



**GIORDANO BRUNO RIBEIRO DA SILVA**

**GESTÃO SOCIAL NA BACIA DO ALTO RIO GRANDE/MG:  
UM ESTUDO NA UNIDADE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO  
DE RECURSOS HÍDRICOS GD1**

**LAVRAS –MG**

**2017**

**GIORDANO BRUNO RIBEIRO DA SILVA**

**GESTÃO SOCIAL NA BACIA DO ALTO RIO GRANDE/MG: UM ESTUDO NA  
UNIDADE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS GD1**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do curso de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado Profissional em Administração Pública, na área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Dr. José de Arimatéia Dias Valadão  
Orientador

**LAVRAS - MG**

**2017**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Silva, Giordano Bruno Ribeiro da.

Gestão social na bacia do Alto Rio Grande/MG: um estudo na  
unidade de planejamento e gestão de recursos hídricos GDI. /

Giordano Bruno Ribeiro da Silva. - 2017.

87 p. : il.

Orientador(a): José de Arimatéia Dias Valadão.

.  
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2017.

Bibliografia.

1. Gestão. 2. Cidadania Deliberativa. 3. Bacia Hidrográfica. I.  
Valadão, José de Arimatéia Dias. . II. Título.

**GIORDANO BRUNO RIBEIRO DA SILVA**

**GESTÃO SOCIAL NA BACIA DO ALTO RIO GRANDE/MG: UM ESTUDO NA  
UNIDADE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS GD1**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do curso de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado Profissional em Administração Pública, na área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA EM: 26 de junho de 2017

Dr. Airton Cardoso Cançado	UFT
Dra. Daniela Meirelles Andrade	UFLA
Dr. José Roberto Pereira	UFLA

Dr. José de Arimatéia Dias Valadão  
Orientador

**LAVRAS - MG**

**2017**

À minha esposa, Roberta, e aos meus filhos, André Gustavo e Gabriel.

**DEDICO!**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por iluminar meus caminhos e minha vida.

Aos meus pais, João Ribeiro e Sônia Regina, pelos ensinamentos nos caminhos cristãos, de amor e solidariedade.

À minha irmã Gilmara Regina, companheira de todas horas tristes e alegres.

Ao professor e orientador, Dr. José Arimatéia, pelos ensinamentos e dedicação para realização desse estudo.

Aos integrantes da banca examinadora, professores: Dr. Airton Cardoso Cançado, Dr. José Roberto Pereira e Dra. Daniella Meirelles Andrade, pela presença e contribuições, especialmente, as que permitiram as mudanças significativas na minha dissertação.

Aos colegas da COPASA, pelo convívio diário, amizade e companheirismo.

Aos amigos da turma, especialmente, a colega Karine Tinoco, sempre atenciosa, companheira e incentivadora. Ao Valderí de Castro Alcântara e André Spuri Garcia, sempre amigos e incentivadores para o êxito deste estudo. Suas contribuições, nessa nova etapa da dissertação, foram muito importantes.

A todos que, direta ou indiretamente, me auxiliaram nesse caminho.

A água potável limpa, segura e adequada é vital para a sobrevivência de todos os organismos vivos e para o funcionamento dos ecossistemas, comunidades e economias. Mas a qualidade da água em todo o mundo é cada vez mais ameaçada à medida que as populações humanas crescem, atividades agrícolas e industriais se expandem e as mudanças climáticas ameaçam alterar o ciclo hidrológico global.

Há uma necessidade urgente para a comunidade global – setores público e privado – de unir-se para assumir o desafio de proteger e melhorar a qualidade da água nos nossos rios, lagos, aquíferos e torneiras.

(Declaração da “ONU Água” para o Dia Mundial da Água 2010).

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho foi compreender como ocorre a gestão da água na Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais. Especificamente: (1) reconstituir a trajetória histórica da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais; e (2) com base nos critérios de cidadania deliberativa a gestão da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais. Na fundamentação teórica, foram utilizados estudos sobre gestão social, cidadania deliberativa e suas categorias. A coleta dos dados foi de natureza qualitativa por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas com 12 conselheiros abrangendo Poder Público, Usuários e Sociedade Civil. A interpretação foi baseada nas categorias e critérios de avaliação da cidadania deliberativa desenvolvidos por Tenório et al. (2008). Constatamos que no CBH-GD1 ainda existem poucos avanços no que se refere a um processo realmente participativo, inclusivo, igualitário, deliberativo e que busca o bem comum, portanto, pouco avanço no sentido da cidadania deliberativa. Percebemos ainda presença assimétrica de interesses econômicos e do interesse estatal que ainda assumem uma relação de “cima para baixo”. Ao final do estudo, foi possível compreender, a partir dos atores estudados no CBH-DG1, que a gestão dos recursos hídricos ocorre com a predominância de elementos da gestão estratégica.

**Palavras-chave:** Gestão. Cidadania Deliberativa. Bacia Hidrográfica. Recursos Hídricos.

## ABSTRACT

The objective of this work was to understand how water management occurs in the Upper Rio Grande Hydrographic Basin - GD1, Minas Gerais. Specifically: (1) to reconstruct the historical trajectory of the Upper Rio Grande Hydrographic Basin - GD1, Minas Gerais; And (2) based on the deliberative citizenship criteria for the management of the Upper Rio Grande Hydrographic Basin- GD1, Minas Gerais. In the theoretical basis, studies on social management, deliberative citizenship and their categories were used. The data collection was qualitative in nature through documentary research and semi-structured interviews. The interviews were carried out with 12 advisers covering Public Power, Users and Civil Society. The interpretation was based on the categories and criteria of evaluation of deliberative citizenship developed by Tenório et al. (2008). We note that there are still few advances in CBH-GD1 regarding a truly participative, including egalitarian, deliberative process that seeks the common good, and therefore little progress towards deliberative citizenship. We also perceive an asymmetric presence of economic interests and state interest that still assume a top-down relationship. At the end of the study, it was possible to understand, from the actors studied in CBH-DG, that the management of water resources occurs with the predominance of elements of strategic management.

**Keywords:** Management. Deliberative Citizenship. Hydrographic basin. Water resources

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz institucional do SINGREH. ....	26
Figura 2 - Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil no período de 1988 a 2010.....	27
Figura 3 - Relações entre Estado, Sociedade e Mercado .....	34
Figura 4 - Categorias da cidadania deliberativa. ....	42
Figura 5 - Bacia do Alto Rio Grande. ....	44
Figura 6 - Atores e órgãos envolvidos. ....	57
Figura 7 - Fotos de reunião pública (Madre Deus de Minas).....	61
Figura 8 - Lista de presença de representantes – 23 de agosto de 2016.....	67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução da criação dos comitês de bacia hidrográfica.....	25
Quadro 2 - Critérios de análise da cidadania deliberativa.....	37
Quadro 3 - destaca os atores inicialmente identificados .....	45
Quadro 4 - Atores entrevistados.....	46
Quadro 5 – Categorias e Critérios da análise de conteúdo.....	47

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA	Agência Nacional de Águas
APPS	Áreas de preservação permanentes
ARPA	Agência Regional de Proteção Ambiental
BHRG	Bacia Hidrográfica do Rio Grande
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
COPASA	Companhia de Saneamento de Água de Minas Gerais
FHIDRO	Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais
GS	Gestão Social
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
InfoHidro	Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
SEGRH	Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UGRH	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos
UPGRH	Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1.1 Objetivos</b> .....	18
<b>1.1.1 Objetivo geral</b> .....	18
<b>1.1.2 Objetivos específicos</b> .....	18
<b>1.2 Justificativa e relevância</b> .....	18
<b>1.3 Estrutura do estudo</b> .....	22
<b>2 O CONTEXTO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS</b> .....	23
<b>2.1 Bacias hidrográficas e gestão dos recursos hídricos em bacias hidrográficas</b> .....	23
<b>2.2 Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil na gestão das águas</b> .....	25
<b>2.3 A Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande (BHRG)</b> .....	28
<b>2.3.1 Bacia Hidrográfica do GD1</b> .....	29
<b>3 GESTÃO SOCIAL</b> .....	31
<b>3.1 Gestão social</b> .....	31
<b>3.2 Cidadania deliberativa</b> .....	35
<b>3.2.1 Categorias e critérios da cidadania deliberativa</b> .....	38
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	43
<b>4.1 Natureza da Pesquisa</b> .....	43
<b>4.2 Locus de estudo</b> .....	43
<b>4.3 Coleta de Dados</b> .....	44
<b>4.4 Interpretação dos dados</b> .....	47
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	49
<b>5.1 Estudo da Cidadania Deliberativa no CBH-GD1</b> .....	49
<b>5.1.1 Categoria 1: Processo de discussão</b> .....	49
<b>5.1.2 Categoria 2: Inclusão</b> .....	60
<b>5.1.3 Categoria 3: Pluralismo</b> .....	63
<b>5.1.4 Categoria 4: Igualdade participativa</b> .....	66
<b>5.1.5 Categoria 5: Autonomia</b> .....	69
<b>5.1.6 Categoria 6: Bem Comum</b> .....	72
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	76
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	81
<b>ANEXOS</b> .....	87

## 1 INTRODUÇÃO

A água é uma necessidade humana e direito de todo cidadão (BRASIL, 1988; 1997). Porém, as reservas mundiais de água vêm se deparando, cada vez mais, com contínuas demandas crescentes em razão da expansão populacional, das atividades econômicas, entre outros. Aliada, tanto à falta de conscientização quanto ao uso desse bem comum, o Brasil passou por uma crise hídrica causada pela escassez de água, ausência de chuvas em várias regiões e distribuição inadequada em reservatórios das cidades. As mudanças climáticas têm interferido negativamente no ciclo hidrológico, principalmente pela redução da infiltração das águas no solo, causando a seca de nascentes (CORREA-MACANA; COMIM, 2013).

A necessidade de disponibilizar água tornou-se uma preocupação, bem como cresceu o valor e a necessidade de conscientização quanto ao consumo adequado desse bem comum: “A ampla repercussão da crise de abastecimento de água no Sudeste brasileiro, ocorrida no verão de 2014-2015, expressa muitas questões subjacentes à gestão de águas” (RIO; DRUMMOND; RIBEIRO, 2016, p. 105). Das diversas formas que existem para planejar e gerir o acesso dos cidadãos às águas, uma delas são as bacias hidrográficas. Para Belli Filho et al. (2014, p. 15) “[...] compreender as águas de uma bacia hidrográfica como um bem público e escasso vem se constituindo o grande desafio para os atores sociais envolvidos no processo de gestão, sejam eles técnicos, governantes, usuários ou sociedade civil organizada”.

A chamada para a multiplicidade de atores envolvidos nas bacias hidrográficas, suas relações e a necessidade de coordenação democrática destes indica, inicialmente, a importância que será estabelecida nessa dissertação da gestão social de recursos hídricos (com ênfase na gestão social de bacias hidrográficas), e, de forma mais ampla, de uma gestão social das águas, como coloca Cruz (2017) ao tratar, em outro contexto, de águas minerais.

A necessidade de uma gestão social de recursos hídricos é coerente com o entendimento da gestão social a partir de elementos como gestão dialógica, busca do bem comum e do interesse público não estatal (TENÓRIO, 1998; 2005; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013; GARCIA, 2016).

A realidade vivida, nesta crise hídrica, também se evidencia em relação aos impactos negativos na microrregião de Lavras, Minas Gerais, alimentada pela Bacia do Alto Rio Grande (GD1). Entre as atividades que causam impactos ressaltam-se, conforme Côrtes, Torrente e Pinto (2015), o crescimento populacional e do agronegócio, destruindo áreas de preservação permanentes (APPs), desmatamento e aumento do uso insustentável das águas.

Dentre as preocupações com a regulação do uso da água, nessa microrregião, estão as ações voltadas para a Bacia Hidrográfica do Rio Grande. Criado pelo Decreto nº. 44.432, de 04 de janeiro de 2007, o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Alto Rio Grande estabeleceu, em seu artigo 1, que deverá ser promovida a “gestão dos recursos hídricos e as ações de sua competência, em consonância com a gestão ambiental, considerando a totalidade da unidade de planejamento e gestão do GD1” (BRASIL, 2007).

De forma geral, a gestão dos recursos hídricos, em Minas Gerais, é administrada pela Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 13.199/199), a qual objetiva garantir o controle, pelos presentes e futuros usuários, da utilização da água e de consumo em volume, qualidade e regras adequadas. Para sustentar e guiar a atuação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, há diversos instrumentos de gestão que se classificam em: o Plano Estadual de Recursos Hídricos; os Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas; o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos (InfoHidro); a integração dos corpos de água em classes, conforme sua utilização predominantes; o cadastro de usos e usuários de recursos hídricos, a fiscalização da água, a concessão dos direitos de uso de recursos hídricos; a arrecadação pela utilização de recursos hídricos, entre outros.

O Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) foi determinado pela Lei nº. 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Em sua composição, encontra-se a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH-MG), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), os comitês de bacia hidrográfica, os órgãos e as associações dos poderes estadual e municipal (cujas funções estejam associadas à administração de recursos hídricos) e as agências de bacias hidrográficas.

Um dos integrantes do SEGRH, os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), são o alicerce da gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos brasileiros. Nesses comitês, o Poder Público (municipal e estadual), os usuários de água (indústria, mineração, entre outros) e a sociedade civil debatem, negociam e tomam decisões quanto à gestão regional das águas, usando instrumentos técnicos de gestão, de negociação de conflitos e da promoção dos diversos usos da água (IGAM, 2016). Portanto, as Bacias Hidrográficas (CBHs) apresentam em sua constituição elementos defendidos pela gestão social, tais como: envolvimento e participação de atores do Estado, empresas e sociedade civil (TENÓRIO, 1998; 2005; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013; GARCIA, 2016). Cabe nota que as denominações usuários (incluindo as empresas), Poder Público e sociedade civil são usadas pelos textos oficiais do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM, 2016).

O contexto específico deste estudo é a Bacia Hidrográfica do Rio Grande GD1 que abrange 33 municípios e compreende cerca de 9.000 km<sup>2</sup>, área que compreende, desde o estado do Rio de Janeiro, até o Triângulo Mineiro (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO GRANDE, 2017).

Apesar da relevância dessa bacia hidrográfica e de sua gestão participativa, este estudo busca desenvolver um estudo sob a ótica da gestão social. Anteriormente, em outro escopo, alguns obstáculos para uma gestão participativa foram destacados por Magalhães Junior (2014, p. 139), tais como: carência de participação na implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas; falta de capacitação dos agentes na condução de uma gestão eficiente e participativa dos recursos hídricos; imperfeições no cadastro de usuários; além da falta de articulação entre os atores da Bacia Hidrográfica para a discussão de conflitos locais e regionais.

A ótica da gestão social indica a importância de caminhos democráticos, participativos e deliberativos das relações entre Poder Público, Usuários e Sociedade civil, tendo em vista a sua ênfase no bem comum. Tenório (1998; 2005) estabeleceu para gestão social, a importância da decisão compartilhada, do diálogo, da ausência de coerção, entre outros. Posteriormente, Cançado (2011) definiu Gestão Social como “[...] a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim” (CANÇADO, 2011, p. 99).

Neste estudo, nos guiamos pelo conceito de Cidadania Deliberativa que, para Tenório (2005, p.105), “significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Tais princípios serão as categorias de interpretação dos dados empíricos deste estudo. Cabe mencionar que esta pesquisa é pioneira, no que se refere a um estudo que foca a gestão social de recursos hídricos, a partir dos critérios da cidadania deliberativa desenvolvidos por Tenório et al. (2008; 2010).

Assim, partindo do (a) contexto recente de “crise hídrica”, (b) da importância dos Comitês de Bacias Hidrográficas para a gestão das águas de forma participativa, (c) das limitações encontradas na literatura desses arranjos, e, (d) da necessidade de superar tais limites em prol de uma gestão social e da cidadania deliberativa esta dissertação questiona: **como ocorre a gestão da água na Bacia Hidrográfica GD1 do Rio Grande no Sul de Minas Gerais?**

## **1.1 Objetivos**

Neste tópico, apresentamos o objetivo geral e os objetivos específicos dessa dissertação. Esses objetivos servem como norte de pesquisa e foram elaborados no intuito de trilhar um caminho coerente para se responder ao problema de pesquisa.

### **1.1.1 Objetivo geral**

Compreender como ocorre a gestão da água na Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- 1) Reconstituir a trajetória histórica da gestão da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais;
- 2) Investigar, com base nos critérios de cidadania deliberativa, a gestão da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais.

## **1.2 Justificativa e relevância**

Este estudo partiu do interesse do pesquisador em conhecer a importância da gestão social em razão de ter tido a oportunidade de participar como conselheiro do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA), na cidade de Lavras Minas Gerais. Foi possível verificar que, no Brasil, existem várias maneiras da sociedade civil participar das decisões que conduzem o país e que essas práticas participativas precisam ser estudadas tendo em vista identificar suas possibilidades e dificuldades – conforme Garcia (2016) destaca: levantar tanto os potenciais democráticos e emancipatórios como identificar os elementos que restringem tais potenciais. Ainda, conforme Alcântara (2015), é importante se ater à diversidade de contextos em que a gestão social se desenvolve ou pode se desenvolver.

Dessa forma, escolheu-se o tema gestão social voltado para a gestão de recursos hídricos em razão da relevância de ambos, sobretudo por ser a água um bem comum, este estudo pode demonstrar que a responsabilidade é de todos os cidadãos em contribuir para sua preservação. Essa noção permeia a perspectiva da gestão social de autores como Tenório (1988; 2005) e Cançado, Pereira e Tenório (2013), tendo em vista que entendem a mesma como “[...] um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p.16) e, mais recentemente, como “[...] ação gerencial dialógica própria da sociedade, do interesse público

não estatal e voltado para o bem comum” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p.17). Sobre essa concepção, recentemente Cruz (2017), focando no estudo das águas minerais, afirmou:

[...] deriva também a relevância de considerar os direcionamentos da gestão social dado o entendimento dela como ação gerencial dialógica voltada para o bem comum e o interesse público não estatal (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). No caso da gestão da água, o processo democrático pode ser compreendido inicialmente pelas relações como igualdade, equidade, reciprocidade e de troca de papéis (HABERMAS, 1997a; 1997b), e, dessa forma, se relaciona com a possibilidade de argumentação sobre o ponto de vista de todos os envolvidos (HABERMAS, 1989). Nesse sentido, as normas para serem legítimas no que tange ao uso dos recursos/bens hídricos deve retirar sua validade da aceitação por todos os envolvidos. (CRUZ, 2017, p. 11-11).

Essa colocação é pertinente ao contexto das águas (recursos hídricos), em que a própria Lei das Águas (Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997) chama para uma gestão compartilhada, participativa, responsável e sustentável (BRASIL, 1997) – que deve necessariamente passar pelas demandas da sociedade.

A Lei n. 9.433/97 iniciou a implantação da gestão integrada das águas no Brasil. Esse conceito, apesar de amplamente aceito, é de alta complexidade e encontra inúmeras dificuldades para sua implantação. O conceito de descentralização da gestão para o nível local e as necessidades de articulação que a gestão por bacias hidrográficas exige estão ainda dependentes de uma enorme evolução institucional do país. A contribuição essencial dessa lei para o país é sua contribuição para um novo paradigma de gestão de um bem de uso comum, cuja má administração pode trazer efeitos bastante perversos para toda a sociedade brasileira (PORTO; PORTO, 2008, p. 58).

No Brasil, existe grande estoque de recursos hídricos, o que o coloca em posição superior a muitos outros países. Rosa (2014, p. 1) destaca que: “Segundo dados da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), o Brasil é o país com maior volume de água disponível; incluindo precipitação (chuva), água de superfície (rios e lagos) e água de subsolo (aquíferos)”. Entretanto, o consumo de água, no país, também é grande, sendo o setor agropecuário o maior consumidor. Além disso, há o diagnóstico histórico, com destaque para a região Sudeste, de desperdício de águas (REBOUÇAS, 1997; AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2017).

Além disso, mesmo com os avanços, ainda existem desafios na gestão das águas por meio das bacias hidrográficas: “Entre essas dificuldades, estão a efetiva descentralização para o nível local da bacia hidrográfica (gestão compartilhada) e necessidade de articulação entre

os dois níveis de dominialidade previstos na Constituição Federal de 1988” (PORTO; PORTO, 2008, p. 58)

É elemento fundamental que somente um trabalho conjunto é capaz de solucionar problemas que surgem e, além disso, a preservação é também necessária para evitar danos futuros maiores. Esses problemas causam efeitos que envolvem a questão da sustentabilidade, visto que os mananciais de onde a água é extraída são diretamente afetados, seja pela seca ou pela falta de conscientização, que leva ao consumo e uso inapropriado desse bem imprescindível para a vida. Daí, surge a necessidade da participação social na gestão das águas, que em Minas Gerais, dentre outros meios, encontra-se com experiência como o Comitê de Bacias, foco deste estudo na Bacia Hidrográfica do Rio Grande (GD1). Afinal, não é democrático um bem comum ser gerido por poucos, de forma centralizada e com o predomínio de interesses privados. A indicação de Cruz (2017), para o contexto das águas minerais, é também possível aqui no contexto dos recursos hídricos: a questão da “justiça das águas” demanda uma gestão social (CRUZ, 2017).

Importante salientar que, conforme o CBH (2016, p. 1), a Bacia Hidrográfica integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e tem como objetivo “promover o debate sobre questões relacionadas aos recursos hídricos, dentre outras atribuições”. Essas questões são discutidas, coletivamente, com a participação de todos aqueles que compõem o Comitê de Bacias, pois se entende que a busca das soluções que emergem do cotidiano das populações, deve ser também feita por aqueles mais próximos que vivem e convivem com a realidade local. Portanto, este trabalho busca sistematizar saberes como uma das tarefas da gestão social (PEREIRA, 2012) e não oferecer soluções técnicas construídas sem a participação dos envolvidos. Ao final, oferecemos possíveis “caminhos” que podem ser aceitos ou não pelo Comitê de Bacias Hidrográficas.

Nesse sentido, é possível observar as possibilidades e demandas por uma gestão social, caracterizada por Tenório (1998) como um gerenciamento mais dialógico, o que a diferencia do que o autor denomina de gestão estratégica: “[...] *Gestão social* contrapõe-se à *gestão estratégica* à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO et al., 2008, p. 9).

Nota-se que Tenório (1998; 2005) apresenta duas formas de gestão: gestão social e gestão estratégica. É pressuposto dessa dissertação que a gestão dos recursos hídricos deva ser gerido por meio da gestão social. Ainda, nesse sentido, este trabalho contribui para investigar

elementos de gestão social no âmbito da gestão dos recursos hídricos, tendo delimitado para tanto o conceito de cidadania deliberativa:

*A cidadania deliberativa* consiste assim, em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação – em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a Justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. [...]. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, que permitem pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político. (TENÓRIO et al., 2008, p. 5).

Além disso, é uma forma de contribuir para o conceito de gestão social. Conforme Cançado, Pereira e Tenório (2013, 2015), o conceito de gestão social ainda necessita de aprofundamento teórico e estudos empíricos, como indicado também por Alcântara (2015) e Garcia (2016). Isto é destacado também por autores que seguem outras visões, como Dowbor (1999) que traz a necessidade de estudar outras formas de gestão.

Entender que as águas de uma bacia hidrográfica são um bem público que vem se tornando escasso e que requer gestão descentralizada, integrada e participativa, tem se tornado o maior desafio dos atores sociais implicados no regime de gestão, independente da função exercida por estes atores, os quais podem ser técnicos, governantes, usuários ou sociedade civil (BELLI FILHO et al., 2014).

No encadeamento dos estudos e das concepções sobre recursos hídricos e sua possível gestão social, este estudo não irá procurar esgotar o tema diante de sua dimensão, mas dar uma breve contribuição para mantê-lo em discussão nos meios acadêmicos e instigar a busca de novos conhecimentos para que se somem aos pontos evidenciados neste estudo – papel também destacado por Garcia (2016) no contexto da discussão sobre esferas públicas. Dessa forma, tornam-se relevantes pesquisas sobre o tema gestão social, especialmente quando o objeto de estudo é um bem comum, para que suas teorias e práticas se mantenham presentes nas discussões acadêmicas (e de não acadêmicos também), contribuindo para consolidar relações democráticas entre Poder Público, usuário e sociedade civil na gestão dos recursos hídricos.

A idéia central, nesse caso, é permitir que cada um dos participantes avalie as conseqüências da implementação de suas idéias com o auxílio de modelos aceitos por todos, a partir de uma base comum de informações. Começam a surgir, a partir daí, as oportunidades de soluções negociadas que tendem a contar com o apoio e o comprometimento de todo o grupo, ressaltando que o sistema de gestão de recursos hídricos brasileiro foi construído com o propósito de ser descentralizado, integrado e, especialmente, participativo. Para tanto, foram criados os comitês de bacia hidrográfica com a presença

dos setores de governo, dos técnicos, dos usuários e da sociedade civil. (PORTO; PORTO, 2008, p. 57).

Além disso, diante da riqueza e exuberância da natureza proporcionada pelo manancial hídrico brasileiro, e de sua potencialidade de manutenção da vida, coloca-se diante de todos os brasileiros a obrigação de preservar, de cuidar das águas. Para isso, foram criadas leis federais e estaduais de proteção aos nossos mananciais comprovando que existem meios legais de participar desse cenário, todavia, não são suficientes sem a gestão que seja efetivamente social destes recursos.

### **1.3 Estrutura do estudo**

Esse estudo foi estruturado em seções que se iniciam com esta introdução, seguida pela seção dois que aborda o contexto das bacias hidrográficas. A seção três apresenta o conceito de gestão social, assim como as categorias de uma cidadania deliberativa. Na seção três, foram destacados os procedimentos metodológicos. A seção quatro apresenta os resultados encontrados e a interpretação dos mesmos. Por fim, na seção cinco, foram descritas as conclusões encontradas, limitações e possibilidades de pesquisas futuras.

## 2 O CONTEXTO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS

Este tópico apresenta o contexto das bacias hidrográficas no Brasil. Além disso, discorre sobre os comitês de bacias hidrográficas, sobre a bacia hidrográfica do Alto Rio Grande e, por fim, sobre a bacia hidrográfica GD1.

### 2.1 Bacias hidrográficas e gestão dos recursos hídricos em bacias hidrográficas

Primeiramente é importante destacar a importância das águas:

A água é um recurso natural indispensável à sobrevivência do homem e demais seres vivos do Planeta. É uma substância fundamental para os ecossistemas da natureza, solvente universal e importante para a absorção de nutrientes do solo pelas plantas, e sua elevada tensão superficial possibilita a formação de franja capilar no solo, além de imprescindível às formações hídricas atmosféricas, influenciando o clima das regiões; no ser humano, é responsável por aproximadamente três quartos de sua constituição. Infelizmente, este recurso natural encontra-se cada vez mais limitado e exaurido pelas ações impactantes do homem nas bacias hidrográficas, degradando a sua qualidade e prejudicando os ecossistemas. (PAZ; TEODORO; MENDONÇA, 2000, p. 466).

A bacia hidrográfica engloba o território que, devido às suas peculiaridades topográficas, geológicas, de solo e vegetação, recolhe e direciona todas as águas que são lançadas em sua superfície para uma fonte. Devido ao desenvolvimento populacional, as bacias hidrográficas vêm passando por transformações em sua estrutura física. As mudanças e o modelo espacial da utilização e cobertura do solo interferem relevantemente na geração e condução de subsídios (VANACKER et al., 2005).

A bacia hidrográfica é uma área de captação natural da água de precipitação que faz convergir o escoamento para um único ponto de saída. A bacia hidrográfica compõe-se de um conjunto de superfícies vertentes e de uma rede de drenagem formada por cursos de água que confluem até resultar em um leito único no seu exutório (PORTO; PORTO, 2008, p. 45).

A definição de “bacia hidrográfica” é uma das correspondências espaciais mais tradicionais, o que se deve não apenas em razão de suas peculiaridades naturais, mas também porque a mesma se encontra na redação da legislação em vigor no que se refere ao meio ambiente, compondo, dessa maneira, o planejamento territorial e ambiental no Brasil (RODRIGUES; ADADI, 2005). O conceito de bacia hidrográfica aparece, por exemplo, na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que a define como “a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (BRASIL, 1997).

Historicamente, a gestão de recursos hídricos baseada no recorte territorial das bacias hidrográficas ganhou força no início dos anos 1990 quando os Princípios de Dublin foram acordados na reunião preparatória à Rio-92. Diz o Princípio n.1 que a gestão dos recursos hídricos, para ser efetiva, deve ser integrada e considerar todos os aspectos, físicos, sociais e econômicos. Para que essa integração tenha o foco adequado, sugere-se que a gestão esteja baseada nas bacias hidrográficas (WMO, 1992). (PORTO; PORTO, 2008, p. 42).

Conforme Porto e Porto (2008), a bacia hidrográfica pode ser então considerada uma associação sistemática, na qual são executados os estudos derivados da chuva e saída de água, favorecendo o planejamento de bacias e sub-bacias, cuja interrelação ocorre pelos sistemas hídricos. Para Antonelli e Thomaz (2007), a junção das inúmeras informações sobre as águas e outros fatores, nessas localidades, proporciona a distinção de áreas semelhantes. Tais padrões podem ser considerados como medidas físicas exclusivas para uma determinada região, de maneira a conceituar as mudanças ambientais.

Além disso, sobre o território definido como bacia hidrográfica é que se desenvolvem as atividades humanas. Todas as áreas urbanas, industriais, agrícolas ou de preservação fazem parte de alguma bacia hidrográfica. Pode-se dizer que, no seu exutório, estarão representados todos os processos que fazem parte do seu sistema. O que ali ocorre é consequência das formas de ocupação do território e da utilização das águas que para ali convergem. (PORTO; PORTO, 2008, p. 45).

A deterioração mundial dos mananciais vem provocando um rápido aumento dos custos do tratamento de água. A utilização múltipla e a demanda pela quantidade de água estão causando a redução das reservas superficiais e subterrâneas e diversos impactos na qualidade dessas águas. Rebouças, Braga e Tundisi (2006) destacam como principais consequências dos impactos dos usos múltiplos da água a eutrofização, a redução dos volumes, a poluição orgânica, a sedimentação de rios, lagos e represas, a perda de capacidade tampão por redução de áreas alagadas, poluição agroindustrial, poluição industrial, hidroeletricidade (construção de represas e interferências no ciclo hidrológico), pesca extensiva e excessiva, introdução de espécies exóticas, remoção de espécies críticas, remoção de florestas ripárias, poluição urbana (despejo de efluentes de esgotos não tratados), deterioração dos mananciais, aumento do custo do tratamento das águas e redução dos aquíferos subterrâneos.

As águas subterrâneas estão disponíveis em todas as regiões do planeta e são usadas frequentemente para o abastecimento doméstico, para irrigação em áreas rurais e na indústria. Se essas águas forem contaminadas, as diversas consequências em sua qualidade interferem na saúde humana. Dentre as principais fontes de contaminação destas águas estão, conforme

Tundisi (2005): contaminação por resíduos de aterros sanitários; acidentes em tanques de reservas de combustíveis; descargas a partir de fossas; fertilizantes tóxicos usados na irrigação; tanques que reservam resíduos industriais, fezes de animais ou para reservas de ração; esgotos não tratados; e resíduos de construção, entre outros.

Devido a isso, muitos países podem entrar em guerra por causa dos recursos [hídricos], pois estudos indicam que o consumo mundial de água dobra a cada 20 anos. A água tem sido considerada, no final deste século, um recurso escasso e estratégico, por questão de segurança nacional e por seus valores social, econômico e ecológico (PAZ; TEODORO; MENDONÇA, 2000, p. 467).

Conforme evidenciado, as bacias hidrográficas e sua gestão são formas de tentar contornar as situações de escassez e desperdícios das águas. Nas bacias, são importantes como forma de gestão e controle social, os Comitês de Bacias Hidrográficas.

## 2.2 Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil na gestão das águas

A implementação dos comitês, como possibilidade de gestão de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica, ocorreu em cenário de transformações estruturais do Estado, no período entre 1980 e 1990. Foi uma consequência, dentre outros importantes aspectos, do processo de mobilização social enriquecido pela redemocratização do País (ANA, 2011).

Até os anos 1970, as questões voltadas para a utilização da água eram consideradas sob o ponto de vista da demanda dos grandes usuários, ou dos problemas relativos às inundações e às secas. Era responsabilidade do governo tomar decisões, sendo que as bacias hidrográficas não eram as unidades predominantes de planejamento (ANA, 2011). A partir daí, surgiram novos acontecimentos levando ao surgimento das bacias, como no Quadro 1.

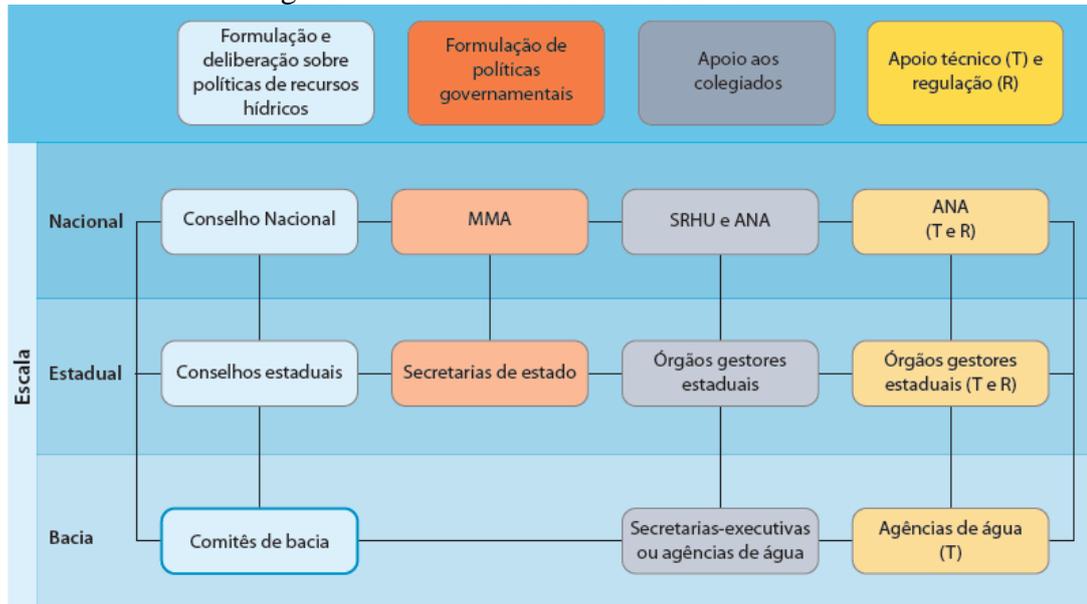
Quadro 1 - Evolução da criação dos comitês de bacia hidrográfica.

Ano	Evento
1976	Acordo para a melhoria das condições sanitárias das Bacias do Alto Tietê e Cubatão
1978	Surgimento do Comitê de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
1985	Aumento da fiscalização e o controle dos lançamentos nos corpos d'água da bacia
1987	Criação do Comitê de Preservação, Gerenciamento e Pesquisa da Bacia do Rio dos Sinos
1988	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
1988	Carta de Salvador
1991	Lei nº 7.663
1992	Aprovação à lei que instituiu a sua Política de Recursos Hídricos
1993	Aprovação à lei que instituiu a sua Política de Recursos Hídricos
1994	Aprovação à lei que instituiu a sua Política de Recursos Hídricos
1995	Aprovação à lei que instituiu a sua Política de Recursos Hídricos
1993	Criação dos Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.
1996	Projeto de Lei Política Nacional de Recursos Hídricos
1997	Promulgada a Lei nº 9.433
2000	Criação Agência Nacional de Águas (ANA)

Fonte: Agência Nacional das Águas (2011).

A Agência Nacional de Águas foi a instituição responsável pela implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). A Figura 1 representa, sinteticamente, a base do SINGREH da forma como este sistema se integra.

Figura 1 - Matriz institucional do SINGREH.

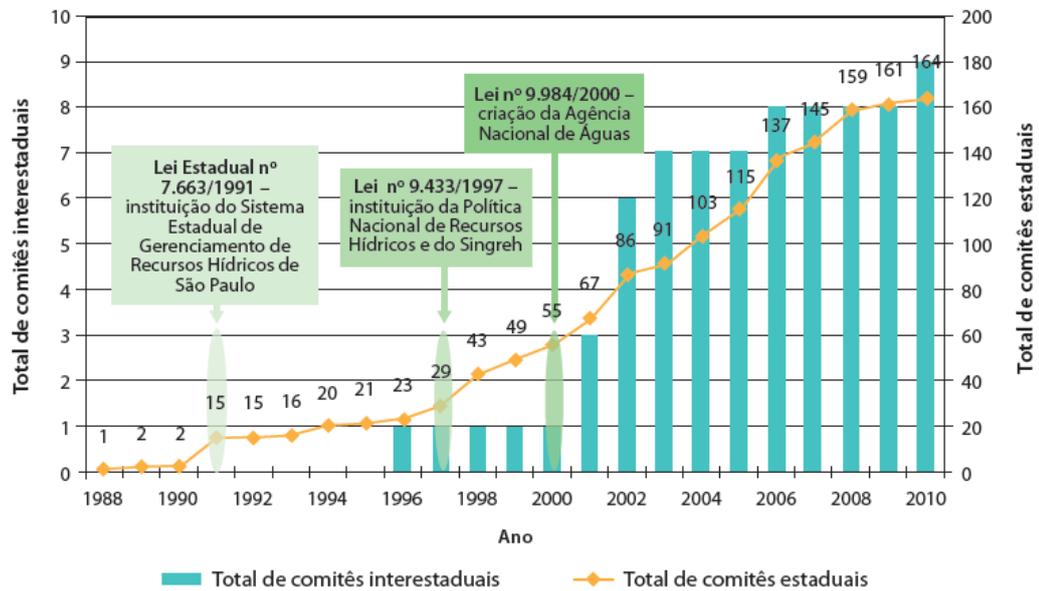


Fonte: Agência Nacional das Águas (2011).

A Figura 1 mostra que existem diversos níveis e instituições envolvidas no SINGREH. O Sistema Nacional de Recursos Hídricos objetiva coordenar uma gestão integrada de diversos atores, a saber: Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH; Agência Nacional de Águas - ANA; Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal - CERHs; Comitês de Bacia Hidrográfica - CBHs; Órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e Agências de Água ou Agências de Bacia.

A Figura 2 demonstra a criação das leis que regulamentam o Comitê de Bacias, assim como o número de comitês e seu crescimento ao longo dos anos. Em 1996, existia apenas um comitê interestadual, sendo que esse número cresceu para nove em 2010.

Figura 2 - Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil no período de 1988 a 2010.



Fonte: Agência Nacional das Águas (2011).

Observamos que até 2000 eram apenas 55 comitês e que esse valor passou para 164 em 2010. Importante destacar a Constituição Federal de 1988 na institucionalização dos comitês. Percebemos também que o aumento no número de comitês se deve a criação da Agência Nacional das Águas. Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu art. 26, são bens do Estado “I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. Portanto,

A Constituição de 1988 teve um importante papel para a gestão dos recursos hídricos. Definiu as águas como bens de uso comum e alterou a dominialidade das águas do território nacional, anteriormente definida pelo Código de Águas de 1934 (Decreto n.24.63, de 10.7.1934). O art. 20, inciso III, da Constituição Federal de 1988 indica, entre os bens da União, “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, se estendam a território estrangeiro, ou dele provenham, bem como terrenos marginais e as praias fluviais”. (PORTO; PORTO, 2008, p. 46)

A Lei no 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, também realizou significativas transformações:

[...] substituindo práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo o poder para as instituições descentralizadas de bacia, o que demanda um processo de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada. (JACOBI, 2010, p. 73).

Portanto, este foi um marco no processo de descentralização e democratização dos recursos hídricos no Brasil.

### **2.3 A Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande (BHRG)**

Conforme o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), a Bacia Hidrográfica do Rio Grande (BHRG) é uma bacia hidrográfica de significativa extensão territorial, com mais de 143 mil km<sup>2</sup> de área de drenagem e atende a uma população de nove milhões de habitantes.

A Bacia Hidrográfica do Rio Grande (BHRG) está situada na Região Sudeste do Brasil, na Região Hidrográfica Paraná que, em conjunto com as Regiões Hidrográficas Paraguai e Uruguai, compõe a Bacia do Prata. É uma bacia hidrográfica de expressiva área territorial, com mais de 143 mil Km<sup>2</sup> de área de drenagem. [...]. Com população de nove milhões de habitantes, a Bacia Hidrográfica do Rio Grande é formada por 393 municípios, dos quais 325 têm área totalmente incluída na BHRG, o que comprova sua grandeza como bacia hidrográfica que inclui dois importantes estados brasileiros: Minas Gerais, a norte, com 60,2% da área de drenagem da bacia, e São Paulo, ao sul, com 39,8% da área. [...]. A abrangência da bacia hidrográfica garante a ela uma diversidade de ambientes, desde os típicos da Região Centro-Oeste, como os cobertos por vegetação de cerrado, até áreas montanhosas e típicas da costa Sudeste do Brasil, com perímetros de Mata Atlântica. (COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA, 2017).

A contemplação da bacia hidrográfica confere a ela uma pluralidade de ambientes, desde aqueles pertencentes à Região Centro-Oeste, como os revestidos por vegetação de cerrado, até áreas montanhosas e próprias da costa Sudeste do Brasil, com ambientes de Mata Atlântica. Existe uma capacidade estratégica da região e também a demanda por uma administração integrada, participativa e compartilhada dos recursos hídricos, para gestão de incoerências devido à utilização da água geralmente causadas por implantação e atuação de unidades que fornecem energia hidrelétrica (CBH, 2016).

Quanto à administração dos subsídios hídricos, já foram implantados Comitês de Bacias Hidrográficas em todas as bacias afluentes. O Estado de São Paulo conta com seis comitês e Minas Gerais com oito. Referente às contendas originárias da utilização da água da BHRG, 35 situações conflitantes foram relatadas ao longo da I Oficina de Integração dos Comitês do Rio Grande, realizada de 24 a 26/11/2006, em Poços de Caldas (MG). Desse total, 12 casos ocorreram em Minas Gerais e 23 no Estado de São Paulo e fazem alusão a poluição de corpos d'água provocados pela produção de esgotos sanitários; poluição generalizada pela agricultura e pecuária; significativa apreensão para irrigação; exploração demasiadas de águas subterrâneas em regiões urbanas; entre outras (CBH, 2016). Adiante, notamos que “A dominialidade dos cursos d'água da Bacia Hidrográfica do Rio Grande está dividida entre a

União (12,37%) e os Estados de Minas Gerais (51,40%) e São Paulo (36,23%), razão pela qual a gestão dos recursos hídricos da bacia deve ser feita de forma descentralizada, compartilhada e participativa” (COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA, 2017).

Mesmo com a busca pela descentralização, compartilhamento e participação ainda existem vários conflitos na bacia:

No que tange aos conflitos pelo uso dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Grande foram identificadas e relatadas 35 situações de conflito, durante a I Oficina de Integração dos Comitês do Rio Grande, realizada de 24 a 26/11/2006, em Poços de Caldas (MG). Desse total, 12 casos se concentraram em Minas Gerais e 23 no Estado de São Paulo e dizem respeito à: poluição de corpos d’água pelo lançamento de esgotos sanitários; poluição difusa pela agricultura e pecuária; elevada captação para irrigação; superexploração de águas subterrâneas em áreas urbanas; entre outras.

A seguir apresentamos o foco de nosso estudo, a Bacia Hidrográfica do GD1.

### **2.3.1 Bacia Hidrográfica do GD1**

Criado em 2007, pelo Decreto nº 44432 -04/01/2007, o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Alto Rio Grande possui 48 conselheiros, dentre titulares e suplentes. A Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande está situada no sul de Minas Gerais e é composta por 32 municípios compreendendo cerca de 9.000 km<sup>2</sup>. A área de drenagem é de 240 km de extensão, com uma população de aproximadamente 365.000 habitantes. A bacia hidrográfica do Alto Rio Grande é formada pelas sub-bacias do Rio Grande, do Rio Aiuruoca, do Rio Turvo Grande e do Rio Ingaí, que nascem na Serra da Mantiqueira e pela sub-bacia do Rio Capivari (CBH, 2016).

Compõem a bacia os municípios de Aiuruoca; Alagoa; Andrelândia; Arantina; Baependi; Bocaina de Minas; Bom Jardim de Minas; Carrancas; Carvalhos; Cruzília; Ibertioga; Ibituruna; Ijaci; Ingaí; Itamonte; Itumirim; Itutinga; Lavras; Liberdade; Lima Duarte; Luminárias; Madre de Deus de Minas; Minduri; Nazareno; Piedade do Rio Grande; Santa Rita de Ibitipoca; Santana do Garambéu; São João del Rei; São Tomé das Letras; São Vicente de Minas; Seritinga e Serranos. (CBH, 2016). Alguns indicadores destes municípios estão na Tabela 1.

Tabela 1 - Municípios e situação na Bacia do Alto Rio Grande

Município	Área		Situação da Sede (Dentro ou Fora da Bacia)	Município	Área		Situação da Sede (Dentro ou Fora da Bacia)
	ha	%			ha	%	
Aiuruoca	64.968,0	91,0	Dentro	Itutinga	37.201,9	100,0	Fora
Alagoa	16.135,6	85,8	Fora	Lavras	56.474,4	22,9	Dentro
Andrelândia	100.528,5	100,0	Dentro	Liberdade	40.133,7	100,0	Dentro
Arantina	8.942,0	100,0	Fora	Lima Duarte	84.856,4	27,0	Dentro
Baependi	75.055,4	1,9	Dentro	Luminárias	50.014,3	63,8	Dentro
Bocaina de Minas	50.379,4	52,4	Fora	Madre de Deus de Minas	49.290,9	100,0	Fora
Bom Jardim de Minas	41.202,1	63,3	Dentro	Minduri	21.977,4	100,0	Fora
Carrancas	72.789,4	100,0	Dentro	Nazareno	32.912,8	63,8	Dentro
Carvalhos	28.225,4	100,0	Dentro	Piedade do Rio Grande	32.281,4	100,0	Fora
Cruzília	52.241,9	80,2	Fora	Santa Rita do Ibitipoca	32.423,4	46,9	Fora
Ibertioga	34.624,0	13,9	Dentro	Santana do Garambéu	20.307,4	100,0	Fora
Ibituruna	15.310,6	50,1	Dentro	São João del Rei	146.432,7	27,9	Dentro
Ijaci	10.524,6	35,6	Dentro	São Thomé das Letras	36.974,6	8,6	Fora
Ingaí	30.559,2	71,9	Fora	São Vicente de Minas	39.265,2	100,0	Fora
Itamonte	43.179,0	39,6	Dentro	Seritinga	11.476,9	100,0	Dentro
Itumirim	23.480,2	100,0	Fora	Serranos	21.317,9	100,0	Dentro

Fonte: Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande (2014, p. 4)

A região de abrangência da bacia é formada por serras com relevo ondulado, altitudes variando entre 900 e 1.100 metros, clima tropical, invernos frios e verões quentes e úmidos, com vegetação predominante de campo cerrado e rupestre. As populações tradicionais ainda se dedicam à lavoura de subsistência, associada à extração vegetal. É uma região onde predominam as propriedades de tamanho médio (CBH, 2016).

### 3 GESTÃO SOCIAL

Nessa parte apresentamos o conceito de gestão social e a discussão sobre cidadania deliberativa e os critérios de análise apresentados por Tenório et al. (2008) e Tenório (2012).

#### 3.1 Gestão social

Bordin (2013), Alcântara (2015), Caçado, Pereira e Tenório (2015), entre outros, destacam que a definição de gestão social ainda não foi totalmente formada, no entanto, já conta com produções, interpretações e entendimentos comuns (especialmente no que tange à relevância da participação). De forma geral, a gestão social “é uma temática que vem ganhando espaço na agenda de diversos pesquisadores e até mesmo de profissionais dedicados à área social. Além disso, parece haver uma busca, pelos pesquisadores, por um caminho teórico mais sólido e robusto” (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2013, p. 72).

Nesse sentido, a gestão social é um campo de conhecimento científico em processo de construção (PERES JR.; PEREIRA, 2014). Nesse contexto, Caçado, Pereira e Tenório (2015, p. 194) chamam atenção para o necessário aprofundamento teórico e metodológico da gestão social: “por se constituir em um campo ainda em construção, a Gestão Social necessita de mais aportes teóricos e metodológicos para sua construção”.

Peres Junior e Pereira (2014) buscaram analisar “possíveis vertentes teóricas que, apesar da ‘juventude’ do campo da Gestão Social, começam a se destacar no cenário do conhecimento científico produzido no Brasil” (PERES JÚNIOR; PEREIRA, 2014, p. 222). Para tanto, os autores utilizaram uma bibliometria com análise de citações e encontraram “quatro grupos de trabalhos (e autores) que, aparentemente, podem ser apontados como as principais ‘escolas de pensamento’ do campo da Gestão Social” (PERES JÚNIOR, PEREIRA, 2014, p. 226), a saber: abordagem crítica frankfurtiana; abordagem baseada na noção de gestão do desenvolvimento social; abordagem baseada no conceito de administração pública societal; e abordagem puquiana.

1. corrente derivada da teoria crítica frankfurtiana, na qual se destacam os trabalhos de Fernando Guilherme Tenório, da EBAPE/FGV e de Genauto Carvalho de França Filho, da Universidade Federal da Bahia (UFBA);
2. aquela baseada na noção de gestão do desenvolvimento social conduzido por interorganizações, desenvolvida pela Prof.<sup>a</sup> Tânia Maria Diederichs Fischer, coordenadora do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), da Universidade Federal da Bahia (UFBA);
3. abordagem centrada nos conceitos de administração pública societal, de Ana Paula Paes de Paula (UFMG);
4. abordagem puquiana, que recebe esse nome tendo em vista a origem e/ou local de atuação de seus autores – a Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo (PUC/SP) –, na qual se destacam os textos de Ladislau Dowbor e os livros *Gestão social: uma questão em debate* (RICO e RAICHELLIS, 1999) e *Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o Terceiro Setor* (CAVALCANTI; NOGUEIRA, 2006) (PERES JÚNIOR; PEREIRA, 2014, p. 226).

Essas quatro abordagens mostram como a gestão social pode ser considerada um conceito com diferentes significados e abordagens. Não é nosso interesse aqui discutir todas as abordagens. Focaremos nossa atenção na abordagem crítica frankfurtiana, pois é a mais consistente com o nosso trabalho e com as categorias que serão utilizadas para a análise dos resultados. Entretanto, é importante destacar que estas diferentes abordagens possuem “várias conexões e pontos de partida comuns em suas formulações” (PERES JÚNIOR; PEREIRA, 2014, p. 227).

Diante disso, discutiremos aqui os textos de Tenório (1998), Tenório et al. (2008; 2010) e Cançado, Pereira e Tenório (2015). Nessa abordagem frankfurtiana:

O conceito de gestão social encontra fundamento na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, pois é entendida como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, nesse tipo de ação o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social. (TENÓRIO; KRONEMBERGER; LAVINAS, 2014, p. 230).

O trabalho de Tenório (1998) “Gestão Social: uma perspectiva conceitual” pode ser considerado o texto seminal sobre gestão social, principalmente quando se trata da abordagem frankfurtiana. Tenório (1998) apresenta a gestão social como um novo conceito, uma nova possibilidade de gestão, que muitas vezes tem sido utilizado de forma equivocada, somente para acentuar a importância da participação social na esfera governamental – crítica que ele faz também em Tenório (2005). Isso fica claro em outra passagem:

[...] gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo (TENÓRIO, 2005, p. 102).

O autor também evidencia a descrição epistemológica da gestão social em contraposto à gestão estratégica e complementa descrevendo os conceitos de gestão estratégica e gestão social. Para tanto, é importante entender que o autor inverteu os pares de palavras ‘Estado-sociedade’ e ‘capital-trabalho’ para ‘sociedade-Estado’ e ‘trabalho-capital’. Ao fazer isso, a

intenção foi mostrar quem deve ser o protagonista dessas relações: sociedade e trabalho (TENÓRIO, 1998). Dito isto, o autor apresenta os conceitos de gestão social e gestão estratégica, buscando evidenciar a distinção entre as duas formas.

*Gestão estratégica* é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, neste tipo de ação gerencial o sistema-empresa determina suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. Por comportamento tecnocrático, entendemos toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas. (TENÓRIO, 1998, p. 14)

Por outro lado, Tenório (1998) define a gestão social como uma forma de gestão mais participativa, dialógica e democrática. Enquanto a razão instrumental é a forma de razão que predomina na gestão estratégica, na gestão social o que predomina é a razão comunicativa (busca do entendimento mútuo sem coerção). Isso fica claro na seguinte passagem:

A *gestão social* contrapõe-se à *gestão estratégica* na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo [...]. Portanto, no contexto da *gestão social* orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações. Existe argumento quando os requisitos de validade se tomam explícitos em termos de até que ponto podem ser oferecidas boas razões para eles em lugar da coação ou força. Estes argumentos são expostos através da *razão*, do conhecimento; portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas idéias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão. (TENÓRIO, 1998, p. 16).

Por isso, para o autor, a gestão social é:

[...] o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. (TENÓRIO, 2005, p. 102).

Assim, a gestão social é construída em um processo dialógico em que predomina a ação comunicativa e o protagonismo é da sociedade civil (ALCÂNTARA; PEREIRA;

SILVA, 2015). Mais recentemente, Cançado, Pereira e Tenório (2013; 2015) propõem que a gestão social deve se situar (*locus*) em um espaço compartilhado entre Estado, mercado e sociedade civil (Figura 3).

Figura 3 - Relações entre Estado, Sociedade e Mercado



Fonte: Cançado, Pereira e Tenório (2013, p. 102).

Conforme pode ser observado na Figura 3, a gestão social se localiza no espaço central compartilhado pelo Estado, mercado e sociedade.

[...] a gestão social se situa no espaço de interseção das relações entre Estado, Mercado e Sociedade e torna-se capaz de converter os fluxos comunicacionais das esferas públicas em ações e decisões políticas a partir de sua organização na sociedade civil. Sendo assim, a gestão social é uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal, tendo como tarefas na sociedade civil sistematizar os saberes alternativos, estruturar avaliações técnicas especializadas voltadas para o bem comum, fortalecer a esfera pública municiando-a de informações de qualidade, dentre outras. (PEREIRA, 2012, p. 13).

A gestão social para esses autores se associa também diretamente com a esfera pública, pois se trata de “um processo dialético de organização social próprio da esfera pública” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 187). Assim, apesar das distintas abordagens, Cançado, Pereira e Tenório (2011; 2013; 2015) destacam que é possível elencar algumas características básicas da gestão social:

Em síntese, tem-se uma primeira aproximação da delimitação do campo: a Gestão Social é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na intelegibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, a transparência como pressuposto e na emancipação na condição de fim último. (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 132).

Essas características, conforme colocam os autores, são características que devem ser buscadas. Não significa, necessariamente, que elas se apresentarão na prática. Nesse sentido, os autores destacam que estas características são vistas como tipo ideal weberiano (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). Enquanto processo de aprendizado e que tem como finalidade a emancipação, o processo tende a se aproximar mais do ideal na medida em que vai se construindo pela e na gestão social, por isso, uma das noções mais atual de gestão social é: “[...] ação gerencial dialógica própria da sociedade, do interesse público não estatal e voltado para o bem comum” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 17).

Apesar de existirem várias abordagens (PERES JUNIOR; PEREIRA, 2014), propostas conceituais mais recentes (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015), com ênfase nas relações Estado, mercado e sociedade civil (ALCÂNTARA, 2015) e nas esferas públicas (GARCIA, 2016; CRUZ, 2017), essa dissertação enfatiza a noção de cidadania deliberativa, suas categorias e critérios de análise.

### 3.2 Cidadania deliberativa

Para Tenório (1998), a cidadania deliberativa é diferente da cidadania liberal e republicana. Segundo Tenório (1998, p. 17), para entender o conceito de cidadania deliberativa “será necessário entender, através de uma análise comparativa, os conceitos antinômicos de cidadania liberal e cidadania republicana.” Assim sendo, Tenório (1998) apresenta a concepção liberal e republicana, e depois as diferencia da concepção deliberativa.

Segundo a *concepção liberal* o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. Segundo a *concepção republicana* a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo de vida ético (no sentido de Hegel). Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais. (HABERMAS, 1995, p. 39-40 apud TENÓRIO, 1998, p. 17-18)

A cidadania deliberativa deve mediar relação entre Estado-sociedade, sendo que para Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 688), a cidadania deliberativa quer dizer, de modo geral,

“que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Então, a concepção deliberativa é diferente da tradição liberal e também da republicana, buscando uma terceira alternativa (ALCÂNTARA, 2015). Essa terceira alternativa (deliberativa) está fortemente atrelada a racionalidade comunicativa proposta por Habermas.

Na relação *sociedade-Estado*, a ação gerencial dialógica -*gestão social* -, a *cidadania deliberativa* sugere que a pessoa, ao tomar ciência de sua função como sujeito social e não adjunto, ou seja, tendo conhecimento da substância social de seu papel na organização da sociedade, deve atuar não somente como contribuinte, eleitor, mas com uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade. (TENÓRIO, 1998, p. 19).

Para Tenório et al (2008, P. 5), “o âmago da cidadania deliberativa consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais” (TENÓRIO et al, 2008, p. 5). Portanto, a cidadania deliberativa implica, dentre outros elementos,

[...] na participação cidadã em espaços públicos democraticamente compostos pelos poderes executivo, legislativo e judiciário (também pode estar presente) conselhos municipais, movimentos sociais, associações de bairro, sindicatos, instituições religiosas e outras, dessa forma, constituindo um espaço compartilhado por diversos atores sociais, onde não deve haver privilégios (igualdade participativa). (ALCÂNTARA, 2015, p. 378).

Segundo Garcia (2016), as esferas públicas comunicativamente e discursivamente constituídas também se tornam “espaços” ou “*locus*” (ALCÂNTARA, 2015) importantes do desenvolvimento da cidadania deliberativa. Importante na discussão de cidadania deliberativa são os conceitos habermasianos de esfera pública e sociedade civil. A esfera pública seria o espaço adequado para a cidadania deliberativa. Segundo Tenório (2005, p. 113), “o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a participação” dos mais diversos atores da sociedade civil.

A *cidadania deliberativa* consiste assim, em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação – em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a Justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. Desta forma, Habermas procura a formação da opinião e da vontade comum não só pelo caminho do autoentendimento ético, mas também por ajuste de interesse por justificação moral. Sob a *cidadania deliberativa* tanto formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais, são institucionalizadas e válidas (legítimas) na formação da opinião e da vontade política. Transferem-se as condições de

virtude do cidadão para a institucionalização de formas de comunicação em que possam ser feitos debates éticos, morais, pragmáticos e de negociação. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, que permitem pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político (TENÓRIO et al., 2008, p. 5).

Tenório et al. (2008) destacam a necessidade de critérios para avaliar processos deliberativos. Diante disso, o trabalho dos autores “Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas” buscou “identificar categorias que pudessem auxiliar na compreensão da participação cidadã na implementação de políticas públicas” (TENÓRIO et al., 2008, p. 9). O Quadro 2 mostra as categorias estabelecidas pelos autores para definir um processo deliberativo, isto é, um processo deliberativo precisa conter as categorias abaixo para que seja considerado como tal. Os autores nos falam que “A definição de tais critérios emergiu de uma análise detalhada da bibliografia sobre o tema no intuito de identificar categorias que pudessem auxiliar na compreensão da participação cidadã na implementação de políticas públicas” (TENÓRIO et al., 2008, p. 9).

Quadro 2 - Critérios de análise da cidadania deliberativa.

<b>Categoria</b>	<b>Critérios</b>
<b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas através da autoridade. Negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
<b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
<b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.

processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	
<b>Igualdade participativa:</b> isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Adaptado de Tenório et al. (2008, p. 10) e Tenório (2012, p. 39).

Na sequência, falaremos sobre cada uma dessas categorias utilizando principalmente os textos de Tenório et al. (2008), Zani e Tenório (2011), Alcântara (2015), Silveira, Caçado e Pinheiro (2014) e Tenório (2012). Esses textos mostram as definições dessas categorias de forma esclarecedora. Essas categorias serão importantes, pois serão utilizadas em nossos resultados.

### 3.2.1 Categorias e critérios da cidadania deliberativa

Conforme Tenório (2012), a categoria **processos de discussão** é essencial em práticas decisórias desempenhadas no universo público ou no direcionamento de políticas públicas, já que o debate implica na discussão que relata o entendimento individual do objeto investigado. Isso significa que os participantes, ao exporem suas ideias, também conhecerão o que pensam os demais, já que cada um irá relatar sua ótica. A complexidade foca-se na falta de coerência quanto a um único pensamento sobre a questão a ser discutida e na busca por uma solução que atenda a todos. Tenório et al. (2008) destacam que o processo de discussão é um exercício complexo porque os atores envolvidos possuem olhares diferentes sobre o mundo. Cada ator é formado e orientado por valores diferentes, o que dificultaria o entendimento porque esses valores influenciam diretamente a percepção da realidade. Diante disso, Tenório et al. (2008) buscam no agir comunicativo de Habermas a explicação para a possibilidade de um processo de discussão:

No entanto, ao expor suas idéias, cada participante e respectivamente o grupo passa a formar uma compreensão de suas realidades (intersubjetividade), resultando em um processo de aprendizado, que tem como fim o aporte de soluções aos problemas discutidos e de suas justificativas quanto às escolhas auferidas ao longo da discussão pelos participantes. As pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação, no qual o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento das pretensões validadas do discurso de cada um dos participantes. (TENÓRIO et al., 2008, p. 10)

Portanto, para Tenório et al (2008) esse processo de discussão tem como resultado o entendimento mútuo. Quanto melhor esse processo de discussão, mais perto da verdade os atores envolvidos conseguem chegar.

Segundo Tenório et al. (2008, p. 9-10) “a objetividade de cada intervenção depende do mundo vivido de cada interventor na discussão”, essa possibilidade de colocar a objetividade como entendida a partir do mundo-da-vida/intersubjetividade é característica desse processo, onde o processo de discussão é fundamental (ALCÂNTARA, 2015, p. 378).

Nas palavras de Silveira, Caçado e Pinheiro (2014, p. 48), a categoria processo de discussão “analisa como funciona o debate e a tomada de decisão na esfera pública, pressupondo oportunidades iguais de participação no ouvir e fazer-se ouvir, através de um diálogo aberto entre os agentes”. Essa categoria conta com sete indicadores: canais de difusão; qualidade da informação; espaços de transversalidade; pluralidade do grupo promotor; órgãos existentes; órgãos de acompanhamento; relação com outros processos participativos.

Por sua vez, a categoria **inclusão** parte da noção que diversos atores devem participar e deliberar. Conforme Silveira, Caçado e Pinheiro (2014, p. 48), a inclusão é de extrema importância para os processos de discussão porque visa a “participação de conjunto diversificado de atores, especialmente daqueles outrora excluídos de processos participativos”. Nesse mesmo sentido, para Bordin (2013), o que se busca com a inclusão é atender as demandas e obstáculos impostos pela gestão referente à democracia e à cidadania participativa, adotando procedimentos administrativos que levem em conta a troca de diversos atores implicados nos processos administrativos, incentivando a interação e o respeito à diversidade. A inclusão torna a participação plural e igualitária.

A categoria inclusão significa a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema. Inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos. (TENÓRIO et al., 2008, p. 12).

A inclusão significa abrir os espaços de decisão para todos os públicos. A participação de todos os públicos é importante para os processos de deliberação. Nesse sentido, existem, segundo Tenório et al (2008), três indicadores para a categoria inclusão: abertura dos processos de decisão; aceitação social, política e técnica; valorização cidadã (TENÓRIO et al., 2008, p. 12)

Além dos processos de discussão e inclusão, para Tenório (2012) a categoria **pluralismo** é igualmente relevante, pois enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. Ou seja, o pluralismo está relacionado com a descentralização, pois, assim, os problemas passam a ser discutidos pelos atores diretamente afetados, o que é um dos objetivos da gestão social (TENÓRIO et al., 2008). Assim, o pluralismo “diz respeito não apenas as representações de grupos privilegiados, mas dos diversos atores que participam dos processos decisórios nas políticas públicas locais” (TENÓRIO et al., 2008, p. 13). Conforme Zani e Tenório (2011), um processo de cidadania deliberativa deve envolver os diversos segmentos sociais, isto é, ser plural e envolver poder público, sociedade civil e mercado.

Segundo Silveira, Cançado e Pinheiro (2014, p. 48), a categoria pluralismo “investiga a variedade, os interesses e as formas de atuação dos diferentes atores para garantir um espaço democrático de debate”. Em termos de deliberação, o pluralismo impede que apenas uma única vontade, isto é, que apenas um segmento ou ator social comande a sociedade de acordo com sua vontade (MELO, 2004). Conforme Alcântara (2015, p. 379), “o pluralismo e a inclusão representam uma descentralização do poder administrativo e burocrático em prol da prática cooperativa e fundada, conforme Habermas (1997a), na solidariedade social que emerge das ações comunicativas”. Por isso, são critérios: Participação de diferentes atores e Perfil dos atores.

A outra categoria, **igualdade participativa**, está relacionada com a igual oportunidade de participação dos atores na tomada de decisão. Isso significa que não deve existir coação e coerção no processo de tomada de decisão (TENÓRIO; ZANI, 2011). Não deve existir, também, preconceito ou discriminação relacionado a qualquer atributo de qualquer dimensão. Assim, Tenório et al. (2008, p. 13) destaca que “ igualdade participativa se apóia no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão”. O acesso aos canais de deliberação deve ser livre para qualquer um.

Silveira, Cançado e Pinheiro (2014, p. 48) colocam que essa categoria busca investigar “a efetividade da abertura e transparência do espaço de deliberação”. Pensando no sentido de

tipo ideal weberiano (CANÇADO, 2011), o ideal de deliberação exige igualdade participativa dos atores. Relacionando autonomia e igualdade participativa temos:

A igualdade participativa, “se apóia no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão. Dotados de informação e com acesso livre aos canais de deliberação” (TENÓRIO et al., 2008, p. 13) e a autonomia “possibilita o direito de escolha e/ou não aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes” (TENÓRIO et al., 2008, p. 13). Neste sentido, os atores, especialmente os ligados à sociedade civil devem ter autonomia e igualdade participativa diante dos atores do mercado e do Estado – isso implica diretamente na legitimidade das decisões, avaliações e demais práticas sociais colimadas como um processo gerencial dialógico. (ALCÂNTARA, 2015, p. 379).

Por isso, os critérios para avaliar a igualdade participativa são: forma de escolha de representantes, discursos dos representados e avaliação participativa.

Por sua vez, **autonomia** é uma categoria destaca por Tenório et al. (2008, p. 13) como “fundamental para que os problemas locais possam ser avaliados e resolvidos pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas”. Segundo Silveira, Cançado e Pinheiro (2014, p. 54), a autonomia está relacionada com o empoderamento possibilitado pelo processo participativo e “analisa se o poder decisório é apropriado por todos seus agentes”. Nisso, “a autonomia significa, certamente, a ação e a capacidade de governar a si próprio, sendo que esta capacidade não é dada a priori, mas construída pelo conjunto de relações estabelecidas e pelo contexto social e histórico em que se vive” (CAYRES, 2009, p. 66).

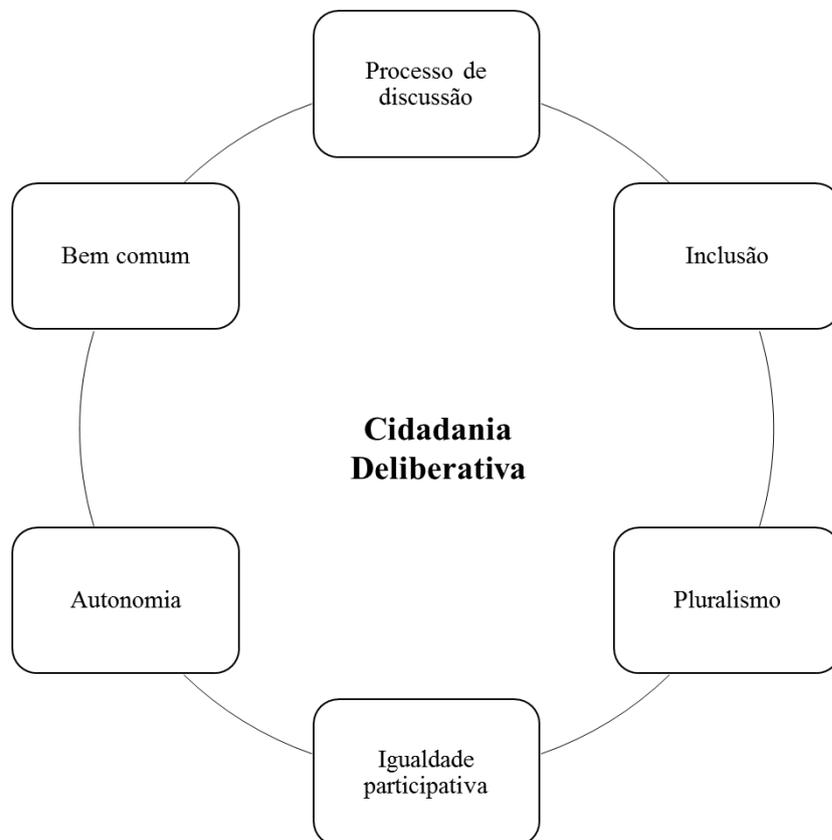
No campo da gestão social, enquanto um campo que ressalta a importância da participação livre e sem coerção dos sujeitos, a autonomia também se mostra importante, pois, segundo Neto, Garrido e Justen (2011, p. 831) “o sujeito social que não exerce autonomia também se vê privado de sua condição de sujeito”. A autonomia é interpretada por Chassot e Allebrandt (2015) como a identificação do poder de avaliação e resolução de problemas locais pela sociedade. Nesse sentido, todos os participantes de uma determinada entidade se encontrariam aptos a sugerir soluções, qualquer ideia sobre o que deve ser debatido e deliberado pela plenária, porém, na prática, existe um grande volume de sugestões que não saem do papel. Os critérios de avaliação da autonomia são: origem das proposições, alçada dos atores, perfil da liderança e possibilidade de exercer a própria vontade.

Finalmente, a última categoria da cidadania deliberativa é: **bem comum**. Para Tenório et al (2008, p. 14) “o bem comum representa a capacidade de realizar integração social baseada no consenso” (TENÓRIO et al, 2008, p. 14). Ou ainda, “representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para a comunidade ou localidade” (TENÓRIO et al., 2008, p. 14).

Em sentido semelhante, Silveira, Cançado e Pinheiro (2014, p. 55) ressaltam que bem comum está direcionado com “os resultados sociais e práticos da deliberação da política pública em questão”. Tenório (2010, p. 6) define bem comum como “bem-estar social alcançado através da prática republicana”. Os critérios de avaliação são: Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados.

Finalmente, a Figura 4 mostra que todas essas categorias se relacionam mutuamente em torno do conceito de cidadania deliberativa, sendo todas elas fundamentais para que a cidadania deliberativa efetivamente seja construída.

Figura 4 - Categorias da cidadania deliberativa.



Fonte: Elaborado a partir de Tenório et al. (2008, p. 10) e Tenório (2012, p. 39).

São essas categorias que guiarão a discussão dos resultados destacando cada um dos respectivos critérios. A seguir, é apresentada a metodologia de pesquisa.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste tópico apresentamos a natureza da pesquisa – mostrando que é uma pesquisa qualitativa -, o *locus* de estudos e as técnicas de coleta e análise dos dados.

### 4.1 Natureza da Pesquisa

Essa pesquisa é de natureza qualitativa. Godoy (1995, p. 58) apresenta as características da pesquisa qualitativa destacando que ela não visa a abrangência, quantificação ou generalização dos seus achados.

[...] a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo. (GODOY, 1995, p. 58).

A abordagem de caráter qualitativo não dá importância a informações quantificáveis, mas procura as possibilidades do pesquisador de encontrar resultados esclarecedores para suas indagações.

O método qualitativo é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo por meio de conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. (LAKATOS; MARCONI, 1983).

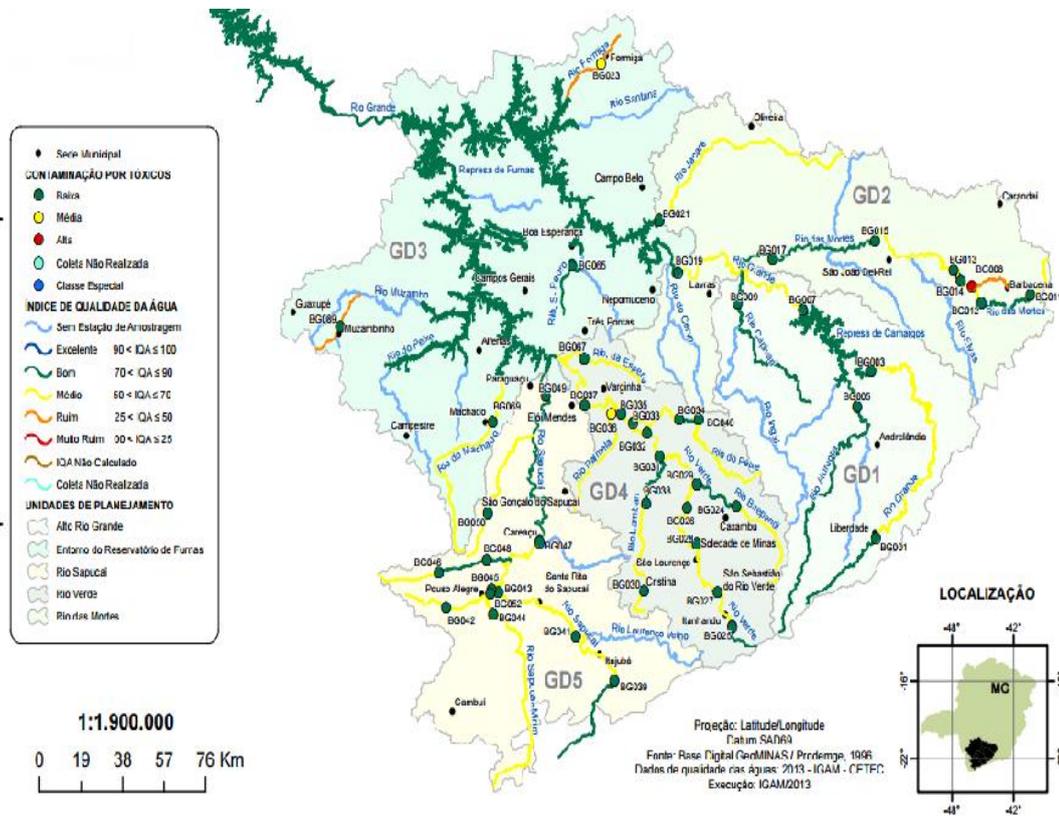
Ainda no que tange às classificações, é uma pesquisa descritiva. A pesquisa descritiva, conforme Gil (2007), objetiva principalmente descrever as características de determinada população ou fenômeno sem intervir no processo. Ainda, segundo Cooper e Schindler (2003, p. 31), “um estudo descritivo tenta descobrir respostas para as perguntas quem, o que, quando, onde, e, algumas vezes, como”. A seguir, apresentamos o local onde a pesquisa foi realizada.

### 4.2 *Locus* de estudo

O contexto desse estudo é a Bacia Hidrográfica do Rio Grande (BHRG), especificamente, a GD1 (Figura 5). Na BHRG, encontram-se 14 unidades de gestão: 6 situadas no Estado de São Paulo, conhecidas como Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHs), e 8 no Estado de Minas Gerais, nomeadas como Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRH) sob a sigla específica GD,

classificando-se em GD1, GD2, GD3, GD4 e GD5 (Figura 5). O *locus* desse estudo será a região do GD1.

Figura 5 - Bacia do Alto Rio Grande.



Fonte: IGAM (2016).

Conforme já mencionado, a GD1 é formada por 32 municípios. O estudo foi direcionado para o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande - GD1. A seguir apresentamos como os dados foram coletados:

### 4.3 Coleta de Dados

Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas. Com menor ênfase, a pesquisa documental foi realizada apenas em documentos importantes como a Constituição Federal de 1988, Lei no 13.199/99 e Lei no 9.433/97 no que se refere às águas e recursos hídricos. O pesquisador teve acesso também a atas de reuniões em Carrancas, Itumirim, Lavras, Ibituruna, São João Del Rey e São Vicente. Também teve acesso à lista de presença (sete no total), regimento interno, convocações e deliberações. Além disso, teve acesso primário, por meio do Presidente do Comitê da Bacia

Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, a um DVD contendo o Plano Diretor De Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande.

No que se refere à coleta de dados primários, o meio de coleta foram as entrevistas semiestruturadas. Para Lakatos e Marconi (1996), as entrevistas semiestruturadas se fundamentam na elaboração de questões abertas no sentido de levar o entrevistado a expressar-se sobre a temática abordada. Segundo Gil (2007) e Alencar (2007), elas são realizadas com auxílio de um roteiro (Anexo 1). A atuação do pesquisador/entrevistador é também de permitir essa condição ao entrevistado para dar-lhe oportunidade de falar sem restringir-lhe as opiniões.

Os atores selecionados intencionalmente (o critério foram atores participativos no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1), considerando a pluralidade de atores do Poder Público, usuários e da sociedade civil para ser coerente também com a gestão social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). Cabe menção que usamos a denominação do Comitê de Bacias Hidrográficas (2017) de Poder Público (União, Estado e Município), Usuários de Água (pessoa física ou jurídica que usa a água: usuários individuais, empresas) e Sociedade Civil (associações, organizações técnicas e de ensino, não-governamentais).

Quadro 3 - destaca os atores inicialmente identificados

<b>Atores</b>		
Estado	Poder Estadual	IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
	Poder Municipal	Prefeituras
Usuários		COPASA – Companhia de Saneamento de Água de Minas Gerais CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais Produtor Rural Administrador de Empresas
Sociedade civil		UFLA – Universidade Federal de Lavras ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental Grupo Sempre Ativa CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – MG

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os passos para realizar as entrevistas foram os seguintes: Após entrar em contato com o Comitê de Bacia Hidrográfica GD1 via telefone, foi possível ter conhecimento de uma reunião que se realizaria no dia 23 de agosto de 2016, e onde estariam presentes os conselheiros, membros do Comitê de Bacias, na cidade de Ibituruna/MG. Nesse dia, ao final da reunião, foi solicitada a palavra que, após a permissão, houve apresentação deste

pesquisador e explicações sobre o curso, além dos objetivos e solicitação para a participação numa entrevista para a realização do presente trabalho acadêmico.

O critério de escolha dos entrevistados foi de acordo com a disponibilidade em participar, sendo escolhidos todos que aceitaram, um total de 12 (doze) participantes os quais forneceram os recursos para comunicação (e-mail e/ou telefone) e agendamento das entrevistas. Três participantes foram entrevistados logo após esse primeiro contato. Outros três em seu domicílio ou local de trabalho, até mesmo em outras reuniões de outros comitês. Todos foram entrevistados individualmente.

Os entrevistados foram informados que não precisariam responder todas as perguntas se assim não quisessem, visando não causar constrangimento, ou encerrar, em qualquer momento, a entrevista. Foi garantido o sigilo das informações (uso apenas para fins acadêmicos) e anonimato dos participantes. Todos responderam às perguntas das entrevistas sem nenhuma interrupção.

No total, foram realizadas doze entrevistas, sendo que os participantes foram identificados por números e entidade que representava, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 - Atores entrevistados.

<b>Número</b>	<b>Representante</b>
1	ONGs (Grupo Sempre Ativa)
2	Usuário (FIEMG)
3	Poder Público Municipal (Itutinga)
4	CREA (Conselho Engenharia e Agronomia)
5	Sociedade Civil (Professor da UFLA)
6	Usuário (CEMIG)
7	Usuário (COPASA)
8	Poder Público Estadual (PMMG)
9	Poder Público Estadual (IGAM)
10	Poder Público Municipal (Ijaci)
11	Sociedade Civil (Produtor Rural)
12	ONGs (ABES)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essas entrevistas captaram amplos posicionamentos sobre a gestão da Bacia Hidrográfica a partir de diferentes atores relacionados ao Poder Público, Usuários e Sociedade civil. O tempo de entrevista variou entre 30 e 40 minutos.

Cabe destacar que o roteiro foi construído inspirado nas categorias e critérios de Tenório et al. (2008; 2010). Destacamos a relação entre as questões (Anexo 1) e as categorias no qual elas se inserem: processo de discussão (questões 1, 2, 3, 4), inclusão (questão 3, 5), pluralismo (questão 3, 6, 8), igualdade participativa (questão 4 e 7), autonomia (questão 9) e

bem comum (questão 10). Na forma de questões abertas, as categorias direcionam, todavia, em respostas de outras questões – o que é comum dado o formato (questões abertas, guiadas por roteiro) de entrevista realizado (ALENCAR, 2007; GIL, 2007).

A partir disso, as análises foram desenvolvidas buscando a interpretação por meio das categorias e critérios de Tenório et al. (2008; 2010) para o entendimento da cidadania deliberativa.

#### 4.4 Interpretação dos dados

Os dados foram interpretados a partir do método de análise de conteúdo que foi originalmente desenvolvido por Bardin (1979). Nesse estudo, usamos a visão qualitativa da análise de conteúdo em que as categorias são elementos para a interpretação dos dados. Como procedimento, as entrevistas foram transcritas e selecionados trechos daquelas que melhor respondiam às questões e ao disposto nos critérios sugeridos por Tenório et al. (2008; 2010), sendo que foi observado que diversos atores responderam de forma semelhante sobre vários aspectos.

A proposta adotada aqui segue Vergara (2006), no que tange ao uso de uma grade fechada de análise. A grade é fechada, pois, as dimensões e critérios foram utilizadas as de Tenório et al. (2008; 2010), sem acréscimo ou modificação dos critérios originais. O Quadro 5 apresenta essa grade que usamos para a interpretação.

Quadro 5 – Categorias e Critérios da análise de conteúdo.

<b>Categoria</b>	<b>Critérios</b>
1) Processo de discussão	1. Canais de difusão
	2. Qualidade da informação
	3. Espaços de transversalidade
	4. Pluralidade do grupo promotor
	5. Órgãos existentes
	6. Órgãos de acompanhamento
	7. Relação com outros processos participativos
2) Inclusão	1. Abertura dos espaços de decisão
	2. Aceitação social, política e técnica
	3. Valorização cidadã
3) Pluralismo	1. Participação de diferentes atores
	2. Perfil dos atores
4) Igualdade participativa	1. Forma de escolha de representantes
	2. Discursos dos representantes
	3. Avaliação participativa
5) Autonomia	1. Origem das proposições
	2. Alçada dos atores
	3. Perfil da liderança
	4. Possibilidade de exercer a própria vontade
6) Bem comum	1. Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	2. Aprovação cidadã dos resultados

Fonte: Adaptado de Tenório et al. (2008, p. 10) e Tenório (2012, p. 39).

Portanto, neste estudo as categorias de análise foram compostas pelas categorias de cidadania deliberativa apresentados no capítulo três deste trabalho, embasados nos trabalhos de Tenório et al (2008; 2010) e Tenório (2012). Assim, nossas categorias de análise são: processos de discussão; inclusão; pluralismo; igualdade participativa; bem comum. Cada uma com seus respectivos critérios.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nessa seção apresentamos os resultados da pesquisa. Buscamos interpretar as entrevistas mediante as categorias e critérios de cidadania deliberativa apresentados por Tenório et al (2008) e Tenório (2012). Nesse sentido, o tópico está dividido segundo as categorias. Para reforçar os resultados buscamos trazer trechos das entrevistas que amparam as interpretações aqui estabelecidas e também discutir com outros trabalhos realizados acerca da cidadania deliberativa e o referencial teórico discutido. Será usado de itálico para destacar as falas dos entrevistados. Após isso, apresentamos uma síntese interpretativa e discutimos a partir da gestão social.

### 5.1 Estudo da Cidadania Deliberativa no CBH-GD1

Conforme o IGAM (2016), os comitês de bacias hidrográficas foram criados para que as questões relacionadas à gestão das águas pudessem ser debatidas pelo Poder Público (municipal e estadual), pelos usuários de água (indústria, mineração, entre outros) e pela sociedade civil, reforçando a estrutura descentralizada e participativa. Nesse sentido, considerando a importância da incorporação da pluralidade de visões e saberes a este processo de construção coletiva, como um exercício de cidadania da sociedade, esta pesquisa buscou analisar como ocorre a gestão das águas a partir dos comitês. Portanto, a partir daqui utilizamos as categorias apresentadas por Tenório et al. (2008; 2010) e as entrevistas realizadas com diversos atores para investigar a presença de elementos da cidadania deliberativa (favoráveis e desfavoráveis a ela).

#### 5.1.1 Categoria 1: Processo de discussão

A categoria “Processo de discussão”, conforme apresentado na seção 3, pode ser observada mediante os seguintes critérios: Canais de Difusão; Qualidade das Informações; Espaços de Transversalidade; Pluralidade do Grupo Promotor; Órgãos Existentes; Órgãos de Acompanhamento; e Relação com outros Processos Participativos – essa é uma categoria com maior número de critérios, sete no total. Em seu trabalho, Tenório et al. (2008; 2010) destacam que o processo de discussão é fundamental para alcançar o entendimento entre os diferentes atores, neste caso, do Comitê de Bacias Hidrográficas GD1.

No que se refere ao critério **Canais de difusão**, uma conselheira do Poder Público Municipal de Ijaci destaca: “[...] *A falta de recursos financeiros, afetou o acesso das informações para a integração dos participantes do GD1 em razão das despesas que estes demandam*”. Além disso, um conselheiro dos usuários FIEMG relatou que “*devido à falta de*

*recursos, o GDI não é bem formado [...] se houvessem recursos financeiros, o mesmo proporcionaria a possibilidade da criação de panfletos ou outra forma de propagar as informações aos participantes do GDI e população*”. Nesse sentido, observamos que para os entrevistados, a falta de recursos financeiros prejudica a disponibilidade de informações aos atores sociais – e que existe a falta de canais de difusão consolidados e abertos, conforme diversos atores destacaram.

O conselheiro dos usuários COPASA relatou que: [...] *“Atualmente o GDI não tem site, porque não temos recursos financeiros, não temos sede, não tem um funcionário específico no setor administrativo pra exercer essas funções de apoio ao comitê”*. Nesse sentido, fica evidente que a falta de recursos impossibilita a criação de canais para a procura de informações. Por sua vez, o conselheiro dos usuários CEMIG coloca que *“há canais de difusão tais como o portal de comitês, disponível no site contendo dados como a composição da diretoria, conselheiros, municípios integrantes da bacia, que promovem a circulação da informação interna dentro do GDI”*. Entretanto, o conselheiro desconhece como as informações são repassadas para o público externo de uma forma mais direta, sem que os indivíduos tenham que procurar o site. A divergência sobre a existência do site revela que entre os próprios participantes pode haver circulação limitada de informações.

Em termos de cidadania deliberativa e gestão social, a disponibilidade de informações e, mais que isso, a qualidade das informações (que é outro critério) é um aspecto importante para que o processo seja bem desenvolvido. Já que amparados em conceitos habermasianos (CANÇADO; PEREIRA; TEÓRIO, 2015; ALCÂNTARA, 2015; GARCIA, 2016), os processos de gestão social e cidadania deliberativa necessitam de disponibilidade de informação e canais para acesso a essas para que os participantes tenham conhecimento dos assuntos que estão sendo discutidos e possam colocar seus argumentos.

Em seus trabalhos, Chassot e Allebrandt (2015, 2016) encontraram resultados semelhantes ao desta pesquisa ao estudar Conselhos Municipais: os conselhos *“não possuem um canal evidente de circulação de informação para mobilização dos participantes”* (CHASSOT; ALLEBRANDT, 2015, p. 7). Para eles, a falta de informações faz com que os atores não sejam nivelados em termos de *“recursos”* de informação e, conseqüentemente, a tomada de decisões se torna disfuncional, ou seja, o processo de tomada de decisões ocorre sem que os atores envolvidos tenham *“o devido conhecimento de causa”* (CHASSOT; ALLEBRANDT, 2015, p. 7). As entrevistas, no geral, mostram que essa é também uma realidade no caso do Comitê de Bacias Hidrográficas GD1.

Ademais, o conselheiro do Poder Público Estadual, IGAM, relatou que “*os canais que promovem a comunicação entre os participantes é via e-mail. Existe um e-mail geral de todos os conselheiros, o portal dos comitês, as reuniões*”. Todavia, para o conselheiro da Sociedade Civil da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) “*A divulgação pública é precária, sendo que a deliberação deveria ser exposta em diversos canais de comunicação acessíveis à população, como rádio e televisão*”. Portanto, para boa parte dos entrevistados há limitações nos canais de difusão das informações. Foi informado também que não há secretária.

A falta de informações e de transparência é limitante para processos de gestão social e cidadania deliberativa. Segundo Caçado, Pereira e Tenório (2013, p. 131), “a transparência surge como condição necessária para as outras características [...] as informações devem estar disponíveis a todos, o segredo e a assimetria de informações também são estranhos a esse processo”. Além disso, Rothberg e Liberato (2013, p. 5) destacam que “a disponibilidade de informações é considerada essencial, embora não suficiente, como incentivo ao engajamento político e à tomada de decisões refletidas”. Angélico e Teixeira (2012) desenvolveram um trabalho onde discutem a importância do acesso à informação para o processo de gestão social. Nesse trabalho destacam:

Se levarmos em consideração que decisões compartilhadas desafiam questões caras à democracia como redução das assimetrias de poder, o que requer igualdade em acesso a recursos informacionais e, conseqüentemente, a construção de um debate entre iguais, a disponibilidade de recursos que possibilitem o acesso às informações que são objeto das discussões, e que normalmente sempre estiveram disponíveis para um contingente reduzido de pessoas, torna-se um dos elementos importantes para a construção de um processo que pode desembocar na Gestão Social. (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012, p. 11).

No nosso estudo, em síntese, observamos que a situação dos canais de difusão é limitada, dentre outros elementos, pela falta de canais e espaços adequados para a comunicação. Além disso, emerge como elemento adicional que a falta de recurso parece ser o motivo principal para a inexistência de canais de difusão. Nesse sentido, é importante a construção de canais de disponibilização da informação. Em seu trabalho, Pacheco, Moretto Neto e Silva (2015) destacam que a existência de canais de difusão como e-mail, telefone, mídia, entre outros, é fundamental para a participação dos diferentes atores e, conseqüentemente, para o exercício de uma cidadania que busca ser deliberativa. Entretanto, tanto Pacheco, Moretto Neto e Silva (2015) quanto Chassot e Allebrandt (2016) destacam que a existência de canais de difusão de informação, por si só, não garante a qualidade das informações. Silva e Moretto Neto (2015, p. 146) destacam que “a existência de diversos

canais de informação, ainda que de grande valia, não garante, por si só, a democratização e transparência das informações”. Isso nos conecta ao próximo critério, a saber, a qualidade das informações.

A **Qualidade da informação** está relacionada com a diversidade e clareza da informação disponibilizada. A importância dessa qualidade já foi discutida por autores como Tenório et al. (2008), Silva e Moretto Neto (2015), Chassot e Allebrandt (2016), entre outros. O conselheiro da Sociedade Civil, CREA, afirmou que “*as decisões são tomadas dentro de uma plenária, onde é lavrado uma Ata, que é aprovada e assinada por todos e as decisões chegam da mesma forma com o mesmo conteúdo para todos os conselheiros e pra todos interessados da bacia*”. Sendo assim, deixa a entender que existe clareza nas informações disponibilizadas. Cabe notar que esse é um procedimento formal exigido do comitê. O conselheiro da Sociedade Civil, ABES, destaca um processo relacionado a informações, as demandas e o registro das decisões em atas.

*As demandas que chegam no comitê...elas são na grande maioria... elas vêm de demanda, às vezes da sociedade, às vezes vem de empresas e também do órgão gestor que é o IGAM. As demandas são discutidas nas câmaras técnicas e a partir daí vão pra plenária do comitê pra tomadas de decisão. A partir desse ponto o que for deliberado elabora uma Ata específica e ela é encaminhada aos órgãos competentes.*

Segundo vários respondentes, as informações que são relacionadas às reuniões são registradas em Ata. Em contrapartida, o conselheiro do Poder Público Estadual IGAM diz que não é possível avaliar a transparência das informações disponibilizadas. Isso fica claro quando o entrevistado diz: “*se eu falar pra você que as informações que chegam são totalmente transparentes, isto também não tem como avaliar*”. Nesse sentido, há indícios de que as informações não são transparentes, deixando de cumprir sua função dentro de um processo de discussão que almeja ser deliberativo (CHASSOT; ALLEBRANDT, 2016). No mesmo sentido, o conselheiro do Poder Público Municipal de Itutinga destaca que, apesar das informações circularem de forma satisfatória para ele, a manutenção dos portais é irregular, ora sendo alimentado e ora não. A fala abaixo revela tantos problemas com canais de difusão quanto com qualidade das informações:

*A gente tem problema com a atualização porque às vezes por conta do próprio comitê. Isto estou falando de maneira ampla pra todos os comitês e isto pode ser usado para o GDI, que as vezes não consegue manter a documentação disponível para o conhecimento da população, que as vezes não manda Ata, as vezes a Ata não esta disponível, ele tem as atas, mas não enviaram está atas aprovadas e assinadas, e nós colocamos como condição que para enviar as atas no portal, que elas estejam assinadas.*

Nesse sentido, a disponibilidade, clareza e qualidade das informações não é uma constante. De forma mais incisiva, o Conselheiro dos Usuários FIEMG destaca que “as informações são quase nulas”.

*Transparente em qual sentido, no GDI, por exemplo, as informações são quase nulas, não se discute questão estrutural do comitê, tem outro foco, discute outro assunto ainda não está na discussão da prática da bacia, mas tem o plano diretor GD01 que pra mim foi feito de cima pra baixo, fizeram o plano diretor, mas não consultaram a bacia. Tanto é que quando apresentou o plano diretor o Conselheiro do Poder Público Municipal de Lavras, mencionou a falta de um Ribeirão que corta a cidade de lavras, constatou que não existia na região plantações de eucalipto e é o que mais tem. Isto mostra que o plano diretor foi feito de cima pra baixo todos eles, e até hoje não foi utilizado, volumoso, caro e desestimula o comitê não está estruturado para isto, carência de dados ambientais. Não tem como agir né, agir como?*

Como observado, ela cita que, para ela, o Plano Diretor foi feito de “cima para baixo”. Mostra que no processo de criação dele houve carência de informações e também a falta de dados ambientais.

Por fim, segundo a representante do IGAM, “Os dados se encontram disponíveis em locais diferentes, por exemplo, dados de vazão, dados de outorgas, em um canal que se chama INFOHIDO”. Para ela, a busca por informações torna-se uma tarefa difícil, pois estas não estão sistematizadas e compactadas em um único portal. Existem alguns poucos avanços, mesmo com as limitações:

*Qualidade da água, então, isto tem um canal específico que é mantido pelo IGAM, pra pesquisador, para todo tipo de pessoas que precisarem de dados necessários ele pode pesquisar lá, quando for específico ele precisa solicitar no IGAM. Já o caminho de volta se o comitê faz usos desde dados se apropria daquilo que está lá isto a gente não tem.*

Sobre o critério **Qualidade da informação**, resultado semelhante foi encontrado por Chassot e Allebrandt (2016, p. 68) em relação aos conselhos municipais. De acordo com os autores, quando não há qualidade de informação “as informações repassadas deixam de cumprir seu verdadeiro papel: a função niveladora, o que, conseqüentemente, acarreta tomada de decisões sem o devido conhecimento de causa”. Pacheco, Moretto Neto e Silva (2015, p. 113) destacam que uma informação sem qualidade não tem “esclarecimentos importantes”, o que desestimula e alimenta a “descrença dos atores envolvidos”. Tenório et al (2008, p. 10) ressaltam que “a informação deve ser clara, útil e plural, explicitando os objetivos do processo para os participantes potenciais se envolvam nos processos de discussão”. Nesse sentido, os

resultados encontrados indicam que além de poucos canais de difusão a qualidade das informações também é deficitária, dificultando processos de cidadania deliberativa.

Adiante, o próximo critério é **Espaços de transversalidade**. Em relação aos Espaços de Transversalidade, Tenório et al. (2008, p. 10) destaca sua relevância “quando a experiência impacta em outras áreas, ou quando a sua abrangência requer a participação de diversas áreas de conhecimentos ou instâncias locais”, como é o caso de recursos hídricos. Nesse sentido, a gestão dos recursos hídricos pode ser entendida como um processo onde a transversalidade deveria ser destacada, pois envolvem aspectos técnicos, políticos, sociais e econômicos – conforme Cruz (2017) destacou no estudo das águas minerais.

A participação de diversos atores e a interação de distintos espaços de discussão (Universidade, Organizações da Sociedade Civil, Poder Público, entre outros) pode ser considerada benéfica para o processo de gestão social de recursos hídricos. Nesse sentido, houve unanimidade dos conselheiros em querer que a participação da comunidade local e que esta comunidade esteja participando e ajudando nos processos ou melhorias que possam favorecer a Bacia Hidrográfica GD1. O conselheiro da Sociedade Civil, UFLA, destaca que existe a transversalidade no sentido de envolver diferentes atores com diferentes formações. Além disso, mostra que a gestão da bacia envolve até pesquisadores que são do meio acadêmico:

*Eu acho isto importantíssimo, [...] até porque existem pessoas de diferentes áreas de conhecimentos atuando dentro do comitê [...] técnicos ligados especificamente a áreas de recursos hídricos, [...] engenheiros, sanitaristas, ambientais e civis. Embora tem alguns, eu acredito que poderia ter mais, mas também em contrapartida existem outros profissionais capazes de dar este sentido mais global de posicionamento, tornando as decisões mais pluralistas, então nós temos dentro do comitê: biólogos, agrônomos e pessoas ligadas a sociologia e filosofia e diversos gestores, policiais ambientais, policiais civis, o nosso CB-GD1, não tem mais. Toda esta ecleticidade de informação pessoal, fornece subsídios para que as discussões saiam da parte técnica, e envolvam outras áreas importantes para a sociedade.*

Nesse ponto, são destacados elementos favoráveis e potencializadores da cidadania deliberativa. O conselheiro do Poder Público Municipal de Ijaci também reconhece a importância desta transversalidade: “Acho que para fazer este tipo de mobilização você tem que fazer parcerias, até porque é muito mais fácil para você trabalhar quando está em parcerias”. O Conselheiro dos Usuários, FIEMG, também destaca a importância das parcerias: “Se ele tiver uma equipe técnica, ou seja, contratar um analista um engenheiro que possa fazer este trabalho, pois os conselheiros não têm as condições de fazer de divulgação de gestão e tudo seria ótimo, mas não tem. Nenhum deles tem mais”. Nesse sentido, a julgar

pela participação de diferentes especialistas e outros atores, é possível observar indícios de transversalidade no processo de gestão da bacia hidrográfica. Além disso, é possível observar a presença de representantes de diversos órgãos, o que reforça os indícios de transversalidade.

Os limitantes são a participação efetiva de todos os atores (fazendo relação com outros critérios): O Conselheiro dos Usuários FIEMG afirmou que “*O Sistema que são Falhos. Problemas ambientais joga na mão do promotor [...] especialista no assunto, mas não é só ele, o sistema tem que agir fazer sua parte. A sociedade não usa o seu papel de cidadão não questiona*”. Segundo o representante, Produtor Rural:

*Eu acredito que poderia estar se criando uma participação mais ativa principalmente nas escolas, trazendo informação. Eu acredito que a Educação é a transformação nossa e você levando esta informação para os alunos nos períodos na escola (fundamental/médio), eles levam esta informação para dentro de casa. [...] isto é uma coisa muito interessante porque acaba os pais aderindo muito mais quando a cobrança vem do filho. Eu acredito que o comitê dentro de uma política pública, se puder estar fazendo um trabalho mais de informação acentuado, de informação neste sentido.*

Assim, mesmo com espaços de transversalidade, é reconhecida no comitê de bacias GD1 a necessidade de estar mais próximos da comunidade local.

O critério seguinte é **Pluralidade do grupo promotor**. Sobre esse aspecto, o conselheiro da Sociedade Civil, UFLA afirmou:

*Eu acredito que existem interesses específicos de determinadas categorias dentro do comitê, e não vejo isto como tendencioso não, o que vai prevalecer dentro do comitê de bacias é o debate, argumentação [...] capacidade de diálogo e depois será votado, e se a persuasão desta pessoa for suficiente que as pessoas sejam a favor de sua demanda, mérito dele, e eu garanto que as pessoas terão refletido bastante e verão que isto não será prejudicial a sociedade.*

Essa fala destaca processos importantes da gestão social e da cidadania deliberativa, como o diálogo e a argumentação (TENÓRIO, 1998; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). O conselheiro dos Usuários COPASA reforçou também a existência de uma pluralidade no Comitê, destacando, como o representante da UFLA no comitê, a importância também da discussão e argumentação entre os diferentes atores. A citação abaixo ressalta a noção de discussão voltada para o bem comum.

*O elo entre os públicos ele é muito bom, esses problemas ele não existe. Tanto a sociedade civil, como o poder público, como os usuários, a integração dentro do comitê dos conselheiros ela acontece e é muito boa, não existe o conflito dentro do comitê de interesses. Existem sim discussões para um bem comum e isso eu acho que é muito válido dentro do comitê. O*

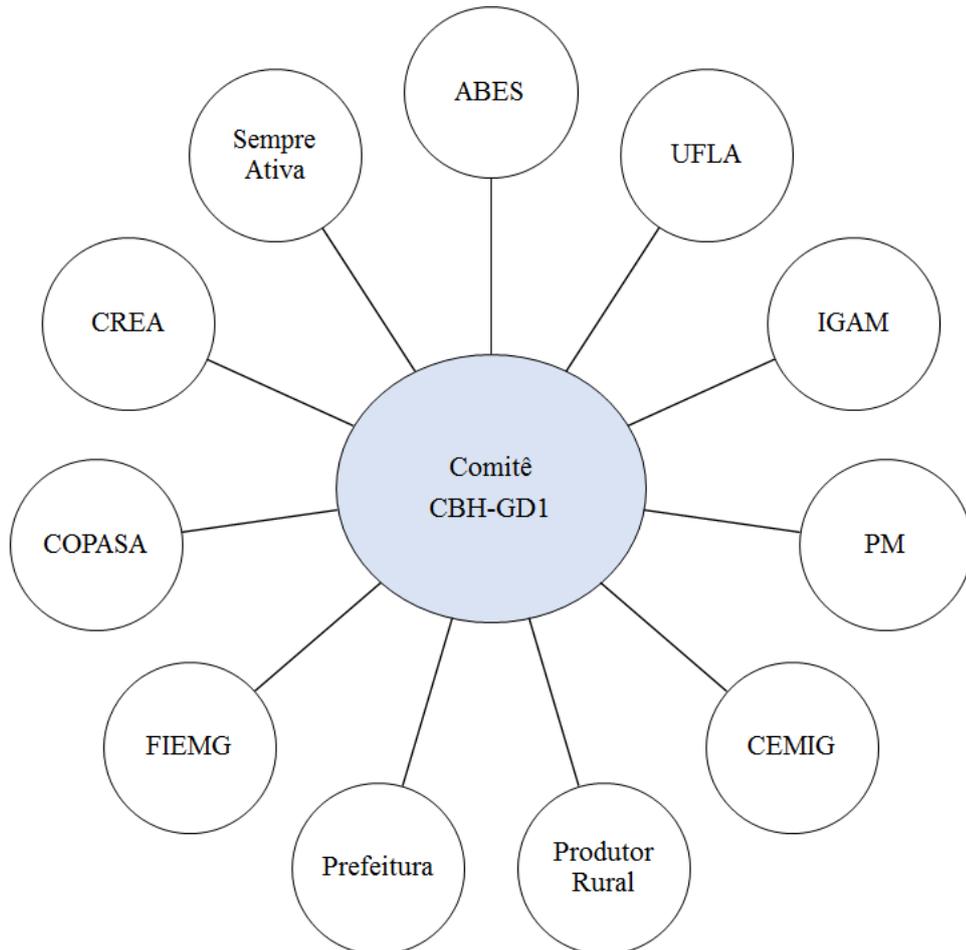
*que existe é a falta de interesse de alguns, de algumas entidades em estar participando ou as vezes ela até participa, mas as presenças nas reuniões são poucas, então, isso deveria ser maior, esse incentivo, essa vontade de participar de todas as entidades que teria umas reuniões mais produtivas, mas o elo entre as entidades isso ela existe e não tem nenhum problema dentro do comitê.*

O ponto negativo e que dificulta a cidadania deliberativa é que, segundo a fala acima, existe certa falta de interesse dos participantes e entidades em participar. Esse elemento é negativo, dado o reconhecimento da importância da participação efetiva para a gestão social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015; ALCÂNTARA, 2015). A falta nas reuniões de um grande número de conselheiros é comprovada pelas atas em nossa pesquisa documental.

Ainda sobre a pluralidade, o conselheiro da Sociedade Civil, CREA, considerou que o conselho é formado por eleição e que apesar de ter presidente, o espaço é “*bem transversal*”. Em síntese, percebemos que este critério “**Pluralidade do grupo promotor**” procede o entendimento mútuo, discussão, argumentação e representação dos diversos interesses, mesmo diante das limitações também destacadas. Encontraram-se, nesta situação, indícios importantes de cidadania deliberativa. Cabe notar que, pela própria “natureza” do arranjo em forma de comitê, existe uma pluralidade de atores que é demandada legalmente: Poder Público, usuários e sociedade civil.

No que se refere a **Órgãos existentes**, este critério complementa o critério anterior. Segundo o Conselheiro dos Usuários FIEMG, [...] *Os Sistemas que são falhos. Problemas ambientais são jogados na mão do promotor da cidade de Lavras-MG [...], especialista no assunto, mas não é só ele, o sistema tem que agir fazer sua parte*”. O entrevistado completa que, para ele, a sociedade não usa o seu papel de cidadão, não questiona. O Conselheiro do Poder Público Municipal de Ijaci, relata ainda que, “*Normalmente, por exemplo, se for outorga (IGAM, Supram), fazem estes trabalhos juntos com o comitê, eles buscam o comitê para suporte as decisões que necessitam ser tomadas. Normalmente é o Estado mesmo, onde o órgão gestor está ligado ao IGAM que é um braço da Semad*”. Essas falas revelam que a gestão da água perpassa por diferentes atores como IGAM, SUPRAM, FIEMG, prefeituras, dentre outros. Para mostrar isso, a Figura 6 apresenta a diversidade de atores, os quais foram entrevistados nesse estudo. Mesmo não sendo todos os envolvidos, evidencia a presença de órgãos, atores envolvidos e representados no comitê. Isso se mostra favorável ao desenvolvimento da cidadania deliberativa dado o entendimento da importância de estabelecer inter-relações entre Estado, mercado e sociedade civil (PEREIRA, 2012; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015; ALCÂNTARA, 2015).

Figura 6 - Atores e órgãos envolvidos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre o critério **Órgãos de acompanhamento**, o conselheiro da Sociedade Civil, ABES afirmou que:

*O comitê infelizmente ele não tem, volto a dizer: não tem recurso, não tem o corpo técnico-Administrativo, não tem o grupo, ou a busca para o comunicador para fazer a comunicação e mobilização social. É um defeito dos membros da diretoria ficar restrito as reuniões ou a ata. É muito carente esta questão de comunicação e mobilização.*

O mesmo destaca um tema que aparece em muitas falas, que é a falta de recursos e que isso impacta em outros processos. Cita ainda elementos como a carência de comunicação, já destacado em critérios anteriores. O conselheiro da Sociedade Civil, UFLA, sobre órgão de acompanhamento afirmou:

*A princípio seria o IGAM, que também tem representante no comitê. E geralmente cada representante ele atua em mais comitês, então está atento em tudo o que acontece na Bacia hidrográfica de maneira geral, CERH, a Semad, existem os Fóruns de discussão que não são fiscalizadores (Fórum*

*Mineiro e Fórum Federal), estes órgãos uns fiscalizam outros auxiliam né, e se não me falha a memória o Federal acabou de soltar um regimento novo, e este regimento balizou todas as mudanças nos regimentos nos comitês de bacias.*

O conselheiro dos Usuários COPASA afirmou também que é o IGAM e destacou também outras organizações como a ANA e a SEMAD.

*O IGAM ele é o principal que dá todo o suporte para o funcionamento do comitê, inclusive com um conselheiro participando das reuniões e é quem norteia os trabalhos dentro do comitê e dá um apoio muito grande. Mas existe a presença de outras entidades, através de, por exemplo, a ANA da algum suporte através de algumas palestras algumas informações, a própria SEMAD, estes órgãos estão ali para dar apoio ao comitê, mas o órgão mais presente no caso é o IGAM.*

Observamos que o principal órgão que acompanha todo o processo (TENÓRIO et al., 2008; 2010) é o IGAM, que possui um conselheiro que representa no comitê. Outras entidades foram citadas, como Agência Nacional das Águas (ANA) e Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Outros são citados pelo conselheiro da PMMG “*Das últimas reuniões que eu percebi, vi representantes da polícia do Meio Ambiente, que é o meu caso, vi também representante da Cemig e da COPASA, e da Emater esteve presente também*”.

Em síntese, nestes dois critérios **Órgãos existentes** e **Órgãos de Acompanhamento** observa-se, no tocante para essa temática, uma similaridade nos resultados dos entrevistados, pois o órgão gestor instituído por lei estadual 13199/99 é o IGAM, responsável pelas decisões tomadas quanto à gestão regional das águas e que faz parte da composição do SEGRH. No entanto, as entrevistas nos chamam a atenção para importantes elementos da gestão social, todavia, observamos também a centralidade do IGAM, isto é, do interesse público estatal no direcionamento, controle e acompanhamento do processo. Essa verticalidade (a partir do Estado) é indicio, nos termos de Tenório (2005), de uma gestão estratégica.

O último critério da categoria Processo de discussão é: **Relação com outros processos participativos**. De acordo com este critério, o conselheiro da Sociedade Civil, CREA, afirma que se relacionar com outros processos participativos seria ideal, porém, isso não acontece.

*Atrair o PMSB, ao Plano Diretor do comitê de Bacias GDI[...], e possíveis municípios (Carrancas, Ibituruna, Ijaci, Bom sucesso) trabalharmos juntos num objetivo comum, porém alguns municípios estão muito atrasados nos seus planos, falta conhecimento nestes município pequenos, demanda pequena e estas prefeitura falta técnicos, e eles não fazem porque as vezes não sabem por aonde começar, a ideia era que o comitês possam ajudar,*

*auxiliem a elaboração neste municípios, no entanto nos temos sede nem recursos nem telefone para ajudar.*

Já o conselheiro do Poder Público Estadual do IGAM afirmou: *“Na verdade tínhamos que falar sobre macro política econômica, o prefeito vai pensar no PMSB, se ele ver possibilidade de recurso para o município. Na verdade, o governo dispõe o dinheiro lá, mas o acesso para o prefeito é complicado porque o prefeito não tem corpo técnico”*. O mesmo cita o caso de problemas na gestão municipal relacionados ao meio ambiente no município de Carrancas, Minas Gerais. Esses elementos representam a necessidade de alguns municípios de se adequarem à realidade e capacitar seus funcionários e, até mesmo, os chefes de governo para exercerem funções de lideranças frente ao município e aos novos processos para aquisição de recursos financeiros que possam subsidiar o saneamento básico, e maior quantidade e melhor qualidade de água.

O conselheiro dos Usuários CEMIG afirmou ao tratar de relação com outros processos:

*Esta é a tecla que nós estamos sempre batendo, nós temos que mobilizar mais, e isto é geral em todos comitês, o intuito é que as pessoas a cada dia conheçam mais sobre o comitê, mais na verdade igual, por exemplo: a oportunidade de participar do comitê ela é bastante interessante porque dentro do comitê você elimina muito achismo. Cada um no seu setor. A pessoa chega na prefeitura que está lá poluindo os rios, não tem tratamento nenhum, e as vezes tem e eu desconheço. Nós temos um pecado de desconhecer e normalmente é de falar mal, ninguém elogia de graça.*

Isso se complementa com a fala do Conselheiro do Usuários da Fiem indicando que não há muito avanço na prática já que: *“O IGAM sabe das angústias dos comitês, estes assuntos são discutidos no Fórum Mineiro dos comitês, porém só fica no papel. O desinteresse dos governantes é muito grande. O IGAM é ausente”*. O mesmo ressalta desinteresse por parte do Poder Público e da falta de atuação do IGAM. Por sua vez, o conselheiro do Poder Público Municipal Ijaci acredita que tem relação com outros processos representativos, mas, para ele, a população não tem muito interesse, não se engaja e não tem consciência com relação ao uso da água.

*Tem sim, por diversas vezes tivemos ação, de alunos, na época das audiências pública, para o Plano Diretor uma participação bem grande da população, mas também tem uma coisa, o comitê abre, ele é participativo, é público no sentido que a pessoa pode entrar participar e ver o que está acontecendo na Bacia, porém encontra muita resistência na própria população, muita falta de interesse. [Ijaci] água corre dia e noite para tudo que é lado torneira pingando, vizinho esbanjando água. Aqui ainda não tem*

*a concessionária de água, tem este fator, aqui é da prefeitura é de graça então podemos desperdiçar esta é a cultura.*

Em síntese, verificamos, nesse critério, avanços tímidos na direção da cidadania deliberativa já que os casos citados têm muito o protagonismo Estatal representado pelo IGAM e muitos entrevistados comentaram que existe falta de interesse da população em participar. A seguir, entramos na categoria inclusão.

### 5.1.2 Categoria 2: Inclusão

A **Inclusão** está relacionada, segundo Chassot e Allebrandt (2016), com a criação de metodologias participativas. Além disso, Tenório et al (2008) coloca que a inclusão diz respeito a incorporação de diferentes atores que antes estavam excluídos do processo deliberativo. Ainda, para Tenório et al. (2008) e Tenório (2012), a inclusão passa pela abertura dos espaços de decisão, aceitação social, política e técnica e valorização cidadã, portanto, três critérios.

O primeiro critério é **Abertura dos espaços de decisão**. Foi possível perceber a baixa participação dos atores da sociedade civil. De acordo com o exposto pelos conselheiros, trata-se de uma postura passiva em relação à gestão de recursos hídricos e de uma extrema falta de interesse pela causa. A participação tende a ser efetiva apenas quando os indivíduos se sentem prejudicados de alguma forma. Nesse sentido, o conselheiro do Poder Público Estadual IGAM destacou que *“As reuniões são públicas, abertas, mas geralmente a sociedade não aparece, só quando há um interesse muito proeminente, que significa impacto para o município, que a sociedade comparece”*. Além disso, o conselheiro da Sociedade Civil, CREA:

*É lógico que as pessoas até têm algum interesse, mas o que falta muito é o conhecimento a respeito do assunto. A gente sabe que as pessoas estão muito preocupadas com o seu dia-a-dia, preocupadas com seu trabalho, sua família, seu dia-a-dia, só quando falta água é que as pessoas vão lembrar que existe a gestão de recurso hídricos.*

Foi citada também a falta de conhecimento e conscientização, ressaltando de forma enfática que: *“só quando falta água é que as pessoas vão lembrar que existem a gestão de recurso hídricos”*. O conselheiro dos Usuários, COPASA, destaca que existe abertura para os indivíduos, mas também destaca o pouco interesse por parte da população.

*A abertura existe, todas as reuniões do comitê, como ela é itinerante, ela é divulgada para o local de sua realização. Por exemplo, se vai ter uma reunião em Lavras, o comitê, antecipadamente, ele manda convites para a*

*prefeitura, para câmara municipal e diversos órgãos da sociedade, porém infelizmente não ocorre a participação das pessoas nas reuniões.*

Na pesquisa documental, identificamos foto de reuniões que também indicam para essa carência (Figura 7).

Figura 7 - Fotos de reunião pública (Madre Deus de Minas).



Fonte: Pesquisa documental – Plano diretor de recursos hídricos da bacia hidrográfica do Alto Rio Grande.

Mesmo que a participação não ocorra como destacado, observamos que existe uma abertura, um processo de abertura de espaços para a participação, o que é fundamental, pois, segundo Tenório et al (2008, p. 12), “a participação da sociedade na produção de políticas públicas, depende, fundamentalmente, da abertura do processo participativo” e, além disso, a existência desses canais de participação “possibilita uma chance igual a todos, e conseqüentemente uma melhora progressiva, contínua e durável das condições de participação nas tomadas de decisões” (TENÓRIO et al., 2008, p. 12).

Assim, foi possível observar que os conselheiros afirmam que todas as reuniões do comitê são de portas abertas, públicas. Nesse sentido, as reuniões permitem a participação de todos não apenas como expectadores, mas também como falantes e participantes efetivos. Se entendermos a inclusão como o processo de “dar voz” (TENÓRIO, 2012; CHASSOT; ALLEBRANDT, 2015) aos cidadãos, as reuniões cumprem com este critério, pois, a princípio, não restringe a inclusão de nenhum cidadão. Entretanto, apesar da abertura do espaço decisório, a inclusão da sociedade não ocorre – assim, em uma pesquisa mais aprofundada cabe pesquisar se esses espaços são realmente abertos, afinal, existe uma diversidade de elementos sociais, políticos e culturais que de forma discreta selecionam os “públicos” e torna outros “subalternos”. Aqui, cabe notar que, como encontrado por Chassot e

Allebrandt (2015), a participação da sociedade é muito pequena, o que deixa a decisão nas mãos de poucos participantes. O conselheiro da Sociedade Civil da PMMG destaca em relação à ausência da sociedade:

*Na última reunião que participei, percebi que foi feito convite na cidade de Ibituruna aos produtores rurais, sobre o estudo do caso de revitalização das nascentes, mas nem todos participaram. Agora sobre efetividade de participação, nas duas reuniões que participei vislumbrei ausência comunitária.*

Essa falta de inclusão é prejudicial e impede o processo de gestão social e cidadania deliberativa. Pela falta de inclusão e participação efetiva também se tem elementos negativos para a questão da **Valorização cidadã** (outro critério da categoria inclusão) desses canais participativos. Por um lado, devido ao fato de que formalmente existem espaços para a participação, mas eles não são ocupados. Nesse sentido, Chassot e Allebrandt (2015, p. 4) destacam, a partir de Tenório (2012), que a valorização cidadã está relacionada com a “valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância da sua participação”, o que não acontece em nosso escopo de estudo do ponto de vista dos respondentes e constatado também pela pesquisa documental. De acordo com Melo (2012, p. 58), dois fatores podem explicar a baixa valorização cidadã: “pessoas que não se sentem incluídas ou que não consideram sua participação importante para si e para a melhoria da comunidade”. Ainda, o autor destaca a necessidade de conscientização para que as pessoas se sintam incluídas.

Esse distanciamento de parte da comunidade observado nos relatos pode ser sanado com mais informação e conscientização. Os indivíduos afastados do processo dialógico devem aprender sobre a necessidade de seu envolvimento nos espaços de deliberação e a importância de sua presença para o bem-estar de toda a coletividade (MELO, 2012, p. 58).

Esse trabalho, que pode ser apresentado aos conselheiros, destaca que se deve buscar novas formas de abrir efetivamente espaços para a comunidade em geral participar. Os resultados encontrados aqui revelam também carência de elementos no que tange ao critério **Aceitação social, política e técnica**, no sentido de valorizar a participação daqueles que se propõem a participar. Conforme encontrado em Tenório et al. (2008) e Tenório (2012), a abertura de espaços é essencial, mas não é a única característica necessária para que exista uma participação que se possa chamar de deliberativa. Além de fomentar a participação, um processo de gestão social e cidadania deliberativa deve valorizar e aceitar essa participação.

Conforme o Conselheiro dos Usuários FIEMG no CHH-GD1:

*Nós não viramos as costas para a sociedade, mas é o comitê quem decide se a sociedade será ouvida, se a ideia receberá apoio, ou se será o contrário. A posição do comitê frente a este conflito é deliberada em reunião e inserida na Ata. Posteriormente, decidimos o que vamos fazer, se vamos engavetar.*

A expressão “*é o comitê quem decide se a sociedade será ouvida*” é amplamente antidialógica, pois pressupõe, antes de qualquer coisa que a decisão cabe ao comitê. É uma visão contrária a defendida por autores como Cançado, Pereira e Tenório (2015) e Tenório et al. (2008; 2010). Portanto, parece não existir “reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e técnico” (CHASSOT; ALLEBRANDT, 2015, p. 4). O resultado desta pesquisa não é exclusivo, já que resultados semelhantes no que tange ao critério da inclusão, foram encontrados por autores que usaram dos critérios da cidadania deliberativa como Farias e Dias (2012) ao analisarem os conselhos da Microrregião de Lavras. Segundo os autores, “as decisões seguem um fluxo de cima para baixo, sendo tomadas apenas pela cúpula do governo local, não existindo interação com a sociedade”. A seguir discutimos a categoria Pluralismo e seus critérios.

### 5.1.3 Categoria 3: Pluralismo

O **Pluralismo** se relaciona os seguintes critérios: Participação de diferentes atores e Perfil dos atores. Isso é feito por Tenório et al. (2008) para mostrar que o pluralismo se trata de vários atores que compõe e que estão envolvidos no processo de tomada de decisão. Entendendo que o pluralismo é também fundamental para alcançar o entendimento entre os diferentes atores, neste caso, do Comitê de Bacias Hidrográficas GD1.

No que se refere a **Participação de Diferentes Atores** e **Perfil dos Atores**, conforme já ressaltado, existem representantes de diversas áreas. O Conselheiro dos usuários da FIEMG destaca que existe ainda a troca de conselheiros para que mais pessoas participem. Este conselheiro afirma que “*troca de conselheiros são em partes os conselheiros dos usuários são ativos e são os mesmos, agora conselheiros do Estado e município há troca de dois em dois anos, pois o município e o Estado que indica seus representantes*”.

Conforme já destacado pelo conselheiro da Sociedade Civil, UFLA, o comitê conta com profissionais de diversas áreas como biólogos, engenheiros, polícia ambiental, entre outros. Conta também com especialistas alocados na própria universidade. Ainda, para Tenório (2012) o pluralismo está relacionado com a descentralização da tomada de decisão. Conforme coloca Chassot e Allebrandt (2015, p. 5), “a categoria pluralismo enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das

decisões”. O trabalho de Chassot e Allebrandt (2015) encontrou indícios de descentralização e participação de diferentes autores e pluralismo.

Em relação à descentralização, o conselheiro da Sociedade Civil, UFLA, destaca que existe o pluralismo, processos de argumentação e debate – elementos importantes da cidadania deliberativa e da gestão social.

*[...] acredito que existe interesses específicos de determinadas categorias dentro do comitê, e não vejo isto com tendencioso não, o que vai prevalecer dentro do comitê de bacias é o debate, argumentação exaustivamente capacidade de diálogo e depois será votado, e se a persuasão desta pessoa for suficiente que as pessoas sejam a favor de sua demanda, mérito dele, e eu garanto que as pessoas terão refletido bastante e verão que isto não será prejudicial a sociedade.*

Na opinião do conselheiro da Sociedade Civil, ABES, existe pluralismo, uma vez que

*A gestão do Comitê de Bacias Hidrográficas GDI, é descentralizada, participativa e democrática, onde se tem toda discussão relacionado a gestão dos Recursos Hídricos. Entende-se que participação deveria ser mais coesa, mais sistêmica, porém isto não acontece. Estes interesses são levados ao comitê e são discutidos, e muita das vezes há um conflito de interesses, (poder público estadual/municipal, usuários e sociedade civil) gerando decisões que às vezes possam contemplar interesses únicos e não comum. [...] o próprio município onde é a origem onde acontece todos problemas socioambientais onde deveria tomar ações, há um desinteresse por parte do município porque não há comunicação.*

Aqui temos um posicionamento que oferece contraponto ao posicionamento do representante da sociedade civil UFLA, que indicou (apresentado anteriormente) não haver conflitos no comitê. A fala do conselheiro da Sociedade Civil, ABES, “*gerando decisões que às vezes possam contemplar interesses únicos e não comum*” é significativa nesse sentido. A fala acima reforça um elemento negativo no critério de processo de discussão ao afirmar que “*há um desinteresse por parte do município porque não há comunicação*”. Conforme Alcântara (2015), entre outros, a comunicação é elemento central no processo democrático de gestão social e que precisa ser construída de forma inclusiva e plural.

Mesmo com limitações destacadas nos momentos anteriores, existe a presença de diferentes atores. Conforme destaca Tenório et al. (2008, p. 13), esta participação de distintos autores está relacionada com a “*atuação de associações, instituições locais, públicas e privadas, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, que são envolvidos direta ou indiretamente, no processo deliberativo*”. O conselheiro da Sociedade Civil, CREA, reconhece a existência de pluralismo em relação aos atores. Entretanto, este conselheiro ressalta que as pessoas que detém conhecimento acabam direcionando o processo

de tomada de decisão – elemento divergente da cidadania deliberativa. Assim, não é condizente com o processo de cidadania deliberativa e gestão social em que a decisão não deve ser concentrada nas mãos de poucos, mas no diálogo sem coerção e inteligível (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

O Conselheiro dos usuários da FIEMG destaca esse processo. O processo que ele narra lembra o processo de formação estratégica de coalizões e negociações políticas. Lembrando que para Cançado, Pereira e Tenório (2015) esse não é o caminho da gestão social.

*[...] a formação do conselho é paritária, para que dê oportunidade a todos seguimentos de estar mobilizados, né, estarem articulados dentro deste conselho. A gente percebe que o seguimento dos usuários está sempre presente, é mais articulado e sempre buscando conhecimento e estar à frente das discussões da área recursos hídricos. A gente entende, isto é o direito de cada seguimento fazer sua articulação, a balança fica desequilibrada na tomada de decisão por normalmente o detentor do conhecimento acaba direcionando o processo de tomada de decisão.*

O processo acima narrado é claramente um processo de gestão estratégica nos termos criticados por Tenório (2008). O conselheiro do Poder Público Estadual, IGAM, destaca que estas avaliações sobre pluralismo e processo de tomada de decisão dependem do momento em que vive o comitê e daqueles que estão nesses comitês e conselhos. Segundo o conselheiro:

*Acho difícil fazer esta avaliação, porque depende do momento do comitê, nestes dois últimos anos a situação do comitê está bastante dificultosa, por causa desta questão mesmo de operacionalização, estruturação de quem cuida como cuida os atos administrativos. Mas este papel acaba ficando para ONGs, os usuários participam e ele vai lá defender os interesses deles, e quem vai lá levantar a bandeira de proteção é os militantes da sociedade civil. Rara as exceções, os conselheiros das Prefeituras entram mudos e saem calados e o Conselheiro do Poder Público Estadual lhe falta Governabilidade.*

A fala mostra que o pluralismo tem seus limites, que a proteção fica destinada apenas a sociedade civil e as prefeituras “os conselheiros das Prefeituras entram mudos e saem calados”. Portanto, percebe-se que no referido critério Pluralismo, há um grande desafio para estabelecer uma relação de poder compartilhada e descentralizada, criando oportunidades de indícios de participação social para o desenvolvimento de Gestão de Recursos Hídricos (poder público, mercado e sociedade civil).

Visto por esse critério, a cidadania deliberativa ainda está limitada. Este resultado também foi encontrado por outros estudos. Em outro contexto, o estudo de Zani e Tenório (2014, p. 857) nos diz que o “pluralismo nas políticas de desenvolvimento territorial ainda é realidade distante”. Pacheco, Moretto Neto e Silva (2015, p. 117) concluíram “que o

programa [estudado pelos autores] não incorporou atores individuais e coletivos anteriormente, excluídos dos espaços de decisões de política públicas”. No CBH GD1 os resultados corroboram outros estudos no campo da gestão social, como acima citado.

No que tange especificamente, ao critério **Perfil dos Atores**, mesmo apresentando vários elementos nesse sentido, considerando que “o perfil dos atores deve estar em consonância com a origem de sua representação” (TENÓRIO et al., 2008, p. 13) é uma questão que demanda uma pesquisa mais ampla, especialmente de acompanhamento do CBH-GD1.

#### 5.1.4 Categoria 4: Igualdade participativa

A **Igualdade Participativa** está relacionada com a oportunidade igualitária de acesso e participação, em termos de gestão social e cidadania deliberativa, com a oportunidade igualitária de participar do processo decisório. Esta categoria se relaciona com os seguintes critérios: Forma de escolha de representantes, Avaliação participativa e Discursos dos representantes. Isso é feito por Tenório et al. (2008) para mostrar que a Igualdade participativa se trata de questões de igualdade efetiva no tocante ao processo de tomada de decisão. Entendendo que ela é também fundamental para alcançar o entendimento entre os diferentes atores, neste caso, do Comitê de Bacias Hidrográficas GD1.

Em relação à **Forma de Escolha de Representantes**, Tenório et al., (2008) ressaltam que esse processo é um fenômeno complexo. O conselheiro dos usuários CEMIG resalta que “No ano de 2017 vai ter novas eleições, então ficam disponíveis as vagas para usuários e sociedade civil”. De acordo com este conselheiro, “são 06 por seguimentos. Já o poder público estadual tem indicação, normalmente é tranquilo, mas a preocupação é grande, pois sobram as vagas, não aparecem candidatos”. O fato de sobrar vagas é muito significativo e serve para indicar as dificuldades e limites que estão sendo encontradas nesse processo.

O conselheiro da Sociedade Civil, CREA, destaca que:

*O presidente, assim como toda diretoria, ela é eleita sempre na primeira plenária, após a eleição dos conselheiros daquele mandato. Processo de eleição para os conselheiros são formais, dando oportunidade das instituições de participarem enviando documentação. É um processo eleitoral formal. Entre os conselheiros, formam chapas quantas forem necessárias, para o processo de direção para presidente, assim que o presidente estiver eleito, um processo eleitoral dentro da plenária bem transparente e democrático.*

O conselheiro do Poder Público Municipal Itutinga resalta que existem diferenças não paritárias no tempo de gestão.

O tempo de gestão de cada conselheiro varia de acordo com o tipo da representação dele, mas ele não tem o prazo de gestão como o da diretoria que fixou-se pelo seu regimento interno, o prazo de quatro em quatro anos, prorrogável por mais um ano, eleita pela participação direta mas o conselheiro estando dentro de seu segmento e a empresa mantendo a presença dele, caso contrário se ausentando por três reuniões consecutivas nos informamos o órgão ou órgão substitui ou cobra dele uma resposta.

No geral, as entrevistas mostraram que as escolhas do presidente e da diretoria do CBH-GD1 ocorrem por meio de um processo eleitoral formal. Oportunidades são concedidas para que as instituições participem. Observamos também que há envolvimento de muitos interesses que às vezes acabam elegendo uma diretoria com participação do representante do município.

No que se refere ao critério **Avaliação participativa**, conforme um dos representantes dos usuários CEMIG, as reuniões são agendadas e nas atas dessas reuniões consta tudo que foi tratado. Todos que participam têm acesso às mesmas informações. Vale destacar que em algumas reuniões acontece a falta de quórum (a Figura 8 apresenta isso a partir da pesquisa documental) para que essas reuniões ocorram, pois as mesmas demandam pelo menos a metade dos conselheiros mais um, ou seja, 13. Em diversas reuniões, a participação é pequena, o que talvez se dá pela falta de cultura de dar continuidade a um projeto iniciado e que é paralisado em ano eleitoral. Segundo os entrevistados, quem não frequenta acredita que a participação seria perda de um dia de trabalho e não a contribuição para que mais benefícios sejam promovidos.

Figura 8 - Lista de presença de representantes – 23 de agosto de 2016.

Instituição	Representante	E-mail	Telefone	Assinatura
	Titular: Elias Venâncio Chagas			
SEMAD	Soplenete: Belchior Teixeira de Souza			
SEAPA	Titular: Caroline Matos da Cruz Correia			
IGAM	Soplenete: Amâncio da Conceição Pires	amapires@macaebat.com.br (31) 3293 2475		<i>[Handwritten Signature]</i>
PMMG	Titular: Anderson A. M. Nascimento	andersonnascimento@gmail.com (30) 9996 5959		<i>[Handwritten Signature]</i>
	Soplenete: Wagner Almeida Guedes			
IEF	Titular: Reginaldo da Silva Alves	reginaldoalves@ieff.com.br (32) 9999 1174/61		<i>[Handwritten Signature]</i>
EPAMIG	Soplenete: Hugo Adelhede Mesquita			
FEAM	Titular: Sarah Emanuelle Teixeira Gusmão			
IMA	Soplenete: Carlos Massaru Kato			

Instituição	Representante	E-mail	Telefone	Assinatura
FMATER	Titular: Paulo Roberto Silva			
PCMG	Soplenete: Filipe Tadeu Saji		(32) 9911 2777 3219953 6622	<i>[Handwritten Signature]</i>
Leopoldina	Titular: Filipe Cândido Alves			
Itajaci	Soplenete: Adizeme Alvaranga			
Itatinga	Titular: Cláudio Heron Oliveira	claudioheron@itatinga.com.br	3599 1101	<i>[Handwritten Signature]</i>
Luminárias	Soplenete: Wellington Junior Botelho			
Ituinirim	Titular: Bolívar Vieira de R. Queiroz			
São João del Rei	Soplenete: Washington Angelo de Souza			
Lavras	Titular: Gustavo Alvoranga Rodrigues			
Carrancas	Soplenete: Lara Franja Teixeira			

Fonte: Dados da pesquisa.

O estudo da lista de presença (documentos) revela constantes faltas de diversos participantes. Assim, sobre a participação nas reuniões o representante da Sociedade Civil, ABES explicou:

*No início do decreto de criação do comitê a participação era bastante expressiva, em média 40 a 50 participações entre conselheiros e convidados. Tínhamos em torno de 80% de participação dos conselheiros. Em função da questão da política estadual, da falta de apoio do órgão gestor do governo de estado quanto a recursos e, principalmente, a ausência dos representantes do poder público estadual, houve um declínio de representatividade em todas as dos comitês. Com o GD1 não foi diferente. A motivação também caiu, em função da falta de apoio, crédito do gestor (também ausente algumas vezes). O comitê chegou ao ponto de fechar as portas. De lá para cá surgiram problemas internos que demandaram que fossem levados a assembleia para serem discutidos, tais como a saída do presidente, que causou um clima ruim no comitê. Daí para frente só declinou e atualmente a participação é pequena e quase sempre são os mesmos representantes, mesmas entidades, levando o comitê a perder a credibilidade perante a sociedade. A ausência de uma agência, de um Plano Diretor deixa o comitê a mercê das reuniões e a sociedade não vê nenhuma prática, ação efetiva do comitê. Tudo isso em função da estrutura, conhecida pelo sistema estadual como recursos hídricos. Ele não é sistêmico, mas assistêmico.*

Ele cita que a participação agora é pequena e com os mesmos participantes, o que impacta, conforme já discutido, na pluralidade. Ele critica o sistema de gestão dizendo que ele é “assistêmico”. Para o representante da CEMIG, o quórum é alcançado conforme a pauta da reunião: ““*Depende muito da pauta*”, isto é, *a participação é condicionada muitas vezes aos interesses em tratar de certos temas e não pelo interesse geral com o comitê*”. Segundo a representante do GD1:

*Quando a comunidade quer participar são abertos espaços na pauta, é consultado o tempo, o material a ser utilizado, como a apresentação de slides. Essa participação se torna mais fácil por ser itinerante e bimestral, cada reunião ocorre em um município. A participação não é constante, ou vem uma maioria ou minoria e quase sempre são os mesmos participantes, cerca de 20% de participantes ativos. Os representantes dos municípios aparecem quando a reunião é em sua cidade. Quando os representantes se tornam ausentes por um longo período é desligado do Comitê, que permite esse desligamento caso o representante almeje tal ocorrência, o que nem sempre acontece por questões diplomáticas.*

A falta de conhecimento pode ser um dos fatores para o desinteresse de participar de reuniões, conhecer o trajeto da água até o destino final, pois conforme a representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Usuários FIEMG):

*Como a maior parte das pessoas desconhece o que seja bacia hidrográfica, ele também não saberá para que servem os comitês, confundindo-os com o CODEMA. A crise hídrica de 2014 trouxe o tema da água à tona. Em um evento ocorrido em Varginha, MG, promovido na Usina de Itaipu, 74 prefeitos comparecem, parecendo que haviam se conscientizado que a água vem de nascentes, que essas alimentam os rios e as bacias. Todos ficaram*

*preocupados naquela época, porém agora voltamos a estaca zero, já que não existe mais preocupação em preservar as nascentes.*

A fala acima mostra algo contrário ao que Cançado, Pereira e Tenório (2013) chamam de sustentabilidade no âmbito da gestão social: “Ao se tratar de Sustentabilidade como Categoria Teórica, está se referindo à sua condição de continuidade latente. (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 143). Como destacado, a crise hídrica fez com que prefeitos e outros atores voltassem atenção para a questão dos recursos hídricos, no entanto, esse processo não tem continuidade: “*porém agora voltamos a estaca zero, já que não existe mais preocupação em preservar as nascentes*” – conforme Usuário FIEMG. A questão da continuidade apareceu também no que tange a projeto, ações e a própria efetividade das práticas do comitê.

Tenório (2005) destaca a importância da participação social nos diversos processos que envolvem Estado, mercado e sociedade civil para a construção da gestão social. Nisso, é destaque a participação ampla na esfera pública, como também em arranjos participativos. É destaque que na CBH-GD1, as categorias da cidadania deliberativa entendidas por meio dos critérios ainda caminham lentamente. Pelo critério **Discursos dos representantes** percebemos que eles destacam a importância da participação, no entanto, os próprios representantes participam de forma limitada e ainda afirmam que a sociedade em geral tem pouca vontade ou informação para participar efetivamente – como também gestores públicos e outros atores.

É importante destacar que a participação é essencial, todavia, a proposta de Tenório et al. (2008; 2010) coloca que a participação é um elemento da cidadania deliberativa que depende das demais categorias, conforme apresentado aqui. De toda forma, similar ao nosso estudo, Tenório et al. (2010, p. 01) encontrou que “em muitos momentos, a incapacidade de despertar na população o interesse e a necessária mobilização no intuito de assegurar a concretização da plena participação, dificulta o exercício da cidadania deliberativa”.

A seguir, interpretamos os dados mediante o critério da autonomia.

### **5.1.5 Categoria 5: Autonomia**

No que tange ao princípio da **Autonomia**, esse se relaciona com os seguintes critérios: Origem das proposições, Alçadas dos atores, Perfil de liderança e a Possibilidade de exercer a própria vontade. A Autonomia é também fundamental para alcançar o entendimento entre os diferentes atores, neste caso, do Comitê de Bacias Hidrográficas GD1.

No que se refere à **Origem das proposições**, que se relaciona com a iniciativa das proposições, observamos que existem demandas de todos os atores, mas que ainda há

centralidade do Poder Público em apresentar as demandas. Foi destacado também uma carência de ter um representante do poder legislativo para encaminhar os pedidos de implementação das políticas públicas na região. O conselheiro do Poder Público Estadual IGAM coloca:

*[...] até aonde o governo vai empoderar estes comitês, porque infelizmente do ponto de vista do mundo econômico, ele não entende a valoração do meio ambiente, como valoração do seu produto ele só entende como custo. Este é um entrave muito grande, porque aquelas empresas que atuam neste paradigma, pensa deste jeito ela não tão querendo que os comitês funcionem, do ponto de vista do governo, você também tem linhas no governo que vão defender o valor econômico sobre todas as outras coisas, por isto este momento é difícil, porque a gente não sabe como este atual governo pretende lidar com a questão Ambiental, ele não deixou claro qual a sistemática a adotar. [...] Crise de falta D'agua no ano passado, o usuário COPASA foi chamado para resolver problema, o IGAM ficou na retaguarda com se fosse um acessório, A COPASA, é uma concessionária, ela não é outorgante, ela é outorgada, então, onde o Governador aparecia lá estava a COPASA, entendeu? Qual leitura você pode fazer disto? Então faça a sua.*

O conselheiro indica que a visão estatal é marcada pela relação econômica, custo-benefício, e esse entendimento é comum ao Estado e ao mercado, segundo a fala. A fala indica também que os interesses da COPASA foram colocados à frente de outros no caso da crise hídrica recentemente, em que, no entender do entrevistado, ela era apresentada como solução para o problema da falta de água.

As relações de interesse entre Estado e mercado são discutidas no campo da gestão social. Para Tenório (1998), ambos são pautados por uma lógica estratégica da busca do lucro. Alcântara (2015) lembra que essas lógicas visam a “colonizar” outras questões, como as ambientais. Cruz (2017), ao tratar da água mineral, mostrou que os interesses do mercado e do Estado são marcados pela visão econômica do bem comum. Assim, esses elementos são limitadores da cidadania deliberativa, que entende que a legitimidade deve partir dos processos de discussão e com a presença das demais categorias (pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum) e não somente dos interesses do Estado e do mercado como predominantes.

Adiante, no que se refere à **Alçada dos atores e Perfil da liderança**, Allebrandt (2016, p. 49) destaca que a primeira categoria se refere a “intensidade que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada”, enquanto a segunda diz respeito às “características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução” (ALLEBRANDT, 2016, p. 49). Sobre isso, observamos que, de acordo o conselheiro da sociedade civil, CREA:

*O presidente, ele é uma figura extremamente importante para o comitê, ele está ali para fazer todas as mobilizações dos conselheiros para as decisões com as atividades dos comitês em todas decisões são tomadas de decisão plenária, ele é o nosso representante máximo dos conselheiros, mas todas as decisões são tomadas pela plenária. Mesmo que ele tome alguma decisão que seja urgente, de interesse do comitê através de uma deliberação de há de referendo, porem na próxima reunião esta decisão tem de ser aprovada em plenária, ele preside a reunião esta é sua função.*

Ainda sobre o **Perfil da liderança**, percebe-se que a liderança do presidente é bem positiva na visão dos conselheiros. Assim, em relação à condução descentralizada apresenta-se favorável à cidadania deliberativa. Para o Representante da Sociedade Civil, UFLA, do GD1:

*A rotatividade existe, embora vários membros sejam fixos no comitê há bastante tempo. A rotatividade prejudica, mas eu acredito que não seja tão grave, não são todos os conselheiros que tem uma rotatividade grande. A maioria são membros há um bom tempo.*

Sobre a liderança, o conselheiro da COPASA afirma que essa “*é uma gestão bem participativa, o presidente é um presidente que apoia a decisão em comum*”. Além disso, o Representante do Poder Público Municipal Itutinga destaca que a eleição do presidente é transparente e democrática. Todavia, conforme destacamos anteriormente, outros atores indicam a existência de “coalizações” tendo em vista a busca de interesses. Notamos que Chassot e Allebrandt (2015, p. 8) encontraram em seu estudo, no que se refere à liderança, que “Existem situações bem divergentes entre os conselhos quando se trata do compartilhamento da liderança para reunir e/ou mobilizar potenciais atores”. Nesse estudo, apesar de existir divergência, a liderança atual foi avaliada positivamente pelos conselheiros entrevistados.

Sobre o critério **Possibilidade de exercer a própria vontade**, Allebrandt (2016, p. 48) trata isso como sendo “instituições, normas e procedimentos que permitem o exercício da vontade política individual ou coletiva”. Por isso, de forma geral, nessa categoria a autonomia é outro aspecto citado por Tenório et al. (2008) como referente à “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas”. Os entrevistados também foram questionados sobre a autonomia do presidente do GD1, sendo que o conselheiro dos usuários, FIEMG, acredita que tudo deve ser resolvido em conjunto. Para o conselheiro dos usuários, CEMIG, não existe autonomia, já que o conflito se faz presente na diversidade de opiniões. Segundo o conselheiro do Poder Público Estadual, IGAM, o cenário é outro:

*Bem, o desejável é que se tenha o aval da plenária, mas no sistema há situações adversas, pois tem presidente que se sente dono do comitê. Você vai falar de participação popular em alguns comitês, isto não existe. Sem contar que somente pode votar quem é conselheiro, quem está de fora não tem direito a voto. [...]. O comitê vai manifestar, porém isso não significa que aquilo que a sociedade acha será respeitado.*

O mesmo indica que no processo existe a possibilidade de que aquilo que o comitê decidir não será na mesma direção da sociedade. Isso é um elemento frágil no que tange aos processos deliberativos em que a sociedade influencia as decisões públicas (ALCÂNTARA, 2015). Dessa forma, verificou-se que o critério autonomia, na visão dos conselheiros do CBH GD1, ainda possui poucos elementos da cidadania deliberativa e se distancia de uma gestão social dos recursos hídricos.

### 5.1.6 Categoria 6: Bem Comum

A categoria bem comum fecha os critérios desenvolvidos por Tenório e al. (2008; 2010). Os critérios são: Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados. Cabe ressaltar, sendo coerente com o entendimento da gestão social proposto por Cançado, Pereira e Tenório (2013), que esta visa o bem comum. Tenório (2010, p. 6) define bem comum como “bem-estar social alcançado através da prática republicana”. Em relação à categoria bem comum destacamos:

Em relação ao **bem comum**, ressalta-se que ele representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade oriundos da política pública. Nesse sentido, avaliar o efeito das políticas públicas no sentido de identificar a contribuição para o bem-estar social requer considerar que a abrangência dos programas impacta de diversas formas na população. Ou seja, a diversidade de aspectos envolvidos em um mesmo programa precisa ser considerada, mesmo que seus resultados não sejam necessariamente mensurados (TENÓRIO et al., 2010, p. 13).

No que se refere ao critério **Objetivos alcançados**, que para Allebrandt (2016) se relacionam com os objetivos alcançados e realizados, notamos que o Conselheiro do Poder Público Estadual, IGAM, afirma, ao responder se os objetivos foram alcançados:

*Não, na atual conjuntura posso falar que não. Na maioria das situações ele não está conseguindo cumprir o seu papel. Desde a questão dos trabalhos voluntários dos conselheiros é, se ele não tiver condição de opinar, ele nem participa ele vai saindo da participação, por isto este tanto de falta, este é o momento político, ou seja, depende de quem está no poder é outro cenário.*

Aqui, fica estabelecida uma relativa dependência do conselho com outras relações políticas que, segundo o entrevistado, impactam no alcance de objetivos. De acordo com o conselheiro da Sociedade Civil, ABES:

*Não, para a operacionalização do comitê é necessário recurso financeiro para as ações que seriam executadas. Para isto com os recursos financeiros você teria condições de contratar uma equipe técnica e administrativa, contratar profissional administrativo para as questões do dia a dia do comitê, e o corpo técnico gestor ambiental e um comunicador para fazer, montar uma estrutura de secretaria executiva pra fazer as ações. Infelizmente o Estado, não dá está importância e não dá condição de criar uma Agencia Estadual dos GDs.*

Nesse sentido, ele afirma que existem limitações para alcançar os objetivos que envolvam recursos e também a presença do Estado. A passagem seguinte, do conselheiro da Sociedade Civil, ABES, revela problemas relevantes e disfunções no que tange ao bem comum:

*Há um entrave por parte dos governos e usuários, eles fazem um lobing no governo, e os usuários não é de interesse de pagar o uso da água captada e lançada nos efluentes, e isto dificulta a criação de agências, e as agências é importantíssimo pela cobrança que vem da água e este dinheiro todo arrecadado e aplicado na bacia.*

Essas relações entre usuários (aqui se refere a empresas) e Estado são limitantes e desviam o processo dos elementos fundamentais da cidadania deliberativa. O conselheiro ainda complementa dizendo que, por diversos motivos relacionados à falta de recursos, impactaram a relação com ONGs e também na efetividade da gestão dos recursos hídricos.

*A estrutura hoje ela é inoperante, o comitê fica abandonado pelo Estado e ele é organismo do Estado, o IGAM ele é ausente e não cria uma situação de melhoria em termos de toda estrutura de ação do comitê. Na minha visão, nós não estamos avançando por falta de apoio do órgão gestor e do Estado [...], alguns comitês ficaram numa situação delicada porque tinham convênio assinado com as ONGs para receber este recurso, e o governo não repassou este dinheiro. Com isto os comitês ficaram perante a sociedade organizada com uma situação delicada e em função disto os comitês tiveram que fechar as portas, então, infelizmente hoje nós não estamos fazendo a Gestão dos Recursos Hídrico em função da falta de apoio.*

Ainda falando sobre objetivos alcançados, o conselheiro da sociedade Civil, CREA, afirma que “o comitê atendeu o que foi demandado, mas o esperado acredito que não, acho que o esperado do comitê é que ele esteja realmente fortalecido e estruturado para que ele possa ser referência na área gestão de recursos hídricos”. Justificando isso citando a falta de recursos financeiros, a falta de sede e referência para que as pessoas possam se dirigir ao

comitê e cita ainda: “[...] *falhas nas mobilizações sociais, que é um papel muito importante e acho que faltou um local aberto para as discussões de mais assuntos de interesse da sociedade, é este ano que passou foi bem fraco*”. Completando, o conselheiro da Sociedade Civil, UFLA, afirma:

*Eu acredito que os objetivos, se alcançados, atenderiam. Dados as circunstâncias criadas, o Plano Diretor da bacia hidrográfica poderia ser melhor, poderia. Entretanto, se o município não tiver um plano diretor de uso e ocupação de solo, mesmo o comitê indicando aquela área prioritária de conservação, a área se tornaria uma área degradada para o futuro. Em outro aspecto, é que não existe recurso que possibilite um comitê de bacias atingir todos seus objetivos, quer dizer, não nos é fornecido este recurso. Exequível ele é, entretanto, o dinheiro trás que consigamos executar o plano diretor, mas está contingenciado, falta orçamento e assim vai, falta as agências e assim vai.*

Por fim, o conselheiro dos Usuários, FIEMG, afirma que faltam recursos e também critica a atuação do Estado: “*Não, em resumo não. Com tantas carências de dados, [...] poderia (uso da água) cobrar para obter recurso para investir ser utilizado na bacia e não para os cofres da união porque ele não vem e ajudaria bem porque o Estado não está fazendo a parte dele*”.

Verificamos um descontentamento por parte de seus conselheiros quanto aos objetivos alcançados, tendo em vista o entendimento do bem comum. Isso se torna um limitador de indícios de práticas de gestão social que impede que o Comitê de bacia possa atuar de maneira eficaz para todos.

O último critério da última categoria é **Aprovação cidadã dos resultados**, que se relaciona com “avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados” (ALLEBRANDT, 2016, p. 48). No que se refere à aprovação cidadã dos resultados, percebe-se em dois conselheiros representantes dos Usuários, um aspecto bem positivo sobre ação do comitê de bacia GD1. Em relação aos outros seguimentos, o conselheiro dos usuários Cemig, afirma:

*Eu acho que o objetivo do comitê, é de chegar na cobrança. E eu, como faço parte dos usuários, mas não só por isto, mas como cidadão, não sei porque as pessoas ficam tão afobados para cobrar, o que vocês vão fazer com este dinheiro? A partir do momento que se tem cobrança a sociedade quer saber se este recurso está sendo aplicado em que? Porque não está tendo reunião e vocês estão gastando com passagens ou gasolinas e isto está saindo do meu bolso?*

Na fala dele aparece a visão econômica de lidar com recursos e, segundo ele, com a cobrança de recursos monetários como solução. O conselheiro do Poder Público Municipal, Itutinga, também diz que há dificuldades no que tange aos objetivos.

*Os objetivos acho que nunca serão alcançados. Isto aí é ilusão. Pelo menos estamos tentando, buscamos dar transparência total nos trabalhos. Temos aí 33 municípios, se fizermos um bom plano diretor e englobar os PMSB, plano de resíduos sólidos de um, nós estamos ganhando, pois não podia ter nenhum não e verdade? Se um for exemplo para outro a servir de Ctrl C e Ctrl V [copiar e colar] para outro está bom demais.*

Em síntese, no que se refere a aprovação cidadã dos resultados, existem divergências e limitações também. Observamos ainda relações conflituosas entre os atores que não condizem com o resultado satisfatório para todos. Por exemplo, o representante da CEMIG critica as prefeituras por não tratarem o esgoto e “a cada dia a poluição é maior”. Portanto, há limites também no que tange ao critério da cidadania deliberativa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi compreender como ocorre a gestão da água na Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais. Especificamente: (1) reconstituir a trajetória histórica da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais; e (2) com base nos critérios de cidadania deliberativa a gestão da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – GD1, Minas Gerais. Na fundamentação teórica foram utilizados estudos sobre gestão social, cidadania deliberativa e suas categorias. A coleta dos dados foi de natureza qualitativa por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas com 12 conselheiros abrangendo Poder Público, Usuários e Sociedade Civil. A interpretação foi baseada nas categorias e critérios de avaliação da cidadania deliberativa desenvolvidos por Tenório et al. (2008). Nessa seção, para fechar o trabalho dividimos a considerações finais em: (a) contribuições da pesquisa; (b) possibilidades da gestão social e da cidadania deliberativa; (c) limitações da pesquisa e (d) sugestão de pesquisas.

### **(a) Contribuições e (b) possibilidades da gestão social e da cidadania deliberativa**

Do ponto de vista da pesquisa empírica como resultado geral, identificamos mais elementos da gestão estratégica do que da gestão social – interpretando por meio dos critérios da cidadania deliberativa tendo em vista a associação proposta em Cançado, Pereira e Tenório (2015). De forma, geral, para cada um dos critérios observamos elementos favoráveis (em todos os critérios há avanços também no caminho da cidadania deliberativa conforme mencionamos) a cidadania deliberativa e elementos desfavoráveis, todavia, existem muitas restrições ao desenvolvimento da cidadania deliberativa.

Constatamos que no CBH-GD1 ainda existem poucos avanços no que se refere a um processo realmente participativo, inclusivo, igualitário, deliberativo e que busca o bem comum. Percebemos ainda presença assimétrica de interesses econômicos e do interesse estatal que ainda assume uma relação de “cima para baixo”. No que tange às categorias, encontramos como elementos desfavoráveis à cidadania deliberativa: processo de discussão (existem poucos canais de difusão das informações, existe conflitos sobre a qualidade das informações, falta integração de objetivos, ausência de articulações), inclusão (há uma grande redução de legitimação do processo decisório participativo, a inclusão é limitada, existem representantes que efetivamente não se incluem nos debates do comitê, há concentração de certos conselheiros e participação apenas quando interessa), pluralismo (falta descentralização maior, falta de participação efetiva da sociedade), igualdade participativa (há predomínio de

interesses, há elementos de carência de igualdade participativa), autonomia (baixa autonomia dos conselheiros do CBH-GD1, falta de recursos financeiros que contribui para a falta de autonomia, o plano diretor está estagnado) e bem comum (descontentamento por parte de seus conselheiros quanto os objetivos alcançados, dificuldades de atingir os objetivos devido o contexto político e interesses que divergem do bem comum).

Observamos que o Poder Público restringe recursos e só se apresenta nas reuniões quando o tema o convém e foi encontrado também a questão de grandes empresas que utilizam sem preocupação de sustentabilidade da bacia hidrográfica GD1. Cabe destacar que não há problema haver uma diversidade de interesses nos comitês, afinal, o comitê é importante para essa pluralidade, a questão que desafia o direcionamento da gestão social é quando os interesses econômicos e estatais são predominantes em relação aos interesses públicos não estatais e à busca do bem comum. Como elemento disso, o Conselheiro da Sociedade Civil da ABES colocou a questão das influências que precisam ser melhor investigadas.

As relações entre Estado, mercado e sociedade civil também precisam ser melhor estudadas nesse contexto. É indicativo a fala do um conselheiro da sociedade Civil ABES: *“O grande problema é a inoperância dos Estados com sua participação, a falta de interesses dos municípios, e os usuários (nesse caso empresas) tem seus interesses de evitar o máximo que não venha uma cobrança do uso da água, e fica a sociedade civil num fogo cruzado”*. Por sua vez, o Conselheiro dos Usuários, FIEMG afirmou ainda *“nós somos representante dos usuários no comitê de bacia, a presença que a participação dos usuários é 100%, porém, a participação do Estado é ausente, municípios ausentes e as ONGs, também está muito ausente”* indicando posições críticas aos demais participantes, o mesmo termina afirmando de forma enfática: *“o primeiro que temos que afastar é o próprio IGAN”*. Essas questões de interesses e conflitos são importantes para estudos futuros.

Essas questões apareceram em vários momentos e precisam ser melhor investigadas, pois, envolvem questões como repasse, cobrança pela água, outorgas, gestão dos recursos no CBH-GD1, dentre outras. Foi observado que a maioria dos conselheiros citou a falta de recursos e os impactos disso. Segundo eles, isso impacta na falta de canais de difusão e qualidade da informação, não tem como trabalhar a operacionalização da bacia hidrográfica e nem gerir as despesas administrativas que uma sede normal possa ter. Segundo eles, os repasses feitos não estão chegando aos comitês. Isso também deve ser elemento de pesquisas mais amplas.

Importante destacar como fatores favoráveis que existem conselheiros que se envolvem no CBH-GD1 e afirmaram visar a busca do bem comum. Uma pesquisa mais aprofundada pode compreender se esses gestores são gestores sociais e que medida contribui para a formação do entendimento dos recursos hídricos para além dos interesses privados e estatais. Esses conselheiros enfrentam também o desafio da implantação efetiva do plano diretor. Além disso, são importantes características que, apesar das dificuldades, o CBH-GD1 é composto por um colegiado participativo, descentralizado, paritário e plural. Outros pontos favoráveis à cidadania deliberativa se apresentam também em: existência de alguns canais de difusão, de informações confiáveis em atas, de espaços de transversalidade, pluralidade de atores, diferentes órgãos, participação de diferentes atores, valorização, liderança democrática, escolha democrática dos representantes e aprovação de resultados. Contudo, em todos esses casos são níveis relativos, pois, enfrentam dificuldades, limitantes e o caminho para ser efetivo a cidadania deliberativa em cada critério ainda é longo. Portanto, ao final do estudo, foi possível compreender, a partir dos atores estudados no CBH-DG1, que a gestão dos recursos hídricos ocorre com a predominância de elementos a gestão estratégica em detrimento da gestão social e da cidadania deliberativa.

Esse trabalho argumenta que os critérios da cidadania deliberativa em que encontramos elementos favoráveis devem ser potencializados, afinal, o cenário dos recursos hídricos no Brasil, especialmente, devido à escassez de água, distribuição e acessos desiguais tem como possível caminho para superar este cenário a institucionalização e formação do entendimento da água como bem comum – no que a gestão social contribui a partir da visão de que as águas em geral (e os recursos hídricos) podem ser geridas, a partir de Cançado, Pereira e Tenório (2015), de forma gerencial dialógica e visando o bem comum.

Tenório (2005, p, 121; grifo no original) colocou que entende “[...] *gestão social* como o *processo gerencial deliberativo* que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico”. Portanto, os recursos hídricos como essenciais à vida humana devem ser compreendidos sobre essa visão. Dado que como apresentado os interesses mercantis e estatais não buscam uma visão ampla de proteção, preservação, acesso igualitário, plural e aberto às águas por todos os envolvidos.

Por fim, indicamos (de forma não impositiva) o envolvimento mútuo dos atores e seus respectivos segmentos na busca do entendimento sobre a água como bem comum e a gestão da mesma por meio dos direcionamentos da gestão social. Isso também indica a importância de práticas ambientais sustentáveis e parcerias entre Poder Público, Usuários e Sociedade Civil na busca por melhor gestão dos recursos hídricos – um processo difícil dado que foi

observado a existência de conflitos de interesses entre estes segmentos, portanto, é também necessário desenvolver mecanismos de resolução de conflitos. Também é importante a dinamização do processo de decisão, uma verdadeira inclusão dos atores, busca por integrar a sociedade de forma mais ampla e em prol da cidadania nos territórios das bacias hidrográficas. Buscar desenvolver ações em prol da sustentabilidade (no sentido da continuidade como destacamos) e da conscientização em relação às águas e os impactos negativos de sua gestão não sustentável e não social (isto é, somente “estratégia” nos termos de Tenório, 1998). Também buscar estabelecer a abertura de relações de representantes com outros espaços de transversalidade; introduzir um processo de educação, qualificação e conscientização.

Esses passos podem estimular a participação, discussão, pluralismo, inclusão, igualdade e busca do bem comum, enfim, a busca da cidadania deliberativa e da gestão social que não tem como ocorrer sem processos de aprendizagem. Conforme Alcântara (2015) esses processos de aprendizagem passam pela compreensão de situações onde predominam a gestão estratégica e busca pelos potenciais da gestão social, por menores que seja em dado contexto. No caso da gestão social como ressaltam Caçado, Tenório e Pereira (2011, p. 693) a participação e cidadania se desenvolvem nos processos, afinal, “o próprio processo de deliberação coletiva, com todos os seus erros e acertos, dificuldades e até utopias, é parte do processo de educação”.

Esses elementos não são prescrições, são possibilidades e a tentativa desta dissertação é de contribuir com as possibilidades da gestão social.

### **(c) Limitações da pesquisa**

Algumas limitações deste estudo estão destacadas abaixo.

- Foram realizadas poucas entrevistas, se considerarmos a quantidade de instituições que eles representavam;
- Não foi realizada uma ampla pesquisa documental e histórica sobre as reuniões do Comitê do GD1;
- As interpretações foram realizadas considerando apenas os critérios da cidadania deliberativa, não ampliando para conceitos/elementos mais amplos de gestão social como os presentes em Caçado, Pereira e Tenório (2015);

- Na parte teórica, foi enfatizada apenas a questão da cidadania deliberativa e da gestão social e não foi realizada pesquisas sobre os estudos em gestão das águas e recursos hídricos e gestão participativa das águas ou recursos hídricos;
- Devido à coleta de dados com autores selecionados de forma não sistemática, utilização de poucos meios de coleta de dados, esta pesquisa não pretende generalizar os seus resultados para outros comitês de bacias. Isso é também um elemento importante do entendimento da pesquisa qualitativa. Outros estudos qualitativos ou quantitativos podem ampliar os resultados ou encontrar resultados diferentes.

#### **(d) Sugestão de pesquisas**

Algumas sugestões foram levantadas durante o textos, além desta, sugerimos as seguintes pesquisas: a) Análise comparativa dos resultados alcançados no CBH-GD1 com outras como GD2, GD3 e GD4; b) Identificar bacias hidrográficas que já possuem um plano diretor sob a luz da Lei n. 9.433/97, e compreender se ele contribui para as práticas de gestão social; c) realizar uma pesquisa histórica e participativa da implantação do plano diretor no CBH-GD1; (d) pesquisas de como se constitui relações de interesses e conflitos entre Poder Público, Usuários e Sociedade Civil na bacia hidrográfica GD1 e (e) realizar estudo focado na questões institucionais, de recursos e descentralização das decisões no CBH-GD1.

Por fim, este estudo foi pioneiro em explorar a temática das bacias hidrográficas e recursos hídricos a partir das categorias da cidadania deliberativa. Esperamos que a partir deste estudo, o campo de pesquisadores da gestão social passe a ver este espaço como uma importante unidade de pesquisa, especialmente, dado o entendimento da gestão social como “[...] ação gerencial dialógica própria da sociedade, do interesse público não estatal e voltado para o bem comum” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 17) – e as águas necessitam de uma gestão que as considere pelo que elas são, bem comum.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/AtlanticoSudeste.aspx>>. Acesso em 15 de junho de 2017.

ALCÂNTARA, V.C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, 2015.

CRUZ, E. S. T. **Gestão social da água mineral no município de Cambuquira - Minas Gerais**. 2017. 186 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **O Comitê de Bacia Hidrográfica. O que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.

ALCÂNTARA, V. C. **Mundo-da-vida e sistema: o locus da gestão social sob a abordagem habermasiana**. 2015. 421 p. (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

ALLEBRANDT, S. L. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, v. 4, p. 19-60.

ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 10, n. 21, p. 132-154, set./dez. 2012.

ANTONELI, V; THOMAZ, E.L. Caracterização do meio físico da bacia do Arroio Boa Vista, Guamiranga-PR. **Rev. Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 8, n. 21, p. 46-58, jun., 2007.

BELLI FILHO, P.; SOUSA, D. C.; MOURE, E. S.; et al. **Gestão social de bacias hidrográficas**. 2014. 160 f. Projeto Tecnologias Sociais para Gestão da Água. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

BEREZUK, A. G.; MARTINS, J. H. P.; RIBEIRO, A. F. do N. et al. Análise morfométrica linear e areal da Bacia Hidrográfica do Amambai – Mato Grosso do Sul – Brasil. **Revista da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas – MS.**, n. 20, ano 11, p. 8-38, nov., 2014.

BERTEN, A. Habermas, esfera pública, racionalização, aprendizado. **Problemata: R. Intern. Fil.**, v. 3 n. 2, p. 11-33, 2012.

BORDIN, É. M. do B. A gestão social no contexto das organizações da sociedade civil: desafios para efetivação da cidadania. **Cadernos Gestão Social**, v. 4, n. 1, p. 39-56, jan./jun., 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 8 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 44.432, de 4 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=44432&ano=2007>> Acesso em 02 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5309>> Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)> Acesso em: 09 jan. 2017.

CAMPOS, V. N. de O.; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 365-382, jul./dez., 2010.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 313 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE. BR**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CANÇADO, A. C.; VILLELA, L. E.; SAUSEN, J. O. Gestão social e gestão estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 10, n. 3, p. 69, 2016.

CASTRO, R. de; FERREIRA, R.; JUNIOR, O.; CARDOSO, A. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: **Anais ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, XXXV**, Caxambu, 2011.

CBH GRANDE. Comitê de Bacia Hidrográfica. **A Bacia**. Disponível em: <<http://www.grande.cbh.gov.br/Bacia.aspx>> Acesso em: 15 mar. 2016.

CHASSOT, J. P.; ALLEBRANDT, S. L. A gestão social de espaços públicos: caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento do Noroeste Colonial Gaúcho. **Anais... Globalização em Tempos de Regionalização – Repercussões no Território Santa Cruz do Sul, RS, Brasil**, 9 a 11 de setembro de 2015.

CHASSOT, J. P.; ALLENBRANDT, S. L. Gestão social e critérios de cidadania deliberativa presentes em espaços públicos: o caso dos Conselhos municipais de desenvolvimento do Noroeste Colonial Gaúcho. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – RIO GRANDE DO SUL – BRASIL, 7.**, 2015. Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015.

CHASSOT, J. P.; ALLENBRANDT, S. L. Processos de discussão em espaços públicos: a gestão social dos conselhos municipais de desenvolvimento do Noroeste Colonial do Estado do Rio Grande do Sul. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da Univap, Macapá**, v. 8, n. 2, p. 247-265, jul./dez. 2015.

CONTI, D. M. Uma abordagem do tema: gestão social. **Revista Iluminart do IFSP**, Sertãozinho, v. 1 n. 4, p. 162-170, abr., 2010.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COPASA. Companhia de Saneamento de Minas Gerais. **Política ambiental**. Disponível em: <<http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/meio-ambiente/politica-ambiental>> Acesso em: 22 nov. 2016.

CORREA-MACANA, E.; COMIM, F. Mudança climática e desenvolvimento humano: uma análise baseada na Abordagem das Capacitações de Amartya Sen. **Economia, Sociedad y Territorio**, Toluca, v. 13, n. 43, p. 577-618, sep./dic., 2013.

CÔRTEZ, P. L.; TORRENTE, M.; PINTO, A. P. A. et al. Crise de abastecimento de água em São Paulo e falta de planejamento estratégico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 89, n. 84, p. 7-26, mai./ago., 2015.

COSTA, Eliezer Arantes da. Gestão Estratégica de Negócio em Saúde. In: ZUCCHI, Paola; FERRAZ, Marcos Bosi. **Economia e Gestão em Saúde**. Barueri: Manole, 2010.

COSTON, J. M. A model and typology of government-NGO Relationships. **Nonprofit and Voluntary sector Quaterly**, v. 27, n. 3, p. 358-382, sept., 1998.

DA SILVA PAZ, Vital Pedro; TEODORO, Reges Eduardo Franco; MENDONÇA, Fernando Campos. Recursos hídricos, agricultura irrigada e meio ambiente. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*, v. 4, n. 3, p. 465-473, 2000.

DIAS, A. F.; VILELA, L. E.; MELO, W. dos S. et al. Processos decisórios participativos nos conselhos municipais de desenvolvimento sustentável que integram o projeto Managé na região da Bacia do Rio Itapoana – RJ. **Anais... XI Colóquio Internacional sobre Poder Local. Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios**, 14 a 16 de dezembro, 2009. Salvador, Bahia.

FRACALANZA, A.P. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água? In: RIBEIRO, W.C. (Org.) **Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2009.

GARCIA, A. S. **Esferas públicas como uma categoria fundante da gestão social**. 273p. (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODECKE, M. V.; MAURICIO, G. N. Guia para Planos Ambientais Municipais. Pelotas: Santa Cruz, 2015.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GRIPP, S. **Revista Banas Qualidade**. Banas Ambiental. São Paulo: Banas, n.12, jun. 2001;

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas. **Análise das Águas**. Disponível em: <<http://www.igam.mg.gov.br/>> Acesso em: 19 mar. 2016.

IIZUKA, E. S.; JUNQUEIRA, L. A. P. Produção acadêmica em gestão social: visita aos anais dos Enapegs de 2007 a 2012. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 71-85, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). Relatório Técnico n. 96.581-205. **Diagnóstico da situação dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Grande (BHRG) – SP/MG (Relatório Síntese – R3)**. São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www.grande.cbh.gov.br/\\_docs/outros/DiagnosticodaSituacaodosRHnoRioGrande.pdf](http://www.grande.cbh.gov.br/_docs/outros/DiagnosticodaSituacaodosRHnoRioGrande.pdf)> Acesso em: 20 jun. 2016.

JACOBI, P. R. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. **Revista Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 69-95, jan.- jul. 2010.

LOPES, C. J. R.; MACHADO, L. R. de S. Projeto Político-Pedagógico como instância de Gestão Social da Educação. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 90-105, jul./set, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MAGALHÃES JUNIOR, A. P. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

MENDONÇA, P. M. E.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n. 5, p. 1391-1408, Sept./Oct., 2012.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, mai./jun., 2008.

MIRANDA, S. R. M. de; SILVA, R. do S. b. da; SOUZA, K. C. N. de. Gestão social no contexto das políticas públicas de saúde: uma reflexão crítica da prática no Sistema Único de Saúde. **Desenvolvimento Regional em Debate**, ano 3, n. 2, p. 135-153, jul./dez., 2013.

OLETO, R. R. Percepção da qualidade da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 35, n. 1, p. 57-62, jan./abr., 2006.

OLIVEIRA, J. R. *et al.* A gestão social no contexto do programa Territórios da Cidadania: os casos dos Municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco – RS. In: Encontro Nacional De Pesquisadores Em Gestão Social, 5., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2011.

PACHECO, A. S. V.; MORETTO NETO, L.; SILVA, K. V. da. Gestão social nos territórios da cidadania: um estudo de caso no território do meio-oeste do contestado. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, ed, esp., p. 106-119, 2015.

PACHECO, A. S. V.; MORETTO NETO, L.; SILVA, K. V. Gestão social nos territórios da cidadania: um estudo de caso no território do Meio Oeste do Contestado. **Revista Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, n. esp., p. 106-119, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42212/pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PEREIRA, J. R. Gestão Social no contexto histórico e teórico das relações entre Estado, Mercado e Sociedade. In: XII Colóquio Internacional Sobre Poder Local, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2012.

PERES JR, M. R.; PEREIRA, J. R. Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 2, p. 221-236, 2014.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

REBOUCAS, A. C. Água na região Nordeste: desperdício e escassez. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 127-154, 1997.

REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. **Águas doces no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006.

ROTHBERG, D; LIBERATO, F. P. Opinião pública e cidadania: a qualidade da informação nos portais eletrônicos de governo das regiões administrativas do Estado de São Paulo. In: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA. 2013.

SILVA, K. V.; MORETTO NETO, L. Gestão Social e Participação nas decisões: estudos de caso em Cooperativas de Base Social Catarinenses. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 13, n. 30, p. 132-154, abr./jun. 2015.

SOUZA FILHO, H. M. Desenvolvimento agrícola sustentável. In: BATALHA, M. O. (Org.) et al. **Gestão agroindustrial**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, J.; KANTORSKI, L. P.; LUIS, M. A. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, maio/ago., 2011.

SILVEIRA, T. S.; CANÇADO, A. C.; PINHEIRO, L. S. A participação no Conselho Municipal de Saúde de Imperatriz-MA na perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 3, n. 1, p. 45-60, 2014.

TENÓRIO, F. G. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise**. Rio de Janeiro: FGV; 2012.

TENÓRIO, F. G. et al. Da redução sociológica à aplicação de critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos em arranjos institucionais na esfera pública. In: Encontro De Estudos Organizacionais. **Anais...** Florianópolis: Anpad, 2010.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JÚNIOR, J. T. (Org.). **Gestão social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, p. 23-36, 2012.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; VILLELA, L. E.; MELO, W. S.; KRAEMER, C. F. B.; LOPES, J. F. R. Da redução sociológica à aplicação de critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos em arranjos institucionais na esfera pública. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2010.

TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; VILLELA, L. E.; PORTO, E. C.; VIANA, B. F. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro De Administração Pública E Governança, 2008, Curitiba. **Anais**. Curitiba: ANPAD, 2008.

TUNDISI, J. G. **Água no Século XXI**. 2 ed. São Carlos: RiMa, 2005.

## ANEXOS

### Anexo 1: Roteiro das entrevistas

1) A gestão da Bacia Hidrográfica do Rio Grande utiliza algum tipo de canal de difusão para evidenciar as decisões que são tomadas?

---

---

2) Quanto à qualidade das informações, você considera que as informações que chegam até você são transparentes?

---

---

3) Você considera que a gestão da BHRG é capaz de mobilizar diferentes interesses com um único objetivo, ou seja, com um objetivo comum? De que maneira?

---

---

4) Você saberia dizer quais são os órgãos existentes e que acompanham os processos que são discutidos na gestão da BHRG? Como é a relação desses órgãos com outros processos participativos?

---

---

5) A gestão da BHRG abre espaço para que a comunidade possa participar da tomada de decisão, revelando assim uma aceitação social, política e técnica e, principalmente que valoriza o cidadão e sua opinião?

---

---

6) Você conhece quais são os integrantes do poder público, mercado e sociedade civil que integram o corpo de atores envolvido na tomada de decisão das políticas públicas que envolvem a gestão da BHRG? Como seria essa participação?

---

---

7) Você saberia dizer de que maneira são selecionados os representantes da gestão da BHRG? Essa seleção é acompanhada pela comunidade ou apenas por um determinado grupo? De que maneira ela ocorre?

---

---

8) A gestão da BHRG acompanha apenas o imposto por um gestor ou por um grupo de gestores? As decisões que são tomadas são levadas ao conhecimento de todos?

---

---

9) O líder da gestão da BHR exerce somente sua vontade ou busca conhecer a opinião dos demais atores?

---

---

10) Os objetivos alcançados pela gestão da BHRG atende ao esperado por seus integrantes e pela comunidade na qual a mesma se encontra inserida?

---

---