

AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DO RIO DAS VELHAS

*Carla Wstane¹ & Rodrigo Lemos*² & Marcus Vinicius Polignano³*

Resumo – O artigo apresenta uma série de discussões e reflexões referentes às possibilidades da participação social e da construção da gestão de recursos hídricos a partir do empoderamento e da construção de autonomia institucional e individual. O artigo discute das dificuldades e complexidades inerentes à participação social em um fórum complexo e institucionalizado como o proposto pela gestão de recursos hídricos por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica. São discutidas experiências e contextos ilustrados pelo caso do CBH Rio das Velhas.

Palavras-Chave – Gestão de recursos hídricos, participação popular, autonomia.

AUTONOMY AND SOCIAL PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT OF WATER RESOURCES: REFLECTIONS FROM THE EXPERIENCE OF WATERSHED COMMITTEES OF RIO DAS VELHAS

Abstract – The article presents a series discussions and reflections regarding the possibilities of social participation and the construction of water management from the empowerment and the building of institutional and individual autonomy. The article discusses the difficulties and complexities of social participation in a complex and institutionalized forum as proposed by the management of water resources through the Watershed Committees. They are discussed experiences and contexts illustrated by the case of CBH Rio das Velhas.

Keywords – Water resources management, popular participation, autonomy.

1 – APRESENTAÇÃO

O presente artigo corresponde à síntese de um grupo de discussões e debates realizado com a equipe de mobilização do Comitê do Rio das Velhas⁴ para a discussão e problematização das possibilidades e complexidades inerentes à participação social em um fórum tão complexo quanto os Comitês de Bacia Hidrográfica – CBH. O texto se materializa como proposta para a provocação do debate nas esferas relacionadas à gestão de recursos hídricos e se exemplifica pela análise de contextos e experiências vividas pelos autores enquanto conselheiros, técnicos, pesquisadores e cidadãos participantes da gestão de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas.

¹ Geógrafa, mestre em geografia, coordenadora do Subcomitê de Bacia Hidrográfica do Ribeirão Onça, vinculado ao CBH Rio das Velhas.

² Geógrafo, doutorando em geografia, conselheiro do Subcomitê de Bacia Hidrográfica do Ribeirão Arrudas, vinculado ao CBH Rio das Velhas*.

³ Médico, mestre e doutor em saúde pública, coordenador geral do Projeto Manuelzão e Presidente do CBH Rio das Velhas.

⁴ O CBH Rio das Velhas possui uma equipe transdisciplinar que tem por finalidade articular e subsidiar os atores políticos na bacia hidrográfica do Rio das Velhas a participar dos processos de tomada de decisão. É uma equipe que viaja e conversa com as pessoas da bacia, tentando dialogar com os usuários, prefeituras e entidades da sociedade civil as formas de participação e de construção da política de recursos hídricos.

Serão discutidas e questionadas as possibilidades de participação e as limitações principalmente a partir da conceituação de dois significantes considerados fundamentais para nossa discussão: autonomia e heteronomia. São apresentadas reflexões sobre as dificuldades de consolidação de uma gestão autônoma e transgressora na gestão de recursos hídricos, que permita mudanças e a construção de um modelo de gestão que trabalhe os conflitos, empodere as pessoas e contribua para a construção de uma sociedade mais justa.

Para ilustrar a discussão foram utilizados exemplos a partir da experiência do Comitê do Rio das Velhas (CBH Rio das Velhas) e dos Subcomitês de Bacia Hidrográfica.

A partir da formulação da lei das águas, diversos comitês foram criados, entre eles o CBH Rio das Velhas que tem como território de planejamento uma área que abrange 51 municípios, 29.173 km², com contribuição de 62% do PIB do Estado de Minas Gerais e uma população de aproximadamente 4,5 milhões de pessoas. (CAMARGOS, 2005:25).

O CBH Rio das Velhas foi criado pelo Decreto Estadual 39.692, de 29 de junho de 1998 e é composto, atualmente, por 28 membros titulares e 28 membros suplentes, sendo sua estruturação paritária (cada segmento tem sete conselheiros titulares e sete conselheiros suplentes) entre Poder Público Estadual, Poder Público Municipal, Usuários de Recursos Hídricos e Sociedade Civil Organizada.

Os Subcomitês de Bacia Hidrográfica (SCBH) foram criados através da Deliberação Normativa (DN) 02/2004 do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Rio das Velhas). A medida é uma reafirmação da descentralização do poder, partindo do pressuposto de que os SCBH permitiriam uma inserção locacional que qualificaria os debates e análises do CBH Rio das Velhas.

Os Subcomitês de Bacia Hidrográfica foram criados para incentivar a participação direta dos atores sociais nos processos de tomada de decisão. Sua atuação significa um grande avanço na representatividade e na articulação de entidades existentes nas sub-bacias do Rio das Velhas. Não existem ainda trabalhos publicados que abordem as dinâmicas de funcionamento dos SCBH e a pesquisa, dessa forma, possibilitaria ações diretas e perspectivas positivas na qualificação dos debates referentes ao tema.

2 – AUTONOMIA E A CONTRUÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Em sentido literal, autonomia pode ser entendida como um conceito aplicável às instituições ou pessoas que possuem a capacidade de se autogerir, de estabelecer as suas próprias regras, sem imposições de outrem. A autonomia é o andar sozinho, com as próprias energias, ciente e responsável por suas ações e do contexto em que se insere.

O oposto da autonomia é a heteronomia que representa a incapacidade de reconhecer a origem das regras, de obedecer cegamente sem compreender e questionar as formas como as coisas se constroem. Por isso, como é oposto à heteronomia, a autonomia deve pressupor a transgressão e o questionamento às regras externas. Não significa negar as estruturas externas, mas sim reconhecer essas estruturas e seus limites para de forma crítica poder discordar e mudá-las se assim for necessário. Contudo, a autonomia não deve se formar pelo isolamento, mas deve se consolidar pelo diálogo e pela construção coletiva.

Marcelo Souza propõe que

a ideia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia coletiva, ou o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia individual, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa. (SOUZA, 2006: 175)

A construção de espaços de autonomia coletiva pressupõe uma dose de autonomia individual, em que o sujeito, autônomo, defende – *no* e através *do* grupo – seu ponto de vista, com consciência e responsabilidade. A autonomia coletiva deve dialogar com possibilidades reais de transformação na direção do que se é pretendido.

Um primeiro questionamento se coloca: autonomia é uma travessia, uma construção contínua ou um estado pleno a ser atingido? Estamos continuamente desenvolvendo autonomia ou buscando a construção de instâncias e de pessoas autônomas?

Paulo Freire, ao analisar a relação de autonomia necessária no processo educacional, destaca que

a autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitadas da liberdade. (FREIRE, 1996: 67)

Independente, considera-se que é possível entendermos autonomia como uma sucessão de conquistas que permitam a transgressão e a construção diferenciada a partir da perspectiva dos sujeitos. A autonomia é um conceito que pode ser utilizado para se pensar pessoas e instituições, mas como discutir a aplicação de autonomia a uma instituição complexa, plural e conflituosa como os comitês de bacia hidrográfica?

Segundo a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/97), “*a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades*” (BRASIL, 1997). Legal e politicamente o espaço legitimado para a atuação desses atores se dá no âmbito dos Comitês de bacias hidrográficas. Compete aos comitês, dentre outras atribuições: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas (BRASIL, 1997).

Neste âmbito, os diferentes (e conflituosos) atores devem buscar o diálogo, procurando aprimorar o entendimento entre si, compartilhar experiências e promover novas formas de atuar no território. A política nacional de recursos hídricos é um importante avanço na introspecção de um paradigma que considere “interdependências e interligações com os seres vivos e com os ecossistemas e a biosfera” (JUNGES, 2004). E, além disso, em todos os níveis sociais, possibilitando evidenciar condições dignas de vida; contudo, é fundamental entender que são muitas as contradições que emergem desse processo.

Os rios, apropriados de múltiplas formas pelas sociedades modernas — além de importante recurso —, são vistos também como potenciais instrumentos políticos por meio da dinâmica social que os envolve. Aqui é preciso focalizar a importância do processo dialógico de debate, em que se priorize reconhecer a existência de realidades desiguais e conflituosas no seio dos comitês de bacias. Além da gestão do substrato espacial (o rio e seu entorno) é preciso gerir também as relações sociais que ali se encontram.

No entanto, ainda que na prática muitas contradições possam existir, a gestão compartilhada das águas deve permitir que uma pluralidade de interesses, muitas vezes conflitantes e supostamente incompatíveis, se encontre. Como é possível diálogo se temos instâncias, condições materiais e estruturas tão diferentes entre Estado, usuários e a sociedade civil? Mas é justamente devido à heterogeneidade e pela existência de discursos distintos, que se precisa visar à autonomia de seus participantes para ser coerentemente efetivado e ter condições de negociar interesses. A autonomia é um pré-requisito para a valorização do outro e de si próprio. Acreditamos que pessoas autônomas reconhecem seus limites, suas incertezas, mas valorizam os seus diversos saberes – nem sempre técnicos.

Mas, o que significa, portanto, visar à autonomia de diferentes sujeitos em um debate de questões tão complexas como as que envolvem a gestão dos recursos hídricos? Para se ter uma reflexão sobre a autonomia dos comitês de bacias, é preciso pensar em como se constroem espaços de autonomia coletiva, como se possibilita a participação de vários tipos de sujeitos na gestão das águas de forma justa, e da mesma forma, como se promove a descentralização dos poderes em condições distintas de existência.

3 - ENSAIOS E CONFLITOS PARA A AUTONOMIA: A EXPERIÊNCIA DO CBH RIO DAS VELHAS

Analisando o caminho percorrido pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, é possível pensar na busca por certa autonomia em momentos de sua existência. O CBH Velhas buscou efetivar o que preconiza a Lei 9.433/97 ao lançar a Deliberação Normativa (DN) CBH Rio das Velhas 02/2004, que instituiu seus Subcomitês: com “*finalidades propositivas e consultivas, cada um a sua maneira, como formas efetivas de descentralização do planejamento e da gestão territorial*” (SEPULVEDA, 2012, p. 5). Avançou no sentido de descentralizar a concentração das decisões, compartilhando poderes com representantes de toda a bacia.

Além desses espaços de diálogo, legal e formalmente construídos, que são os subcomitês, é importante lembrar também da atuação na bacia do rio das Velhas, do Projeto Manuelzão⁵, que criou um movimento social em prol de *rios vivos*. A existência dos Núcleos Manuelzão, que ainda hoje compartilham informações, discutem e definem ações locais para solucionar problemas ambientais e sociais no espaço da bacia são constituídos não só de atores da sociedade civil, mas também de representantes do poder público e de usuários de água.

Em um primeiro momento é possível reconhecer que existem, ou existiram, esforços para se pensar em autonomia na história de construção do CBH Rio das Velhas. Contudo, mais de uma década depois da DN 02/2004, é inevitável se perceber que no âmbito dos subcomitês de bacias, a construção da autonomia perpassa pela sua contrapartida, a responsabilidade pelo que se cria. Os

⁵ O Projeto Manuelzão é um projeto de pesquisa e extensão da Universidade Federal de Minas Gerais e que tem por finalidade discutir políticas públicas ambientais e de saúde para a revitalização do Rio das Velhas.

subcomitês e o próprio Comitê de bacia são conquistas sociais e coletivas e devem ser entendidos dessa forma. Poder não é dado, as pessoas se empoderam coletivamente a partir do reconhecimento das conquistas e importâncias.

Três questionamentos e reflexões afloram neste contexto: 1) é possível ao CBH e SCBH terem autonomia? 2) Como pensar autonomia, uma vez que como instituições são amarrados de forma heterônoma à estruturas e competências jurídicas e normativas específicas e legais? 3) é possível que o CBH seja mais que uma instância de decisão de alguns instrumentos de uma política setorial e restrita?

Para tanto, queremos que o CBH faça mais do que analisar instrumentos da gestão de recursos hídricos, considerando que este “fazer mais” implicar mudar as formas em que os vários atores sociais se relacionam com os cursos d’águas existentes. Mas este é um movimento utópico, fora do lugar de hoje. Acredita-se que é possível que o Comitê e o Subcomitê, antropomorfizado, seguindo com seu tempo e suas condições limitadas, possam desenvolver autonomia, partindo de um movimento social e de um forte imaginário na mente dos sujeitos. Esse comitê utópico é uma instituição que vai além de suas capacidades normativas e jurídicas é um espaço de questionamento e também de transgressão onde se constrói política pública a partir das águas e pelas águas.

Única certeza: se esse Comitê utópico e idealizado for um dia possível, é certo de que foi construído por pessoas empoderadas e autônomas.

Olhando o CBH, SCBH e a participação social, hoje, é possível vislumbrar e traçar estratégias para o amanhã. E nessa questão, a dimensão a individual e pessoal é muito forte. As pessoas possuem diferentes níveis de autonomia e de entendimento do que acontece nessas arenas de disputas públicas que são os subcomitês. É difícil afirmar que esses diferentes níveis de autonomia se equalizem, mas fica claro que a capacidade de atuação da equipe de mobilização tem de seguir a construção da autonomia para (com) as pessoas. Assim poderemos construir outro CBH e outros SCBH.

Nesse complexo exercício composto de vários esforços que se voltam para a construção descentralizada e participativa da gestão da bacia do rio das Velhas, percebe-se pairar certa *energia vital* necessária ao fortalecimento dos membros dos Subcomitês e do Comitê do Velhas, para que se construam como sujeitos críticos no que tange às políticas públicas e às ações coletivas. Se queremos a autonomia dos subcomitês, queremos a autonomia dos conselheiros dos subcomitês. Isso significa que eles devem questionar uns aos outros, e talvez até mesmo a equipe de mobilizadores, sua forma de organização e de seus procedimentos. Mas este questionar deve ser propositivo, deve conseguir discutir as estruturas e propor adequações. É preciso permitir a mudança em um legítimo espaço de diálogo e construção.

Para que um espaço de diálogo legítimo seja construído, é preciso que os agentes da sociedade civil, que acreditam na própria força, escavem um tipo de participação igualitária na formulação, desenvolvimento e avaliação dos projetos que são comuns a todos. E assim se posicionem nas diferenças, fazendo desvelar o sentimento de corresponsabilidade em todos os processos de construção de um projeto público. Nesta ótica, parcelas da população que voluntariamente se mobiliza e se organiza em um trabalho cotidiano é o componente mais qualificado e valoroso que existe em prol dos rios vivos.

Da mesma forma deve ser um entendimento do Estado que a democracia parte também da construção de condições para a participação coletiva. Uma relação que possa permitir a liberdade de negociação entre vários atores sociais se estabelece quando gera a sensação de interdependência envolvendo o Estado e a sociedade. Discutir autonomia significa discutir as relações de poder que existem e as responsabilidades que geram.

Além desses atores, entra em cena a participação dos grandes usuários de água, que na maioria das vezes são os detentores das técnicas e do capital. Com isso manipulam a opinião do poder público e com seu discurso competente (CHAUÍ, 2003) deslegitimam a visão de parcelas da sociedade civil. São os que mais interferem e modificam as dinâmicas hídricas e mantêm um discurso muitas vezes frágil ambientalmente e perverso socialmente.

É certo que é preciso avançar na discussão do financiamento do sistema de gestão das águas e dar legitimidade integral aos programas dos Comitês. Sobre esta questão, considera-se fundamental uma reflexão feita por Eder Sader (2001, p. 217): “[...] *como esperar apoio de autoridades para manifestações que as questionam? [...] os movimentos tomavam corpo no próprio espaço de legitimação das autoridades*”. Isso reflete a necessidade de transformação dos sujeitos que buscam autonomia, que deve ser não só da sociedade, mas, principalmente, daqueles que já detêm os poderes.

E justamente, por tais motivos, que grupos sociais organizados precisam constantemente fazer valer a autoridade que lhe é legítima. A autonomia que se quer construir não está apenas em paridade quantitativa, mas na qualidade de sua participação, no respeito à liberdade de expressão e no poder de transformação. Para isso, é preciso exercitar uma democracia que se reinventa no cotidiano, entendendo isto como certo alargamento da política (SADER, 2001), trazida para os lugares de experimentação da vida. Os caminhos percorridos pelos conselheiros devem permitir o diálogo entre diversos saberes e práticas e, na direção de somar conhecimentos aos níveis de consciência dos sujeitos, se deixar deslocar, buscando perceber formas de ser e atuar no mundo.

Será que os questionamentos que são apresentados até o momento tem essa dimensão para os próprios conselheiros? Será que tais questionamentos que fazemos pressupõem a mudança do CBH Velhas e de seus subcomitês? Ou, em outra perspectiva, será que questionar a própria autonomia faz com que as pessoas se afastem, talvez pelo sentimento de impotência em mudar uma estrutura tão complexa?

Atualmente o cenário que nos preocupa, ao analisar a participação dos conselheiros do CBH Rio das Velhas é o contexto de afastamento daqueles que começaram a desenvolver autonomia em relação ao CBH e SCBH. Considera-se que a prática formativa pela experiência na gestão de recursos hídricos e participação nos processos de tomada de decisão é um processo formativo que pode permitir o desenvolvimento e a construção de pessoas autônomas. Instituições e pessoas que participaram historicamente do processo de construção das políticas e do próprio CBH desenvolveram críticas e se empoderaram. Várias dessas pessoas, ao entenderem a complexidade e disparidade entre os setores que participam da gestão das águas acabam por se afastar, muitas vezes a partir da narrativa de impotência para a mudança de uma estrutura tão complexa e desigual como a proposta pela gestão de recursos hídricos. Como devemos analisar esse momento? Como interpretar as pessoas que historicamente atuantes e envolvidas com as dinâmicas do CBH Rio das Velhas ou Subcomitês de bacia acabam cansadas do cotidiano, muitas vezes frustrante da gestão da coisa pública, e optam por se afastarem e se distanciarem?

Seria o momento de nos mobilizarmos para recriar as estruturas e as ações dos subcomitês e do Comitê do Rio das Velhas. Afinal, devemos reconstruir os significados e a autonomia do Comitê e dos Subcomitês, ou reformular a participação nestas instâncias – que muitas vezes é feito com o chamamento de novos conselheiros?

Para Mario Sergio Cortella e Renato Janine Ribeiro (2012, p 100) “*o exercício da política nas suas múltiplas dimensões, por qualquer pessoa, é um projeto contra o biocídio, a favor da vida em mim, no outro — da vida no planeta*”. Eles defendem um *antibiocídio* que se materializa em um fazer política democrática, através da participação coletiva real, um projeto mais amplo do que a individualidade de cada um, tendo a política como *energia vital* para suportar o exercício de se reinventar uma gestão em que diferentes atores sociais compartilham poderes.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de recursos hídricos quer a autonomia do comitê e dos subcomitês? Estamos preparados para isso? Em consulta por meio de questionário aplicado à Equipe de Mobilização e à conselheiros do CBH Rio das Velhas, alguns sujeitos manifestaram que os conselheiros deveriam se adaptar às estruturas e possibilidades do CBH Velhas; que deveriam entender as competências do CBH para então atuarem melhor.

Talvez, o caminho para se construir autonomia coletiva seja inverso. O CBH tem de conseguir se adaptar às demandas e as necessidades coletivas apresentadas por seus diversos segmentos, caso contrário (em nossa leitura) passará a fazer parte da espiral descendente em credibilidade que atinge várias de nossas estruturas públicas. Ficamos pensando se já chegamos neste momento e ainda não percebemos?

Devemos então pensar: estamos prontos para a autonomia dos conselheiros e dos subcomitês? Estamos prontos para sermos desconstruídos e reconstruídos em outros formatos? Obviamente, essa desconstrução é um processo contínuo e não um único momento de implosão. Isso significa rever os procedimentos, as ações e as formas como isso vem gerando aceitação e contestação social.

Não existe uma receita de bolo de como ter autonomia, mas existem formas de conduzir escolhas, de ter atitudes e comportamentos coerentes com o que se almeja em grupo. Para isso é preciso navegar, nadar, atravessar o rio, o que não se encerra em operacionalizar ações. Mas em estar constantemente reavaliando as ações empreendidas, capacitando os conselheiros já existentes, convidando outros, ampliando o debate na direção do horizonte que se quer alcançar.

Que sejamos também capazes de reconhecer a origem deste movimento, do seu imaginário transgressor que faz de sua autonomia uma travessia, uma construção contínua e também um estado pleno a ser atingido em sucessão de pequenas conquistas.

5 – BIBLIOGRAFIA

Brasil. **LEI DAS ÁGUAS. Lei 9.433, de 08 de Janeiro de 1997.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm; acesso em 04 de maio de 2011.

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

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2003.

COSTA, M. A. M; MAGALHÃES JUNIOR, A. P. **Reflexões sobre a política participativa das águas: o caso CBH Velhas/MG**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais – Instituto de Geociências, 2008.

CORTELLA, Mario Sérgio; RIBEIRO, Renato Janine. **Política para não ser idiota**. Campinas: Papyrus; 7 Mares, 2012. (Papyrus Debates).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários a prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

JUNGES, José Roque. **Ética ambiental**. São Leopoldo: Unisinos, 2004.

SADER, Eder. Quando **novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande**. São Paulo 1970-1980. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SEPULVEDA, Rogério. **Descentralização participativa por meio dos subcomitês na bacia hidrográfica do rio das Velhas/Brasil**. VI Fórum Mundial das Águas. Marselha/França, fev. 2012.
