala de atuação de cada comitê, a dominialidade dos corpos hídricos, a viabilidade e a existência de instâncias e instrumentos da Lei das Águas, e a coesão de agendas ambientais, são elementos de entrada para compreender a cooperação entre entes federativos e a integração setorial das políticas ambientais. Ainda falta acrescentar ao corpo do estudo a investigação sobre a esfera pública de tomada de decisão e o conteúdo da participação “social” em cada caso.

Nos casos Lagos - São João e Velhas, sistemas mais antigos e melhor organizados, identifica-se a existência de projetos estruturantes. Aqui é possível observar a mobilização de recursos específicos (Pecquer, 2005), que são conteúdo político do território. Os tipos de organizações, instituições e redes mobilizadas e/ou criadas variam, assim como as agendas setoriais que convergem em cada sistema. O projeto em esboço no caso Piancó-Piranhas-Açu apresenta vasta gama de agendas de potencial preocupação e ação, porém o sistema ainda está em processo de estruturação, com o estabelecimento de redes de gestão com a ANA e o DNOCS, e sem a implementação da maioria dos instrumentos. Em comum nos três casos há o peso da agenda de saneamento urbano.

A análise dos sistemas de gestão leva ao entendimento da Lei das Águas como enorme desafio, e ao mesmo tempo enorme oportunidade. Desafio porque criou-se um

sistema apenas em termos legais, o que é fundamental mas não suficiente, faltando a citada estrutura institucional e organizacional. Oportunidade porque a criação desta estrutura é um processo de aprendizagem e inovação coletiva de agentes sociais de origens diversas. A análise dos sistemas de gestão, passada já uma primeira fase de implementação da reforma das águas, ganha em poder de explicação quando se considera a inserção da questão da água em contextos territoriais, institucionais, políticos e sociais mais amplos.

7. Referências Bibliográficas

Abers, R.N. 2010 Introdução – Pensando politicamente a gestão da água. Em: Abers, R.N. (org.) *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume.

Abers, R.N. 2007 Organizing for governance: building collaboration in Brazilian river basins. *World Development* v. 35, n. 8, pp. 1450-1463.

Abers, R.N. e Keck, M. 2004 Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* v. 6, n. 1, pp. 55-68.

ANA - Agência Nacional de Águas (Brasil). 2012 *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2012*. Edição especial. Brasília: ANA.

Costa, M.A.M. 2008 *Reflexões sobre a política participativa das águas: o caso do CBH Velhas (MG)*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Universidade Federal de Minas Gerais.

Drummond, H.R. 2010 *Novas institucionalidades na gestão do território: a questão da água na região das Baixadas Litorâneas (RJ)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Fracalanza, A.P. 2009 Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água? Em: Ribeiro, W.C. (org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar* São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq.

Gusmão, P.P. 2009 Políticas públicas, grandes cooperações e ordenamento territorial na área metropolitana do Rio de Janeiro. *Anais em CD-ROM do XIII Enanpur*. Florianópolis, 25 a 29 de maio, s/p.

Jacobi, P.R. 2009 Governança da água no Brasil. Em: Ribeiro, W.C. (org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar* São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq.

Lucena, J.P. (sem data) *Trajetória, desafios e avanços do comitê da bacia hidrográfica do rio Piancó-Piranhas-Açu*. Disponível em www.cbhpiancopiranhasacu.org.br/site/o-comite, acesso em 26/10/2012.

Magrini, A. 2001 Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos in Magrini, A. e Santos, M.A. (eds.) *Gestão ambiental de bacias hidrográficas*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ/Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais.

Monié, F. e Silva, G. (orgs.) 2003 *A mobilização produtiva dos territórios*. Rio de Janeiro: DP&A.

Pecqueur, B. 2005 O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. *Raízes*. v. 24, n 1 e 2, p. 10-22.

Pires, E. *et. al.* 2006 Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *GEOGRAFIA* v. 31, n. 3, p. 437-454.

Pires do Rio, G.A. 2009 Gestión de recursos hídricos por cuencas hidrográficas: por qué rebatirla? Em: Osorio, I.S. (ed.) *Gestión del agua: una visión comparativa entre México y Brasil* Jiupetec, Morelos: Archivo Histórico Del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Pires do Rio, G.A. 2008 Gestão de águas: um desafio geoinstitucional. Em: Oliveira, M.P., Coelho, M.C.N. e Corrêa, A.M. (orgs.) *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina, Anpege, Faperj.

Pires do Rio, G.A. *et. al.* 2004 Gestão de Recursos Hídricos: Aspectos Metodológicos in *Anais em CD-ROM do II Encontro Nacional da ANPPAS*, Indaiatuba, São Paulo, s/p.

Pires do Rio, G.A. e Peixoto, M.N.O. 2001 Superfícies de Regulação e conflitos de atribuição da gestão de recursos hídricos. *Território* n. 10, pp. 51-56.

Projeto Manuelzão (sem data) *História*. Disponível em www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/historia, acesso em 04/11/2012.

Valencio, N.F.L.S. 2009 Governança das águas: a participação social como quimera. Em: Ribeiro, W.C. (org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar* São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq.

Watrin, O.S. e Santos, L.A.F. 2003 A gestão ambiental em microbacia hidrográfica. *Revista de Pós-Graduação em Geografia/UFRJ* v. 5.

<http://www.cbhpiancopiranhasacu.org.br>

<http://www.cbhvelhas.org.br>

<http://www.lagossaojoao.org.br>

<http://www.manuelzao.ufmg.br>