

## DA FRAGMENTAÇÃO À DESINTEGRAÇÃO DA GESTÃO TERRITORIAL: PERSPECTIVAS A PARTIR DAS ÁGUAS NA BACIA DO ALTO RIO DAS VELHAS – MG

**Rodrigo Silva Lemos**

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais  
Departamento de Geografia e História  
[rslemosbh@gmail.com](mailto:rslemosbh@gmail.com)

**Antônio Pereira Magalhães Junior**

Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências  
Departamento de geografia, Pós-graduação em geografia  
[antonio.magalhaes.ufmg@gmail.com](mailto:antonio.magalhaes.ufmg@gmail.com)

### RESUMO

O artigo discute como diferentes instâncias e instrumentos de planejamento e de gestão territorial possuem interdependências e interfaces que muitas vezes não são plenamente entendidas em suas inter-relações, consolidando um modelo de segregação da gestão que pode gerar fragmentação ou desintegração das diferentes políticas territoriais. A dinâmica das águas e das bacias hidrográficas podem demonstrar esses afastamentos e suas consequências, possibilitando o encontro e o diálogo entre as diferentes políticas, ao construir uma possível política das águas. A partir de entrevistas e da realização de grupo focal com gestores territoriais, o artigo ressalta que é fundamental retomar a compreensão das pessoas gestoras e das instâncias em uma dimensão de autonomia técnica e institucional para a construção e valorização de perspectivas de Estado que reconheçam as necessidades de compreensão dos diferentes territórios de planejamento e de gestão.

**Palavras-chave:** Planejamento e gestão territorial, Alto Rio das Velhas, Política das águas.

### FROM FRAGMENTATION TO THE DISINTEGRATION OF TERRITORIAL MANAGEMENT: PERSPECTIVES FROM THE WATER IN THE RIO DAS VELHAS UPSTREAM BASIN – MG

### ABSTRACT

The article discusses how different spatial planning and management instruments and institutions have interdependencies and interfaces that are often not fully understood in their interrelations, consolidating a segregation model of management that can generate fragmentation or disintegration of different territorial policies. The dynamics of waters and river basins can demonstrate these departures and their consequences, enabling the encounter and the dialogue between the different policies, when constructing a possible water policy. Based on an interview and the realization of a focus group with territorial managers, the article emphasizes that it is fundamental to return to the understanding of managers and bodies in a dimension of technical and institutional autonomy for the construction and valorization of State perspectives that recognize the needs of understanding the different territories of planning and management.

**Keywords:** Planning and territorial management, Alto Rio das Velhas, Water policy

## INTRODUÇÃO

É principalmente a partir da década de 1970 que se reconhece mundialmente a limitação dos recursos naturais e a necessidade de construção de modelos mais sensíveis às dinâmicas ambientais. Desde então, novas formas de planejamento e de gestão são firmadas a partir da discussão sobre as necessidades de sustentabilidade ambiental para os processos econômicos e sociais. As discussões ambientais passaram a ser inseridas e institucionalizadas na agenda pública brasileira. Como resultado, houve a aprovação de sucessivos marcos legais fundamentados na eficiência da gestão dos recursos naturais e na descentralização do poder de tomada de decisão.

Durante o período ditatorial brasileiro foi publicada a lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. O marco legal foi aclamado como uma proposta de descentralização política e dos processos de decisão, criando o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, como um conselho deliberativo com participação da sociedade civil para a gestão pública. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por meio do artigo 225, incorpora as prioridades e prerrogativas da lei 6938/1981 para a efetividade da gestão ambiental como necessária para a manutenção do direito social a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição ainda eleva os municípios a entes federativos, com autonomia técnica e política para o ordenamento territorial municipal.

Aos municípios foram delegadas diversas responsabilidades regulamentadas com a promulgação do Estatuto da Cidade por meio da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, apresentando variados instrumentos para a regulação territorial urbana visando a geração de cidades mais justas (BASSUL, 2002; ROLNIK, 2012; FERNANDES, 2008). Destaca-se que, para a regulação das formas de uso e ocupação territorial, já existia a lei federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o código florestal e que foi posteriormente revogada pela lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

A Constituição destacou ainda, no inciso XIX do artigo 21, a necessidade de “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. A gestão de recursos hídricos, por sua vez, foi regulamentada apenas com a publicação da lei federal 9.433/97, de 08 de janeiro de 1997, conhecida como lei das águas, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH. A Lei foi fundamentada no modelo de gestão de recursos hídricos francês (NUNES JUNIOR, 2007; MAGALHAES JUNIOR, 2007; THOMAS, 2008; COSTA, 2008) e priorizou a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e de gestão de recursos hídricos.

As regiões metropolitanas representam outra dinâmica importante e amplamente discutida para a definição de seus instrumentos específicos e formas de atuação para a gestão territorial. Alguns instrumentos e princípios são apresentados no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Apesar desses dois marcos normativos e regulatórios, é perceptível a necessidade de efetivação de um forte arcabouço instrumental e jurídico para a melhoria dos processos de gestão territorial para o complexo recorte espacial das regiões metropolitanas, definido a partir das interdependências entre os territórios e as funções de interesse comum entre diferentes municípios.

Diferentes instrumentos normativos e regulatórios foram criados para a instituição de níveis diferenciados de organização territorial: o ambiental, que se consolida no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), pela lei 6.938/1981; o de recursos hídricos que se estrutura com o SNGRH, pela lei 9433/97; e a de gestão do território municipal e metropolitano que se estruturam com a Constituição de 1988, com o Estatuto da Cidade e com o Estatuto da Metrópole. Consolida-se, portanto, uma estrutura de gestão territorial setorialmente fragmentada e com diferentes níveis de instrumentos legais, instâncias e responsabilidades.

O artigo se apropria dessas quatro possibilidades de recortes de gestão territorial (a gestão municipal, a gestão ambiental, a gestão de recursos hídricos e a gestão metropolitana) para fundamentar a discussão de interface entre instrumentos, instituições, instâncias, limites territoriais e atuações setoriais específicas. Apesar de possuírem suposta autonomia de gestão e instrumentos de atuação específicos, os quatro recortes possuem interdependências claras e diretas. Em verdade, considera-se que a interlocução entre essas diferentes escalas e lógicas de gestão territorial é necessária para que cumpram suas funções e responsabilidades para a construção de um modelo de produção do espaço mais justo e sustentável.

Consolidados em tempos e momentos diferentes, a partir de prerrogativas legais e instrumentos de gestão diversos, a gestão ambiental, a de recursos hídricos, a municipal e a metropolitana consolidaram-se de

formas distintas, setorizando o planejamento territorial a partir de diferentes prerrogativas e utilizando de variados instrumentos de gestão. A gestão ambiental teve foco no licenciamento e no controle ambiental, a gestão de recursos hídricos no cadastramento e no gerenciamento dos usos possíveis da água, a gestão municipal nos planos diretores e nas leis de uso e ocupação do solo como ferramentas para o ordenamento territorial (principalmente da área urbana) e a gestão metropolitana ainda se manifesta de forma inicial, mas com grandes conquistas no caso de Minas Gerais, a exemplo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH), e do Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH) (UFMG, 2015a; UFMG, 2015b).

Importante destacar que apesar da setorialidade, os quatro recortes são considerados como propostas de gestão territorial. A gestão de recursos hídricos é um processo de gestão territorial, assim como a gestão ambiental. Percebe-se que a setorialização gerou também afastamentos e distanciamentos entre os quatro recortes, dificultando as interlocuções necessárias e fundamentais para efetivarem suas prerrogativas de gestão do território. Consolidam-se quatro diferentes territórios de planejamento e de gestão, com limites fixos e competências específicas. Instâncias e ações que foram propostas enquanto possibilidades para a descentralização da gestão, ao se afastarem deixam também de se perceber como parte de um referencial territorial que está além de seus limites e áreas de atuação e formam um modelo de gestão limitado e para o qual hoje são discutidas ações de reintegração.

Como destacou um representante da sociedade civil em reunião aberta e específica sobre a integração dos sistemas de meio ambiente e de recursos hídricos, realizada em 29 de maio de 2008: “a Superintendência de Regional de Regulação Ambiental cuida dos peixes, sem água; O Instituto Mineiro de Gestão das Águas cuida das águas, sem peixe; o Instituto Estadual de Florestas cuida do peixe morto, novamente sem água” (SISEMA, 2008). Essa fala explicita a incoerência das diferentes separações das formas de gestão em um mesmo sistema. Os quatro modelos, naturalmente complementares, ao se limitarem às suas fronteiras auto impostas, são impossibilitados de atingirem seus objetivos primários. Não é possível gestão e planejamento eficazes se não integrados às políticas e propostas das outras instâncias e instituições que também atuam sobre o território. É necessário que as ações de gestão dos diversos recortes territoriais reconheçam sua relação de interdependência, permitindo percepções e proposições que sozinhas em cada fragmento não podem se realizar. Efetivar a integração de sistemas tão diferentes e complexos, técnica e politicamente, é um desafio contínuo e para o qual ainda se constroem alternativas e possibilidades.

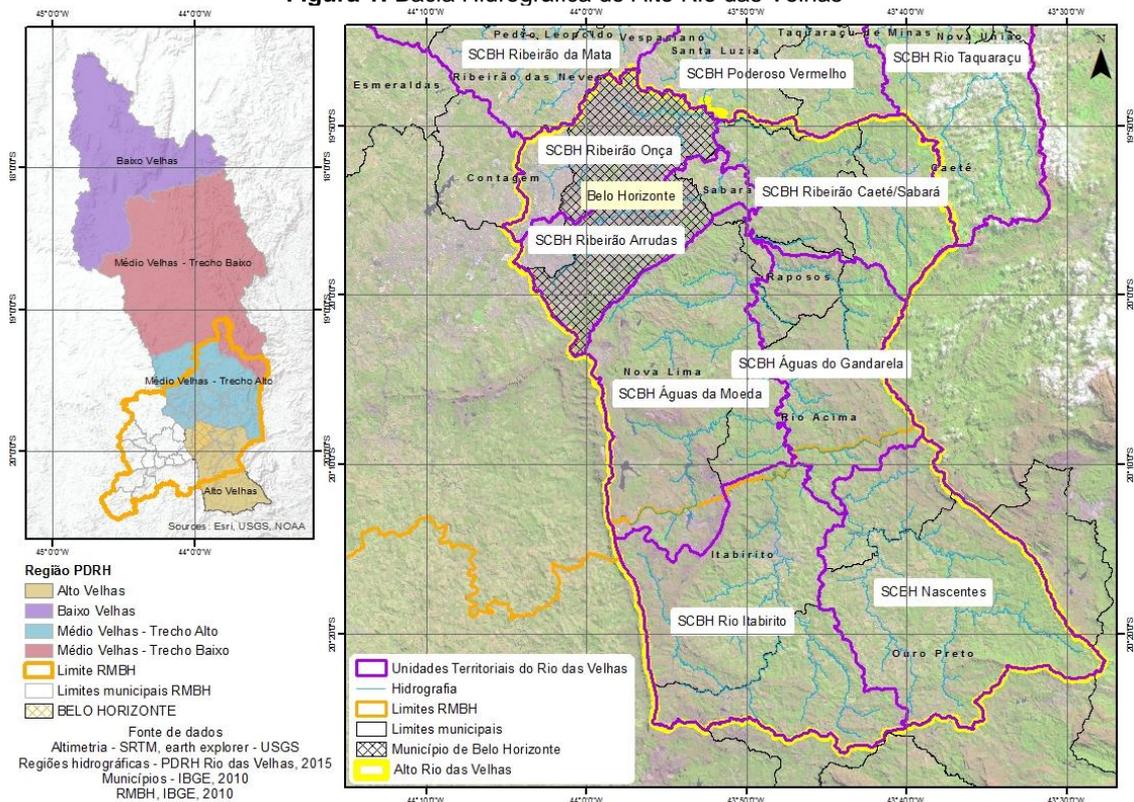
A bacia hidrográfica, contudo, pode ser analisada em escalas distintas, movendo suas fronteiras segundo limites definidos conforme intenções e propostas de diferentes estudos. É possível, a partir da adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, entender como intervenções pontuais em um pequeno curso d'água podem gerar consequências para todo um sistema ambiental muito mais amplo e complexo. Um processo de gestão de recursos hídricos que não adote a via transescalar tende a ter uma limitada capacidade de efetivação de seus instrumentos e políticas territoriais.

Atualmente essa articulação e interlocução entre os diferentes recortes de gestão não se efetiva a partir do modelo proposto. Considera-se que isso se deve, principalmente, à grande heteronomia (SOUZA, 2003) existente entre as diferentes instâncias de planejamento e de gestão para a aplicação dos instrumentos normativos, dos marcos regulatórios, das ações de planejamento e das políticas territoriais. Essas instâncias possuem instrumentos e capacidades administrativas e de gestão diferenciados e, algumas vezes, conflitantes. Foram criados modelos de regulação e documentos normativos para aplicação por instituições de diferentes níveis de desenvolvimento regulatório, normativo e cognitivo (BROWN et al, 2008) em uma estrutura técnica e institucional em que os instrumentos e as instituições têm dificuldades para o diálogo, assim como para a interlocução de suas diferentes políticas territoriais.

O presente artigo tem como objetivo apresentar um conjunto de discussões e interpretações sobre as origens e estruturas que segmentam e fragmentam as estruturas de gestão territorial, além de enunciar questões e discussões consideradas essenciais para a superação desses afastamentos e necessárias para as recorrentes discussões associadas à integração das instâncias e das políticas de gestão territorial. Como forma de ilustrar a discussão foi analisado o exemplo da região hidrográfica do Alto Rio das Velhas (figura 1), principalmente considerando a grande quantidade de estudos já desenvolvidos na região e já ter implantados diversos instrumentos de gestão propostos pela lei das águas. Foi considerado importante também a existência do Comitê de Bacia do Rio das Velhas, destacado como um dos mais atuantes do Brasil, além da região abranger, total ou parcialmente, municípios com diferenciadas capacidades de gestão, alguns inseridos na Região Metropolitana de Belo Horizonte e outros não.

É importante destacar que no território de atuação do CBH Rio das Velhas foram instituídas instâncias colegiadas descentralizadas que foram chamadas, pela deliberação 02/2004 do CBH Rio das Velhas, de Subcomitês de Bacia Hidrográfica (SCBH). Os SCBH são órgãos consultivos e propositivos com atuação nas sub-bacias hidrográficas do Rio das Velhas. A proposta foi adotada com o objetivo de facilitar os processos de articulação e de comunicação entre os membros e aproximar e articular a representatividade das diversas regiões da bacia junto à plenária do comitê, à diretoria e às câmaras técnicas. (LEMOS, 2011).

Figura 1: Bacia Hidrográfica do Alto Rio das Velhas



Fonte: dos autores

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Discutir e analisar questões que perpassam as subjetividades e as representações de diferentes atores sociais demanda sólidos procedimentos metodológicos, de forma a permitir clareza das formas e dos instrumentos utilizados para o levantamento dos dados. A pesquisa foi realizada por meio da interlocução entre técnicas qualitativas de análise, que foram estruturadas em dois momentos que se complementam para atendimento ao objetivo: 1) entrevista projetiva com gestores e pessoas envolvidas nas atividades de planejamento e de gestão territorial na bacia do Alto Rio das Velhas; 2) realização de grupo focal para discussão sobre as questões elencadas pela pesquisa e para problematização das respostas recebidas a partir das entrevistas realizadas e questionários aplicados.

Considerou-se necessário que o primeiro conjunto de entrevistados fosse composto por um grupo bastante heterogêneo em termos de formação educacional, de instrumentação técnica e de leituras de mundo. Os participantes das entrevistas são pessoas que estão inseridas em diferentes instâncias, programas, projetos e estruturas associadas à gestão territorial nos recortes escolhidos para a pesquisa. Os participantes da entrevista projetiva foram escolhidos a partir de dois critérios principais: 1) deveriam estar associados à dinâmica de gestão de recursos hídricos institucionalizada no estado de Minas Gerais; 2) deveriam estar diretamente vinculados/inseridos em um dos recortes de gestão analisados.

Inicialmente os entrevistados foram definidos de forma não probabilística, escolhendo as entidades, instituições e pessoas com reconhecida proximidade com a discussão sobre a gestão ambiental, de recursos hídricos, municipal e metropolitana. Após as entrevistas, foi solicitado aos participantes que indicassem uma ou duas pessoas/entidades que consideram ser importantes para o desenvolvimento da pesquisa. Este procedimento de definição de amostragem é chamado *snowball* (VINUTO, 2016) e tem por finalidade permitir que a pesquisa tenha maior capilaridade nas instituições e entidades pesquisadas de forma a também contemplar outras pessoas e instituições que inicialmente não seriam consultadas.

Para a gestão de recursos hídricos, foi entrevistado o presidente do Comitê do Rio das Velhas; para a gestão metropolitana, foi entrevistado funcionário da Agência Metropolitana e conselheiro do Comitê do Rio das Velhas; para a gestão ambiental, foi entrevistado o ex-funcionário do SISEMA e que atuou diretamente junto à estruturação da política de meio ambiente de Minas Gerais e que também é conselheiro do Subcomitê Arrudas; para a gestão municipal, foi entrevistada funcionária do SAAE Itabirito e conselheira atuante do SCBH do Rio Itabirito e de câmaras técnicas do CBH Rio das Velhas.

As entrevistas foram compostas por quatro problemáticas de discussão com contextos distintos e que foram identificados como resultantes da fragmentação entre as diferentes políticas territoriais. As problemáticas têm a intenção de projetar ao entrevistado um contexto, requerendo que ele interprete, entenda e argumente sobre a importância do exemplo, manifestando suas leituras e seus entendimentos de como aquele contexto foi formado, suas fragilidades e suas diferentes possibilidades. Essa forma de aquisição de dados primários se aproxima da proposta de entrevista projetiva que é

aquela centrada em técnicas visuais, isto é, a utilização de recursos visuais onde o entrevistador pode mostrar: cartões, fotos, filmes, etc ao informante. Esta técnica permite evitar respostas diretas e é utilizada para aprofundar informações sobre determinado grupo ou local (BONI e QUARESMA, 2005, p 72)

Como último momento de aferição de dados, o grupo focal envolveu os principais atores identificados durante as etapas iniciais das entrevistas. Foi constituído por um grupo de 08 pessoas definido por indicação dos entrevistados, disponibilidade e importância para o trabalho.

O grupo focal teve como finalidade discutir os dados da pesquisa e as questões norteadoras elencadas a partir das entrevistas. O grupo permitiu, por meio do debate aberto dos participantes, o entendimento das diferentes representações dos grupos, indivíduos e instâncias sobre a capacidade de gestão e de interlocução entre os diferentes instrumentos e instâncias de gestão ambiental, de recursos hídricos, municipal e metropolitana.

Ao favorecer um espaço para a expressão das opiniões, percepções e dinâmicas coletivas, o grupo focal transforma-se em uma ferramenta importante para a coleta de dados, pois permite (...) que o investigador possa se orientar em relação a um novo campo de estudo; possa formular hipóteses, com base nos *insights* dos participantes; possa avaliar diferenças de populações em estudo; possa ter informações que permitam a elaboração de questionários, possa conhecer as interpretações que os participantes apresentam sobre determinados assuntos e possa, também, explicar de maneira mais detalhada resultados encontrados por meio de outros métodos de pesquisa. (SIMÃO, 2006, p 2)

Após a aquisição dos dados procedeu-se com a transcrição e organização das informações para a análise, último momento dos procedimentos metodológicos. Para viabilizar a análise das informações, foi proposta a agremiação de respostas e dos debates de forma temática e não linear, na qual assuntos, falas e dados foram reposicionados independente da ordem em que apareceram nas discussões. Foram elencados quatro grupos de temas, para os quais foram associadas falas e dados considerados relevantes: 1) autonomia, heteronomia e gestão territorial; 2) a conflituosa dinâmica territorial do Alto Rio das Velhas; 3) os distanciamentos e a fragmentação da gestão territorial; 4) proximidades e solidariedades territoriais. As informações e falas apresentadas durante as entrevistas e o grupo focal foram tematizadas a partir dos quatro grupos citados e são analisadas e apresentadas de duas formas complementares.

A primeira estrutura de análise se aproxima de algumas técnicas e métodos de análise de conteúdo e consiste em uma organização estruturada das falas que foram consideradas mais relevantes e que foram classificadas em níveis hierárquicos de como podem ser associadas às três temáticas da pesquisa. (SIMÃO, 2006). As entrevistas e o grupo focal foram agrupados, respectivamente, em um total de 143 e 120 fragmentos de falas, divididos de acordo com os quatro grupos propostos de análise. Cada uma das

falas foi associada, de acordo com a aderência ao grupo temático, em três categorias: muito relevante, relevante e não relevante. A segunda forma de análise consiste na interpretação das falas a partir de sua formação discursiva e na tentativa de se atribuir a elas interpretações, sínteses e significados que facilitem a compreensão do que foi dito (ORLANDI, 2009). Esse momento é considerado de interpretação, está associado à análise de discurso e tenta compreender as mensagens para além da transmissão das informações, que é associada muitas vezes de forma linear e objetiva.

O conjunto de procedimentos metodológicos permitiu uma maior proximidade com o objeto de estudo e ainda o retorno do olhar externo à pesquisa. Deste modo, o conjunto de procedimentos teve capacidade de dar suporte à complexidade proposta pela pesquisa, principalmente por meio do confronto das diferenças e pela construção de ambientes dialógicos.

O texto é apresentado em duas principais seções: a primeira discute as causas e os efeitos da fragmentação/desintegração das políticas territoriais; o segundo momento de escrita apresenta percepções de como uma possível política das águas pode demonstrar as incoerências da desintegração das políticas territoriais e possibilitar formas de equilíbrio e de maior harmonia entre diferentes políticas e instâncias.

## **A DESINTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS**

As diferentes formas de ocupação territorial geraram variados níveis de pressão ambiental e de impactos na quantidade e qualidade das águas no Alto Rio das Velhas. As atividades minerárias, de ocupação urbana, os usos industriais e a agropecuária consolidaram modelos de ocupação territorial pouco sensíveis historicamente à dinâmica hídrica e à qualidade ambiental. Nesse momento do artigo, a intenção é apresentar a fragmentação das políticas territoriais como efeito, e também causa, das desigualdades e dos diferentes níveis de disparidades entre estruturas, instâncias e instrumentos de gestão territorial. Como enfatizado, o arcabouço normativo e legal de instrumentos e políticas de gestão existentes são considerados de elevada complexidade técnica e política, mas percebe-se que a fragmentação das formas políticas e dos instrumentos é intensificada ao longo da prática política de gestão em suas variadas formas e modelos.

A fragmentação das políticas territoriais é um processo que, em si, não resguarda rebatimentos negativos para a gestão territorial. O fragmento mantém em si a referência da totalidade, em nosso caso, do território. A fragmentação pode ser entendida a partir da setorização do conhecimento (HISSA, 2007; SANTOS e AVRITZER, 2002) e dos processos de gestão, mas é um caminho que se torna ainda mais complexo a partir do afastamento de suas diferentes partes, iniciando uma lógica que relembra a desintegração. Desintegrar remete a perder a coerência da unidade e do todo. Na gestão territorial desintegrada, os fragmentos não mais são referenciados à totalidade possível dos territórios. Tornam-se eles mesmos as novas unidades, a nova totalidade de referência. São territórios de planejamento e de gestão com seus limites fixos e que impedem a mobilidade de suas fronteiras. (HISSA, 2002; HISSA, 2007). Para o artigo considera-se que é a desintegração da gestão que rompe o equilíbrio entre as instituições e as políticas territoriais. Cabem, portanto, duas perguntas principais: 1) quais as motivações e contextos que favorecem a fragmentação das políticas territoriais? 2) Como seria possível a superação da desintegração?

Com base nas reflexões teóricas e nas informações e discussões junto aos atores políticos e gestores territoriais, foram formulados dois eixos de diálogo/argumentação que tentam ilustrar/ordenar a análise a partir dessas questões norteadoras da pesquisa: 1) A fragmentação territorial é intensificada a partir da heteronomia das instituições e das pessoas; 2) A fragmentação pode ser entendida enquanto intencionalidade para a desintegração.

## **A FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL É INTENSIFICADA A PARTIR DA HETERONOMIA DAS INSTITUIÇÕES E DAS PESSOAS.**

Os quatro recortes de gestão territorial possuem diferentes níveis de instrumentos, de instâncias e de políticas para a efetivação de suas ações. Contudo, muitos dos instrumentos e das instâncias, apesar de atuarem sobre um mesmo território e de terem reconhecida interdependência para o efetivo cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, encontram-se segregados técnica e politicamente. As diferentes instâncias e instituições possuem variados contextos e possibilidades de leitura do território, que, muitas

vezes, são limitadas pela percepção dos limites de cada instância e instrumento. Tanto o processo de gestão territorial, quanto seus instrumentos e técnicas são mutáveis ao longo do tempo e é necessário que as diferenças e incapacidades sejam explicitadas exatamente para poderem ser superadas e permitirem a real integração das políticas e das dinâmicas territoriais. Nesse contexto a percepção do conceito de autonomia parece essencial.

A autonomia pode ser entendida como o conhecimento de si e do espaço em que se insere o indivíduo ou a instituição. Autonomia pressupõe que a partir do reconhecimento de si, seja possível a transgressão para a mudança, quando necessário. A heteronomia é entendida como a adesão às regras e aos modelos externos e que são forçados à prática e às decisões políticas. (FREIRE, 1991; SOUZA, 2003; MORIN, 2002). A gestão territorial fragmentada intensifica a heteronomia territorial principalmente a partir das baixas capacidades institucionais e de gestão das diferentes instituições e pessoas.

Nessa primeira dimensão de análise sobre as dificuldades de autonomia sobressai-se o papel dos municípios enquanto gestores do uso do solo em seus respectivos territórios. O que se percebe é que, apesar da Constituição de 1988 categorizar os municípios como possuidores das mesmas responsabilidades e atribuições, as diferenças técnicas políticas e econômicas entre as municipalidades são muito expressivas. Como afirmado por um participante das entrevistas,

“as diferenças entre os municípios são gritantes, não há como ter consenso em muita coisa, falar de Nova Lima e Baldim... as diferenças são gritantes e em todos os aspectos: técnicos, sociais, políticos, econômicos, populacionais e outros”. (Entrevistas).

A fala acima, apesar de parecer óbvia, sintetiza uma reflexão inicial que é estrutural. Os municípios, enquanto entes federativos, têm uma quantidade de responsabilidades que muitas vezes é desproporcional à sua estrutura financeira, técnica, institucional e política, o que reflete diretamente também na gestão pública. Destacar que os municípios possuem diferentes capacidades é uma questão importante que se torna ainda mais complexa exatamente por ser simples e cotidiana. A percepção social da desigualdade entre as instituições municipais, paralela ao reconhecimento da equiparação das responsabilidades, é uma dimensão da gestão que é bastante complexa de ser debatida, principalmente por estar associada a toda uma estrutura constitucional e federativa que organiza não apenas a gestão, mas o Estado em todas as suas estruturas. Outro enredamento para o debate é pensar as possibilidades de responsabilização, afinal, como efetivar responsabilizações àqueles que reconhecidamente não possuem estruturas possíveis para o cumprimento de suas responsabilidades? Apesar de todas essas complexidades, esse é um problema essencial de ser enfrentado e é preciso que sejam construídos movimentos de autonomia para a construção de um sentimento de interdependência entre as estruturas de gestão, as políticas e os instrumentos, assim como a compreensão de seus riscos, limites e fronteiras.

São muitas as dificuldades para uma inserção equilibrada de diferentes políticas junto à complexa trama de instrumentos e de instâncias que estão associadas ao planejamento e à gestão territorial, uma delas é a limitação técnica para a interlocução dos instrumentos e das políticas de gestão. Como destacado por um participante durante o grupo focal:

Aí tem outro ponto que é a **formação técnica de quem está nos municípios**. Que quando a gente fala em município, a gente não pode deixar de pensar nisso também. Muitos municípios tem uma equipe técnica muito fraca. Eu já vi município ligar **pedindo orientações de como fazer uma ata**, pedindo indicações de pessoas pra serem secretários de meio ambiente e propondo um salário de dois mil reais pra secretário. Os pequenos, né. É claro que tem municípios que têm um bom corpo técnico. (...) Alguns municípios têm um corpo técnico legal e outros que têm muito déficit, que geralmente é **uma pessoa só** (Grupo Focal, grifo nosso)

Outro participante exemplifica o descompasso entre as capacidades de gestão a partir da capacidade técnica municipal comparando duas realidades:

**A Secretaria de Meio Ambiente de Sabará tinha uma sala com uma pessoa ou duas, uma no canto e outra no outro canto**. Aí quando você entra na Secretaria de Meio Ambiente de Belo Horizonte, Secretaria de Planejamento são andares em cada Secretaria, olha o poderio! Aí você via essa diferença imensa e posso fazer um comentário? **Belo Horizonte sempre se comportou como a capital, na época da política, mas no dia a dia “sou município igual a você Sabará, minha divisa daqui, não posso fazer nada”**. (...) Você tem que pensar nessa solidariedade. Belo Horizonte

não pensa [nessa solidariedade] na hora de gestão interna, mas na hora da política, eu sou a capital dos mineiros. (Grupo Focal, grifo nosso)

As duas falas destacam as fortes diferenças a partir da dinâmica dos municípios para a efetividade de sua gestão territorial e para o cumprimento de suas responsabilidades federativas. Os destaques demonstram esse contexto de forma mais direta. Ao informar que um município requereu apoio para a confecção de uma ata, registro simples e cotidiano de atividades e de reuniões públicas, o participante ressalta que a precariedade técnica e de gestão está associada também às dinâmicas cotidianas do município. Ao exemplificar que “a Secretaria de Meio Ambiente de Sabará tinha uma sala com uma pessoa ou duas, uma no canto e outra no outro canto” o participante retoma a dimensão de precariedade de uma importante estrutura de gestão que faz parte da administração direta do município e conta com o status de uma secretaria. Apesar de ter apenas dois funcionários, um em um canto e outro em outro, essa última fala ainda indica a fragmentação interna à própria estrutura de gestão da secretaria.

Durante os debates do grupo focal, ao discutir sobre as possibilidades de interlocução dos instrumentos e das políticas de gestão territorial, um dos participantes afirmou que as diferenças e os limites de gestão estão também associados à dificuldade de interlocução e de integração das políticas territoriais e que, nesse contexto, as limitações técnicas são mostradas como um forte complicador.

Você pega a legislação de recursos hídricos, **mostrando pra fazer isso, falando pra fazer aquilo, mas os municípios não estão preparados**. A mesma coisa eu acho do Plano Diretor Metropolitano, mas em escala diferente. Quando o município faz o plano municipal eles já conseguem conversar melhor [com o PDDI]. E a questão dos loteamentos é a interface. Eu preciso do loteamento, eu preciso lotear, eu preciso fazer área urbana. Então eles irão à agência [metropolitana]. No nosso caso [recursos hídricos] **eles ainda não sabem o que fazer. Eles não veem o papel deles**. Isso é no Alto, no Médio Rio das Velhas... (Grupo Focal, grifo nosso)

Dialogando com os conceitos de autonomia e de heteronomia (FREIRE, 1991; SOUZA, 2003), percebe-se que a baixa capacidade de gestão é também fruto de um modelo político e técnico que não reconhece as diferenças e que acaba por também fomentar a heteronomia. Uma das possibilidades do processo de autonomia institucional é o reconhecimento dos próprios entes enquanto parte de uma estrutura de interdependência política e técnica em que, a articulação (ou não) de variados instrumentos de gestão, rebete diretamente sobre o território em suas diferentes escalas de análise. Considera-se que essa fragmentação pelo não reconhecimento das proximidades é uma complexidade que pode impossibilitar diferentes instâncias e atores de completarem as suas atribuições e as suas responsabilidades.

As diferentes responsabilidades e atribuições dos recortes de gestão territorial podem ser limitadas pelo entendimento autárquico de cada território de planejamento. O entendimento do fragmento enquanto totalidade faz com que a perspectiva de cada recorte se torne um objetivo em si, ou como destaca o ditado popular: “todo sapateiro acha que o couro é tudo”. As políticas territoriais dos quatro recortes apresentados possuem diferentes níveis de interlocução, como já apresentado anteriormente. Contudo, como enfatizado pela fala acima, a fragmentação é também técnica e é também gerada por meio de instrumentos que não são dialogados no cotidiano da gestão pública. O caso pode ser demonstrado a partir de diferentes contextos e instrumentos de gestão, mas é importante destacar que essa interpretação é também produto de perspectivas e leituras de mundo que são focadas e referenciadas a partir dos limites que são impostos (e aceitos) à gestão, aos gestores e aos diferentes atores sociais.

## **A DESINTEGRAÇÃO, OU QUANDO A PARTE É AFIRMADA ENQUANTO TOTALIDADE.**

Em diferentes momentos durante os procedimentos para a obtenção de dados surgiu o entendimento da fragmentação das políticas territoriais enquanto intencionalidade, na medida em que governar cada recorte territorial de forma segregada mostra-se mais prático, mesmo que a gestão se afaste da realidade. A fragmentação é aqui tratada como um processo decorrente da setorização do planejamento territorial, no qual o afastamento entre as políticas territoriais é uma consequência de uma estrutura setorial de governança territorial. Entretanto, retoma-se uma dimensão em que a fragmentação e a não articulação entre as políticas passa a ser entendida como intenção para a segregação de diferentes níveis de territórios de planejamento e reaviva o debate sobre a influência política e econômica do setor empresarial nas políticas territoriais.

Nessa perspectiva, tenta-se construir a reflexão da fragmentação enquanto interesse para o governo da parte que é entendida enquanto totalidade, aproximando-se do que pode ser entendido como a desintegração das políticas territoriais. Tenta-se construir a argumentação a partir de duas perspectivas: a primeira é um entendimento da fragmentação a partir da lógica do governo da parte, em uma mentalidade autárquica que se reafirma no isolamento e impede o diálogo com as outras instâncias e instituições associadas à gestão territorial. A segunda é a de entender a fragmentação a partir da articulação das diferentes instâncias de governo com os setores economicamente hegemônicos, em um processo de patrimonialismo que compromete a isonomia do público e a estruturação de um plano harmônico entre os territórios.

As interdependências entre os diferentes recortes de gestão territorial, seus instrumentos e suas políticas são consideradas como eixo fundamental para a articulação de estruturas e dinâmicas de gestão territorial que se mostrem harmônicas e equilibradas (ELSTER, 1984). A dinâmica das águas, por suas características transescalares e interinstitucionais, poderia mostrar a interface e a interdependência que são premissas para que cada recorte de gestão consiga cumprir com suas respectivas responsabilidades e competências. A interdependência é óbvia e, como destacado por um participante durante o grupo focal:

Eu não consigo pensar nem discutir gestão de recursos hídricos separadamente de gestão ambiental. Porque estamos todos interligados. Como vou discutir água sem discutir a questão da vegetação, cobertura vegetal? Como vou discutir água sem considerar todo um planejamento territorial, planejamento industrial ou planejamento energético? (Entrevistas, grifo nosso)

Apesar da clara interdependência, com muita frequência se percebem contextos e formas de afastamento entre as políticas e as formas de gestão, divergências entre as diferentes instâncias e instituições que, pela dificuldade de diálogo ou por interesse específico, reafirmam a segregação da parte, do recorte. Isola-se um território de planejamento em seus limites de gestão e isso também acontece por interesses e com diversas intencionalidades. Como é afirmado durante o grupo focal:

Isso para mim [a fragmentação da gestão territorial] não é o grande problema, para mim o problema é que **um não quer falar com o outro, para atender interesses econômicos**. Quando se tem apenas uma falta de diálogo, você senta e constrói o diálogo. Agora quando **você não quer o diálogo, porque vai contra interesses econômicos ou políticos**, não há força que faça alinhamento das políticas públicas. **Existe o interesse, uma intenção por trás de tudo isso que é desarticular e tumultuar todo esse tipo de diálogo que seria muito construtivo**. (Grupo Focal, grifo nosso).

O diálogo é uma prática política entre sujeitos, dispostos a se elevarem a partir da interação das diferenças e pela contraposição das experiências e das políticas. Para a construção de diálogo é necessário relativizar a certeza, uma vez que é impossível dialogar quando uma parte é irreduzível em seu posicionamento, também não há possibilidade de barganha e muito menos de construção de harmonia para a formulação de um plano comum e equilibrado. (FREIRE, 1991; FREIRE, 1987; ELSTER, 1984). Quando o diálogo é impedido e negado a partir de interesses específicos da parte, ou como disse o entrevistado “você não quer o diálogo, porque vai contra interesses econômicos ou políticos”, toda a possibilidade de harmonia e de equilíbrio é comprometida e os instrumentos de barganha se mostram ineficientes.

É importante a diferenciação entre Estado (entendido enquanto estrutura social e política surgida dos antagonismos de interesses particulares e interesses coletivos e construído de forma relacional) e o governo (entendido enquanto manifestação do poder do Estado a partir de diferentes estruturas legais, prerrogativas, paradigmas e contextos sócio históricos). A estrutura constitucional brasileira percebe o Estado enquanto Estado Democrático de Direito, ou seja, um ente representativo no qual o poder emana do povo que é possuidor de diferentes direitos que devem ser tutelados, garantidos e estruturados pelo Estado. (BOBBIO, 1987; LEFEBVRE, 2009; POULANTZAS, 2000)

É papel dos governos a formulação e a aplicação de políticas públicas que permitam às pessoas os seus direitos e exija o cumprimento dos deveres, viabilizando um nivelamento mínimo para nossa estrutura social conflituosa e antagônica. Todavia, o que se percebe é uma forte proximidade entre o capital e as diferentes estruturas produtivas e dos variados níveis de governo (LEFEBVRE, 2009; HARVEY, 2001),

condicionando lógicas de governabilidade que, muitas vezes, preferem a fragmentação para a efetivação das políticas que consideram importantes, dentro de sua leitura de parte. Como afirmado nas entrevistas:

É cada município por si. **O município atende a política urbana do território geográfico daquilo que ele define espacialmente como território municipal.** O fato de um município canalizar um curso d'água, tornando aquilo um canhão hidráulico e aí você joga essa pressão toda para o curso da água que vai atingir um município vizinho, **até em situações que potencialmente podem provocar alagamento, enchentes e tudo mais.** Sim ele faz porque é uma prerrogativa dele se comportar dessa forma. **O governante não consegue entender esta visão mais macro,** pouco se interessando realmente pela gestão de recursos hídricos. (Entrevistas, grifo nosso).

A fragmentação das políticas territoriais dificulta a percepção das interconexões, inclusive dos impactos gerados e externalizados por diferentes territórios para outras áreas, com especial destaque para a dinâmica de ocupação da metrópole e a exportação de diferentes níveis de impacto para a qualidade e quantidade das águas para jusante. A fala do entrevistado explicita o caso dos picos hidráulicos provocados pela intensa impermeabilização do uso do solo nos grandes centros urbanos. Porém, acrescenta-se que o lançamento de esgotos nos cursos d'água e a grande carga de materiais difusos são os grandes impactantes em qualidade de água na bacia do Rio das Velhas, inviabilizando diferentes usos e funções ambientais para o curso d'água à jusante. Ao enfatizar que o "governante não consegue essa visão mais macro", retoma-se a discussão da leitura do fragmento territorial como totalidade e que ignora as interdependências de impactos, principalmente se forem negativos.

Em outros momentos das entrevistas e do grupo focal, "a visão mais macro" da fala acima foi chamada de "sistêmica", "holística", "integrada e integradora". Apesar dos diferentes termos, considera-se que essa não é apenas uma ação passiva do gestor/governante que não consegue/é impedido de ver além do fragmento – essa questão foi discutida no item anterior. Acredita-se que a visão do fragmento enquanto totalidade se mostra também como intencionalidade para a organização dos interesses no nível de articular políticas e estruturas econômicas que parecem coerentes a partir do recorte territorial, mas que podem se apresentar como perversas do ponto de vista das águas e dos outros territórios.

Essa perspectiva da autosegregação pela setorização, como possibilidade de construção de políticas de isolamento pela comodidade de se atender a determinados interesses, pode demonstrar um desenho institucional da gestão pública que tem suas políticas muito mais associadas e constrangidas pela lógica da gestão de governos. São, portanto, específicas no tempo e no espaço e voltadas ao atendimento de interesses particulares, associados, muitas vezes, aos setores economicamente hegemônicos.

O conflito entre interesses é necessário para a construção da política, mas ele deve ser público, debatido e explicitado. É indispensável que os poderes antagônicos e conflituosos se enfrentem em arenas públicas e em situação de igualdade para a construção de novas formas políticas que permitam a mudança e a construção de planos comuns e mais harmônicos. A partir das falas e discussões, considera-se que o problema, não são os interesses, mas a posição privilegiada frente aos governos que os interesses econômicos hegemônicos ocupam. Durante as entrevistas, um participante destacou:

As ações são integradas quando há interesse, principalmente econômico, se você falar com determinado município que ele tem de se integrar à uma política pública regional de recursos hídricos, mas que para isso ele vai ter de perder uma mina de exploração de minério ele (o município) vai falar "tô fora". (Entrevistas, grifo nosso).

A relação da integração quando há mutuo benefício é sempre mais prática de ser pensada e articulada. Entretanto, a dinâmica de discussão proposta pelo artigo remete às relações que não são sempre de ganho entre as diferentes políticas, sendo que, com muita frequência, a aplicação de restrições a outros territórios pode ser necessária - o que não necessariamente implica prejuízo econômico, mas talvez restrição para um setor econômico, ou uma atividade. Os mecanismos de externalização dos ônus e de apropriação dos bônus são pouco sadios em níveis de equilíbrio territorial (ELSTER, 1984).

Superar o interesse, ou entender a dependência mutua, é um processo necessário para a construção de relações mais equilibradas para a estruturação da gestão territorial. Contudo, caso o interesse seja entendido enquanto isolamento para a manutenção de estruturas que não serão discutidas na esfera pública, em que se percebe e se é indiferente ao dano gerado a outrem, estaríamos em um modelo de

desequilíbrio das políticas públicas e para o qual as alternativas apresentadas de barganha e de coerção se mostrariam muito complexas de serem efetivadas (ELSTER, 1994; LÖFFLER, 2000).

Mas o isolamento não permite autonomia reafirmando, de outra forma, a heteronomia. (MORIN, 2002). Um participante destacou que “Belo Horizonte quer fazer algo e faz. Nova Lima quer aprovar condomínio e aprova mesmo. A gestão municipal é a mais restrita e tem menor visão”. Nesse sentido, reafirma-se a segregação e o isolamento da parte, em contraposição às interdependências e os interesses comuns.

## **A INTEGRAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO TERRITORIAL A PARTIR DA POLÍTICA DAS ÁGUAS**

Uma das reflexões apresentadas para debate pela pesquisa é de que a dinâmica das águas, por suas características transescalares e transinstitucionais, pode ser um eixo de integração das diferentes políticas territoriais. Para isso é necessária a superação da heteronomia nas estruturas de gestão territorial e a construção de um modelo dialogicamente integrado de instâncias e de instrumentos, de forma a permitir estruturas de planejamento e de gestão territorial que sejam consideradas mais harmônicas e equilibradas. Uma perspectiva para se interpretar a dinâmica territorial é analisá-la por meio da lógica do equilíbrio para a construção de um projeto comum e de um desenho institucional de articulação de políticas públicas. O equilíbrio nas políticas territoriais pode permitir um maior debate entre as ações dissonantes e a estruturação de políticas e programas que possam fomentar e apoiar ações de controle e/ou compensação para as políticas territoriais. (ELSTER, 1994; LÖFFLER, 2000).

O equilíbrio entre as diferentes políticas territoriais parte da necessidade de construção de um plano comum, com um nível mínimo de harmonia entre os objetivos e as propostas das diferentes instituições e pessoas. A construção de um plano comum demanda objetivos e caminhos claros e que devem ser construídos por meio do diálogo da diferença entre as instâncias, as instituições e as pessoas gestoras. A região do Alto Rio das Velhas é composta por muitas lógicas de apropriação e de uso da terra, por isso é necessária a definição clara e dialogada das funções ambientais/territoriais que se deseja promover a partir das diferentes formas de uso do território. Talvez por esse modelo de construção dialogada seja possível a elaboração de um plano/projeto comum entre as diferentes instâncias e instituições atuantes nos territórios.

Apresenta-se a seguir, algumas possibilidades que foram pensadas e construídas considerando o momento político e de gestão atual. Essas considerações e propostas foram elaboradas por meio das reflexões sobre as necessidades de construção de políticas territorialmente equilibradas e das discussões das entrevistas e do grupo focal. As reflexões apresentadas consideram três eixos principais: o primeiro é referente à necessidade de estruturação normativa/legal e política de responsabilidades claras e formas de responsabilização para diferentes instâncias e instituições; o segundo eixo de argumentação discute a construção de autonomia por meio da presença e do diálogo; o terceiro contempla discussões sobre a necessidade de instrumentos de barganha para o dimensionamento e equiparação dos ônus e bônus de diferentes políticas territoriais.

## **A DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES E DE FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO.**

Para o processo de equilíbrio territorial, a barganha e a coerção são consideradas possíveis práticas para a construção do equilíbrio e demandam diferentes estruturas jurídicas e políticas que devem ser reafirmadas e consideradas para a sua efetiva aplicação, com destaque para a definição clara de responsabilidades e meios de responsabilização. A partir das entrevistas, dos questionários e do grupo focal, considera-se que exista uma aparente confusão de responsabilidades entre os diferentes instrumentos e as instâncias de planejamento territorial, o que dificulta as possibilidades de responsabilização e de aplicação efetiva de instrumentos para a construção de equilíbrio entre as políticas territoriais. A definição clara das responsabilidades é muito importante para a consolidação de modelos de equilíbrio territorial, principalmente por viabilizar estruturas e formas de coerção (administrativas e políticas) para a construção de objetivos mais harmoniosos entre os territórios.

A aparente confusão de responsabilidades é, em parte, reflexo de um modelo jurídico e normativo que atribui responsabilidades sem definir formas de responsabilização e sem atribuir titularidades de instrumentos e políticas de forma direta a diferentes instâncias, principalmente para atividades transversais às políticas territoriais, como é o caso das águas. Da mesma forma, contribuem para o cenário de

imprecisão as diferentes incapacidades e dificuldades técnicas, administrativas e políticas que os entes e as instâncias têm em efetivar os seus próprios instrumentos.

Diferentes contextos e ausências institucionais e técnicas são ocupados por discursos e práticas que muitas das vezes não possuem as capacidades jurídicas e instrumentais para a efetivação de suas ações, contribuindo para o cenário de imprecisão. Uma fala realizada durante o grupo focal ajuda a exemplificar esse contexto:

O Plano Diretor de Recursos Hídricos (PDRH) ele cai em uma contradição, porque como eu falei, a lei nos dá a **dominialidade da água**, mas ela tem a ver com os territórios. Exemplo: o que o Plano Diretor prevê? **Área de recuperação de área de recarga. Isso é território. Então o que o plano pode fazer? Ele, no máximo, pode expressar aquilo, colocar números hipotéticos e dizer daquilo.** Mas ele não tem **governabilidade sobre aquilo**. Esse é o grande problema. Isso remete a questão inicial que eu falei de que temos um problema, que você tem um território, que você tem vários atores, vários entes inseridos dentro desse território e que você não tem governabilidade sobre eles. (...) Então você fica realmente num problema entre **aquilo que é idealizado, concebido e aquilo que você efetivamente pode fazer dentro da sua governabilidade**. Aí se criam contradições. (Grupo Focal, grifo nosso)

A fala acima apresenta uma síntese da diferenciação das competências entre as instâncias e sua consequente limitação para a atuação. Ao afirmar que o PDRH está inserido dentro de um “domínio” das águas, reconhece-se a área de atuação enquanto território de gestão, mas não necessariamente a competência de gestão do território, que o participante manifestou como governabilidade. O PDRH sem a articulação de outros instrumentos para a sua efetivação, torna-se irreal uma vez que não consegue viabilizar políticas efetivas para que suas prioridades sejam incorporadas e manifestadas territorialmente. Nessa perspectiva, um dos principais instrumentos para a gestão de recursos hídricos é reduzido a intenções, muitas vezes bem fundamentadas, mas sem efetividade no controle do uso da terra.

Para o equilíbrio institucional ser atingido é necessário o reconhecimento da diferença e da necessidade de melhorias políticas, institucionais e técnicas para a construção de autonomia institucional para a gestão. É necessário se reconhecer a desigualdade e o limite de atuação: a partir da desigualdade pensamos a superação para relações mais igualitárias; a partir do reconhecimento do limite vislumbram-se as áreas sombreadas de fronteiras, que pressupõe a sua mobilidade. (FREIRE, 1997; HISSA, 2002) Outra fala é importante para ajudar a ilustrar o contexto,

Então, nesse sentido eu acho que o comitê de bacia é preventivo, **ele é promotor, ele é ordenador. Ele não deveria ser o fiscalizador, o cobrador**. O que eu acho do ponto de vista do comitê isso é uma distorção, porque na verdade o papel dele seria muito mais neste outro sentido. **Ele acaba, por vezes, ocupando estes espaços por omissão ou por outras ações que quem deveria fazer não faz, se omite ou é deficiente**. (Entrevistas, grifo nosso).

O Comitê de Bacia Hidrográfica não apresenta responsabilidades enquanto ente “fiscalizador” ou “cobrador”, mas segundo o participante ele “ocupa os espaços por omissão” ou deficiência. Essa ação, reflexo da falta de responsabilização pela ausência do ente que possui a responsabilidade, não viabiliza a construção de um planejamento e gestão mais próximos da realidade ou mais justos. Por mais emergencial que seja, é importante que nesse caso, o Comitê e as diversas outras instituições e instâncias que se dispõem a tentar construir a harmonia das políticas territoriais busquem a responsabilização e o diálogo com o ente ausente ou omissor, publicizando o contexto de ausência e deficiência e permitindo que outras instituições e também a sociedade percebam a ausência/deficiência e seus consequentes impactos e busquem formas de responsabilização.

Na fala acima, ao afirmar que o Comitê não possui governabilidade, entende-se que ele não possui controle do uso e ocupação da terra. Contudo, considera-se que a governabilidade pode ser dada pela presença institucional e pelo apoio técnico contínuo para que junto com aquelas instâncias (no exemplo, os municípios), sejam viabilizadas as estruturas e as ações para a efetivação da finalidade política de uso do território proposta pelo ente de bacia. A presença e o apoio podem se mostrar como ferramentas importantes para a construção de modelos de autonomia institucional e também de presença técnica/política para os importantes debates e propostas a serem tomados em âmbito municipal.

As dinâmicas de cooptação e de aproximação da gestão pública dos interesses particulares e econômicos, contudo, não conseguem ser superadas apenas pelas definições normativas e pela explicitação das fragilidades da gestão. Para isso, acredita-se é necessária a superação da heteronomia institucional e das pessoas, como discutido no próximo tópico de pesquisa.

## **A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA A PARTIR DA PRESENÇA E DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL E POLÍTICO.**

Entre os recortes de gestão analisados, em diferentes momentos percebe-se que a dinâmica municipal apresenta as maiores deficiências em nível de gestão e de apoio institucional. A gestão municipal representa as dinâmicas territoriais que estão mais próximas da realidade cotidiana e que também tem o maior risco de cooptação e de constrição por interesses particulares e econômicos.

A construção da autonomia para as pessoas gestoras e as instituições de gestão territorial é considerada como um dos principais instrumentais para o nivelamento dos debates e para a construção de políticas que se reconheçam como interdependentes. É importante a elaboração de um sentimento institucional e pessoal de que os diferentes instrumentos e práticas políticas dos territórios de planejamento e de gestão estão vinculados e somente se justificam pela forma como se materializam nas práticas de gestão e na produção do espaço. O entendimento do território, enquanto processo político, demanda o reconhecimento das diferentes forças que atuam concomitantemente na produção do espaço e das dinâmicas territoriais. Para a superação da diferença, é necessário o seu reconhecimento, como já falado.

A autonomia, nessa perspectiva, ao ser construída de forma dialogada e conjunta entre as diferentes pessoas e instituições, tem o potencial de permitir a percepção dos limites da gestão e, dessa forma, possibilitar o reconhecimento da necessidade de mobilidade das fronteiras dos diferentes territórios de planejamento e de gestão territorial (HISSA, 2002). Para tanto, é necessária a construção de autonomia em dois níveis: o primeiro é o pessoal/individual e que se materializa no diálogo entre as pessoas gestoras e de Estado (POULANTZAS, 2000); o segundo é em nível institucional, que se percebe nos diálogos e na construção de políticas territoriais mais equilibradas. Os procedimentos e ações para as duas possibilidades são intrinsecamente associados, mas possuem tempos e formas que podem ser diferentes.

A autonomia no nível dos técnicos/gestores de Estado é um processo antes de tudo educativo, não apenas quanto à educação formal escolar, mas também de formas educativas que proponham mudar as estruturas de alienação e atomização entre os diferentes técnicos de Estado. Esse processo educativo e formativo deve contemplar os técnicos em diferentes níveis formativos e ter como principal finalidade demonstrar as interdependências técnicas e políticas, assim como reconhecer as necessidades e possibilidades de uma formação a partir dos interesses de Estado e da integração entre as instituições. Esse é um processo que pode permitir o questionamento dos limites que são impostos e aceitos em movimentos de heteronomia institucional que rebatem diretamente nos sujeitos e com sérias consequências para as estruturas de gestão.

A falta de autonomia entre os indivíduos e as instituições, intensificada pelas dificuldades técnicas/políticas e os interesses consolidaram estruturas de heteronomia, de isolamento e de fragmentação que desintegram o território e criam novas totalidades com os fragmentos dos diferentes territórios de planejamento e de gestão. Nessa perspectiva, a autonomia é também utópica, ou seja, fora do lugar político ocupado pelas instituições e pessoas na atualidade. A autonomia constrói-se nas práticas políticas cotidianas e nas relações sociais, permitindo não apenas a consciência de si, mas de um sistema em que se inserem as pessoas e as instituições. Ao ilustrar as dependências e os impactos das diferentes decisões políticas, sintetizadas na cotidiana paisagem dos cursos d'água, percebe-se a complexa rede de interdependências e de interesses que constroem o território.

É necessária a sensibilidade do olhar para entender esse contexto de desigualdades e suas possibilidades de superação. As paisagens dos cursos d'água são reflexos das relações sociais que construímos e materializamos no território. Perceber o curso d'água enquanto síntese é permitir a construção também de um olhar para além da realidade imediata. É construir um olhar com o outro e para o outro, que possa permitir a construção de modelos de empatia que devem ser sustentados no respeito e por meio de relações de solidariedade. A autonomia pode permitir a construção de empatia e com isso a possibilidade de solidariedade, construindo relações que sejam estruturadas para além do interesse de cada território de planejamento e de gestão.

O Rio das Velhas voltar a ser, não o que eu, ou que o Igam, FIEMG... **o que nós queremos...** O que os vários segmentos que estão ali, e aí eu falo de uma questão dos municípios. **Não é o comitê que tem que ter a gestão do território, mas deve ter governança.** (Grupo Focal, grifo nosso).

Considera-se que a construção de autonomia, de empatia e solidariedade demanda a explicitação do conflito e dos diferentes interesses que estão subjacentes às variadas lógicas territoriais. É necessário um processo de governança que incorpore os antagônicos segmentos sociais e que se aproxime diretamente das diferentes formas de participação social. O controle social e a construção de governança, passam pelo acesso às informações traduzidas em suas diferentes linguagens (técnicas, jurídicas, populares, etc.) e pela construção da percepção de um projeto comum, de mútuo interesse para a sociedade. A definição do que “nós queremos”, como afirmado pelo participante do grupo focal, retoma uma dinâmica coletiva de elaboração de processos de governança, que podem ser construídos a partir das águas.

Há uma forte lacuna formativa em nível político dos diferentes técnicos e gestores. Essa lacuna representa também uma dificuldade institucional muito forte para o reconhecimento das responsabilidades institucionais e civis. Nesse sentido, os processos educativos e formativos, direcionados aos técnicos e gestores, possibilitam um aumento das perspectivas de Estado e podem gerar o questionamento das estruturas de governo quando próximas aos interesses particulares, em detrimento dos interesses coletivos. Esse processo de diálogo e de construção deve ser feito de forma integrada nos diferentes recortes territoriais, permitindo a construção de redes de relações e de envolvimento entre as diferentes pessoas gestoras.

O processo educativo deve ser entendido de forma contínua, enquanto políticas educativas de extensão que se mantenham junto às estruturas de gestão ao longo do tempo, consolidando presença política e atuação técnica. Os agentes de fomento a esse tipo de iniciativa devem ser principalmente as instâncias regionais, em especial o Comitê de Bacia do Rio das Velhas e o Conselho Metropolitano. O Comitê de Bacia do Rio das Velhas, possui em sua estrutura os subcomitês. A gestão metropolitana destaca os Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs).

As duas políticas têm forte proposta de extensão, na medida em que levam aos outros locais os conhecimentos, as decisões e as políticas que impactam o território e os lugares, mas que são decisões tomadas, muitas vezes, fora da dinâmica territorial local. Considera-se que em seus preceitos, os Lumes e os Subcomitês, cada qual com seu nível de desenvolvimento, problemas e complexidades de efetivação, podem ter um importante papel como eixo de formação e de diálogo entre as instâncias e as políticas, uma vez que se propõe como espaços de encontro e de diálogo. Considera-se que são políticas ainda em estruturação e que enfrentam dificuldades financeiras e administrativas para a sua consolidação, mas que devem ser consolidadas continuamente e enquanto programas para a construção cotidiana e junto às municipalidades e às diferentes discussões advindas das realidades locais a serem dialogadas com as dinâmicas regionais.

Uma possibilidade para a construção de autonomia em âmbito municipal é a consolidação de uma estrutura técnica transversal de extensão contínua junto aos municípios que se disponham a construir um planejamento comum a partir da dinâmica proposta pela política das águas. Considera-se que essa possibilidade de extensão técnica transversal por meio dos subcomitês e dos Lumes pode ser uma importante estratégia formativa e de compartilhamento de informações para a formação de um processo de controle social mais próximo das realidades locais e que sejam construídas também a partir de políticas regionais, como é o caso da Trama Verde e Azul, proposta pelo PDDI e também incorporada como política pelo Comitê do Rio das Velhas.

## **AS POSSIBILIDADES DE BARGANHA PARA O EQUILÍBRIO TERRITORIAL**

As dinâmicas de intervenção no território sempre geram diferentes níveis de ônus e de bônus que devem ser bem analisados e dimensionados para a efetiva construção de um modelo que se aproxime das realidades e das demandas específicas dos lugares e dos diferentes territórios. Ao se tratar de políticas restritivas para formas de uso da terra não é garantida a relação de ganho bilateral ou multilateral, mas é muito provável a consolidação de relações que externalizam ônus aos outros territórios. (AXELROD e KEOHANE, 1985; LÖFFLER, 2000). Como afirmado durante as entrevistas:

Mas o interesse político do administrador **público e político é só ganha-ganha**, se houver perda de recurso que ele possa aplicar no município (mal ou bem), se **ele tiver perda de recursos, se tiver de comprometer parte do orçamento**, mesmo que haja uma melhoria para o povo, se perder parte do orçamento ele não vai aceitar. (Entrevistas, grifo nosso).

Importante destacar que os bônus, todavia, podem ter formatos muito variados e que devem ser considerados de forma ampla e dialogada. A fala acima retoma uma dinâmica de ganho entendida apenas enquanto arrecadação financeira e que é muito presente nos discursos e nas práticas da gestão pública. É relevante que diferentes desenhos de ganho podem ser construídos, por meio de diferentes formas de compensação para a administração pública. Essas outras configurações de entendimento dos bônus também podem ter um forte rebatimento econômico e em termos de arrecadação, mas devem ser medidos também por meio de outros fatores e estruturas: qualidade de vida, segurança ambiental, sustentabilidade econômica por meio de diversificação da matriz produtiva e diversos outros.

Um exemplo pode auxiliar na ilustração da discussão. A restrição de uso em uma área de manancial pode acarretar aumento da disponibilidade hídrica, permitindo aos municípios e regiões, que se encontram a jusante do curso d'água, maior segurança hídrica e consequentes ganhos econômicos. A diminuição de um tipo de atividade econômica (um parque industrial serve ao exemplo) pode impactar o dinamismo econômico de um município, mas também pode propiciar outras formas de uso do território e que também geram relações de bônus, como a apropriação da região como eixo turístico. As políticas de compensação, nesse caso, poderiam ter foco temático para a construção de modelos e de usos que são compatíveis com a função ambiental a que se pretende fomentar. Mas essa função ambiental deve ser dialogada e construída abertamente com todos os atores envolvidos. Os municípios beneficiados pelo aumento da disponibilidade e segurança hídrica deveriam retornar parte dos bônus para a mitigação dos ônus nas áreas restritas, possibilitando a construção de uma política mais harmônica e equilibrada.

Eu acho que Belo Horizonte, por receber (se é que há uma preservação desse manancial por parte dos municípios que estão ao redor) se há um esforço no sentido de preservar para que chegue a Belo Horizonte essa água, eu penso diretamente no pagamento por serviço ambiental. Inclusive é um serviço que extrapola o ambiental é serviço social, inclusive, que está mantendo a sociedade com um bem que é coletivo e indispensável. Imprescindível para a vida. (Entrevistas, grifo nosso).

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) pode ser um excelente instrumento de nivelamento e de distribuição dos ônus e bônus do processo de equilíbrio territorial. Contudo, para que seja consolidado de forma sólida e como instrumento político ele demanda um acordo entre as instituições de perenidade do instrumento enquanto uma política de Estado, portanto contínuo no tempo e com recursos suficientes para garantir às pessoas e às diferentes instâncias segurança para a continuidade de suas políticas.

O PSA é entendido como um instrumento de financiamento da conservação a partir dos conceitos de usuário-pagador/poluidor-pagador e provedor-recebedor. A lógica principal é que aquele a receber os bônus de uma ação pague àquele a quem foram gerados os ônus pela restrição ambiental para a manutenção de serviços ecossistêmicos. Diversos exemplos de pagamentos por serviços ambientais são utilizados em diferentes municípios e regiões do Brasil, mas ainda apresentam estruturas incipientes enquanto política pública e que podem ser articulados com fontes de financiamento em nível global, como a compensação por créditos de carbono. (PAGIOLA et al., , 2017).

o pagamento dos recursos ambientais, acho que ainda está sendo construído, não está claro isso. Temos uma forma de pagamento por poluições que é a cobrança da água. Esse é um jeito. É uma arrecadação baixíssima com pouca capacidade de você reverter. A gente faz um esforço danado, mas com limitação. A gente que eu falo é do comitê. Agora tem outra. Esse lance do meio por cento, que nós pagamos a mais na nossa fatura da Copasa para proteção de mananciais. É uma forma, eu sou pagador, poluidor... Se a Copasa não fizer o investimento ela devolve na próxima atualização ou revisão. (Grupo Focal, grifo nosso).

Na fala acima existe a diferenciação entre duas formas de instrumento. A lógica do poluidor pagador que obriga a empresa poluidora, no exemplo a Copasa, a realizar o pagamento pelo lançamento de efluente contaminante no curso d'água, no caso uma carga orgânica que tem sérios impactos para a dinâmica fluvial e ambiental. Todavia, o pagamento não é proporcional ao dano, gerando uma "arrecadação

baixíssima”. No caso do Rio das Velhas, a cobrança pelo lançamento de efluentes não contempla outros usos, principalmente industriais, esse é um instrumento muito importante e deve ser desenvolvido, de forma a contemplar diferentes atividades ambientalmente impactantes no processo. O meio por cento a que se refere o participante do grupo focal é referente à uma tarifa acordada entre a Agência Reguladora de Água e Esgoto (ARSAE-MG) e a Copasa e que tem a finalidade de gerar recursos para investimentos em recuperação ambiental em áreas de mananciais. Este é um programa que se aproxima do conceito também de usuário-pagador, mas muito recente para ser analisado pelo artigo, visto que ainda não teve ações diretas e concluídas na região do Alto Rio das Velhas. Contudo, é um programa semelhante ao proposto pela lei 12.503/97, conhecida como Lei Piau, e que, apesar de aprovada e sancionada há mais de 20 anos, não gerou os recursos destinados para a proteção de mananciais.

O pagamento por serviços ambientais e a dinâmica de áreas protegidas e suas compensações, são duas interessantes alternativas para a construção de formas de equilíbrio territorial. Considera-se que essas duas ações demandam também o fomento e o apoio externo e regional para a implantação de políticas e programas que permitam a percepção e a estruturação de políticas que ajudem a compensar a dinâmica territorial municipal e local.

As Unidades de Conservação também apresentam uma interessante estrutura para o compartilhamento dos benefícios e a captura de ganhos para a gestão municipal. As áreas protegidas e regulamentadas que estão inseridas junto ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, têm possibilidades de captação de recursos por meio das Compensações Ambientais. Esses recursos, em nível municipal, a depender do empreendimento, podem ser aplicados para a regularização fundiária da UC (em caso de proteção integral) ou para a efetivação dos instrumentos e ações propostos pelo plano de manejo da UC. As UCs possuem também conselho gestor, que deve ser consultado na ocasião de implantação de empreendimentos de impacto, trazendo para a municipalidade (inclusive em nível de decisão) as discussões sobre os impactos da implantação de um empreendimento que será realizado em escala estadual. As UCs ainda permitem o repasse dos recursos do ICMS Ecológico, que podem ser utilizados para a estruturação de uma política ambiental em nível municipal, inclusive repassando recursos para a consolidação de um fundo municipal que poderia, por exemplo, custear ações de pagamento por serviços ambientais.

A percepção de ônus e bônus e seu justo nivelamento deve também considerar as dificuldades de inserção técnica e política dos diferentes atores, de forma a construir relações de equidade e de harmonia. Por isso, considera-se que o papel de diferentes instâncias regionais de atuação para a formação de um processo de autonomia é novamente fundamental para a incorporação dos diferentes atores no processo, garantindo sustentabilidade das ações no tempo, além de melhores resultados.

O diálogo da barganha, nesse caso, poderia utilizar dessas outras possibilidades como forma de construir relações mais harmônicas entre as diferentes instâncias e políticas. Instrumentos como a Compensação Ambiental, ICMS Ecológico e Turístico, acesso à pagamentos por serviços ambientais e outros, podem ser compreendidos como instrumentos de curto-médio prazo e que também apresentam relações de ganho para as áreas de uso restrito, por exemplo. São formas de apropriação dos bônus do uso e ocupação territorial que muitas das vezes não são percebidos enquanto possibilidade pelas diferentes instâncias, em especial os municípios. Considera-se que a percepção dessas outras formas de bônus é também um processo formativo e de autonomia, dialogando diretamente com a proposta de construção de um modelo de equilíbrio territorial por meio da autonomia para as pessoas e para as instituições, como apresentado no tópico anterior.

Os instrumentos de PSA carecem ainda de uma regulação efetiva que pode ser realizada em nível municipal, como é o caso do município de Extrema, considerado ícone das políticas de PSA no Brasil. (PAGIOLA et al., 2017). Os instrumentos da Compensação Ambiental e do repasse do ICMS ecológico possuem regulação federal e estadual, respectivamente, mas demandam níveis de autonomia e de inserção política e técnica considerados desafiadores para as diferentes municipalidades. O arranjo de diálogo e construção em nível de interação entre as escalas de planejamento e de gestão pode auxiliar na superação dessas diferenças e na construção de melhor capacidade de gestão para as diferentes instâncias e instituições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública no Brasil está estruturada a partir de diferentes prerrogativas e modelos que coexistem cotidianamente no processo de gestão e de planejamento territorial. A competência dos serviços de gestão das águas é reconhecida pelo sistema de gerenciamento de recursos hídricos, criado pela lei 9433/1997. Contudo, como afirmado, diferentes políticas e ações que são externas aos instrumentos e políticas da gestão de recursos hídricos têm rebatimento direto na quantidade e na qualidade das águas.

O artigo ressalta que é fundamental retomar a compreensão das pessoas gestoras e das instâncias em uma dimensão de autonomia técnica e institucional para a construção e valorização de perspectivas de Estado que reconheçam as necessidades de compreensão dos diferentes territórios de planejamento e de gestão.

As dinâmicas de intervenção no território sempre geram diferentes níveis de ônus e de bônus e que devem ser bem analisados e dimensionados para a efetiva construção de um modelo que se aproxime das realidades e das demandas específicas dos lugares e dos diferentes territórios. Ao se tratar de políticas restritivas para formas de uso da terra não é garantida a relação de ganho bilateral ou multilateral, mas é muito provável a consolidação de relações que externalizam ônus aos outros territórios. O equilíbrio territorial, entendido enquanto instrumental para a construção de um plano comum entre as diferentes instâncias, é considerado fundamental para a política das águas. Nesse contexto, as necessidades de barganha e de coerção a partir das definições claras de responsabilidades e de possibilidade de responsabilização são fundamentais.

O diálogo da barganha, nesse caso, poderia utilizar dessas outras possibilidades como forma de construir relações mais harmônicas entre as diferentes instâncias e políticas. Instrumentos ambientais como a Compensação Ambiental, ICMS Ecológico e Turístico, acesso à pagamentos por serviços ambientais e outros, podem ser compreendidos como instrumentos de curto-médio prazo e que também apresentam relações de ganho para as áreas de uso restrito, por exemplo. São formas de apropriação dos bônus do uso e ocupação territorial que muitas das vezes não são percebidos enquanto possibilidade pelas diferentes instâncias, em especial os municípios. Considera-se que a percepção dessas outras formas de bônus é também um processo formativo e de autonomia, dialogando diretamente com a proposta de construção de um modelo de equilíbrio territorial por meio da autonomia para as pessoas e para as instituições.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à CAPES/Demanda social pela bolsa de pesquisa de doutorado e ao Grupo de Pesquisa Geomorfologia e Recursos Hídricos (CNPq-UFMG).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AXELROD, R; KEOHANE. R. **Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions.** World politics, p 226-254, 1985. <https://doi.org/10.2307/j.ctv39x84c.12>

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade.** Santiago: EURE, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 1 set. 2013. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Vol. 7. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONI, V; QUARESMA, J. S. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.** Revista Em Tese, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 1 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.433, de 08 de Janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm)>; Acesso em 28 ago 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BROWN, R.; KEATH, N.; WONG, T. Transitioning to Water Sensitive Cities: Historical, Current and Future Transition States. 11th International Conference on Urban Drainage, Edinburgh, Scotland, UK, 2008 Transitioning. **Anais...** Edinburgh, Scotland, UK: 2008

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

ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais:** quando a racionalidade falha. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1984.

FERNANDES, E. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, H. S. M.; COSTA, G. M. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil:** trajetória e perspectivas. Belo Horizonte: C/ARTE, 2008. p. 123–135.

FREIRE, P. (1991). **Educação na Cidade.** São Paulo: Paz e Terra.

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

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HARVEY, D.. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2001.

HISSA, C. E. V. **A mobilidade das fronteiras:** inserções da geografia na crise da modernidade. Vol. 69. Editora UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. Fronteiras entre ciência e saberes locais: arquiteturas do pensamento utópico. In: IX Colóquio Internacional de Geocrítica: os problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía u las ciencias sociales. **Actas ...** Barcelona: Ed. Universidad de Barcelona; Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007. Não paginado. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/9porto/cahissa.htm>>. Acesso em: Ago. 2019.

LEFEBVRE, H. **State, Space, World:** Selected Essays. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

LEMOS, R. S. **Política participativa na gestão dos recursos hídricos:** os subcomitês de bacia hidrográfica do Rio das Velhas. [Monografia de graduação] Departamento de geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

LÖFFLER, E. A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 5-34, abr./jun. 2000. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.323>

MAGALHÃES JÚNIOR, A.P. **Indicadores ambientais e recursos hídricos:** realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MORIN E. **A cabeça bem-feita:** repensar a reforma, reformar o pensamento. 7a ed. Rio de Janeiro: Bertrand; 2002. 128 p.

NUNES JÚNIOR, T. T. **Perspectivas de efetivação da cobrança pelo uso da água no Brasil com base na investigação da percepção e aceitação social na porção mineira da Bacia do Rio Paraíba do Sul.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais – Instituto de Geociências, 2007.

ORLANDI, E. P. **Análise do discurso:** princípios e procedimentos. Campinas: Pontes Editores, 2009.

PAGIOLA, S; VON GLEHN, H; TAFFARELLO, D. **Pagamento por serviços ambientais:** Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil. São Paulo: SMA/CBRN, 2017.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 2000.

ROLNIK, R. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C.; VAZ, L. V; SILVA, M. L. P. (Org.). **Leituras da Cidade.** Rio de Janeiro: ANPUR - Letra Capital, 2012. p. 87–104.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p 39 – 82, 2002.

SIMÃO, A. B. O uso de grupos focais em uma pesquisa sobre os comportamentos sexual, nupcial e reprodutivo: reflexões a partir de uma experiência prática. In: XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais ...** Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1518/1482> - Acesso em 28/08/2019.

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente. **Bate Papo no SISEMA – discutindo a política ambiental do Estado.** Belo Horizonte, ata da sessão realizada em 29 de maio de 2008.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 566

THOMAS, P. T. **Proposta de Cobrança pelo Uso das Águas Transpostas da Bacia do Rio São Francisco.** - Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2008.

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. **Macrozoneamento Metropolitano - MZ-Metropolitano.** Belo Horizonte: UFMG, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH.** Belo Horizonte: UFMG, 2011.

VINUTO, J. **A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto.** Revista Temáticas, n. 44, 2016.

---

Recebido em: 24/01/2019  
Aceito para publicação em: 29/08/2019