

Considerações teóricas sobre o processo participativo como modelo de gestão do comitê de bacia hidrográfica no gerenciamento de recursos hídricos: uma abordagem preliminar

Edenis César de Oliveira (FCT/UNESP) edenis@netonne.com.br

***Resumo:** Os debates sobre a gestão de recursos hídricos têm ganhado notoriedade nos meios acadêmico, técnico-científico e comunitário de uma forma geral. Falar de água é falar de vida; portanto, debater sobre a gestão dos recursos hídricos é, inevitavelmente, tratar de questão preponderante à qualidade de vida de um povo, de uma nação. O presente ensaio apresenta algumas considerações teóricas preliminares sobre o papel do Comitê de Bacia Hidrográfica, considerado “parlamento das águas”, enquanto espaço aberto à participação dos diferentes segmentos e à negociação – política e social, nas tomadas de decisão, no contexto do gerenciamento dos recursos hídricos. Oportunamente, de forma resumida, apresenta os principais aspectos deste colegiado, referente à sua base legal de constituição, sua composição, principais atribuições, além de seu papel estratégico no campo do novo modelo de gerenciamento de recursos hídricos que preconiza a gestão compartilhada, tendo como base de sustentação a descentralização, a integração e a participação. Finalizando, propõe-se a uma breve abordagem crítica do processo de participação, apresentando, ocasionalmente, sugestão de uma investigação mais sistematizada da participação no âmbito dos colegiados.*

***Palavras-chave:** Gerenciamento de Recursos Hídricos; Comitês de Bacia Hidrográfica; Processo Participativo; Gestão participativa.*

1. Introdução

A necessidade, cada vez maior, de se obter água na quantidade e na qualidade desejadas para os diversos usos exige planejamento e coordenação de ações. Assim, o gerenciamento dos recursos hídricos torna-se fator de importância estratégica para o desenvolvimento econômico sustentável de uma região, de uma nação. O grande desafio, porém, é promover um gerenciamento que compreenda, em todo seu arcabouço, a participação efetiva de todos os interessados nessa questão – governo, setor empresarial, sociedade civil organizada e usuários em geral.

Para Mantovani e Barreto (2002) a água é um bem público, o que significa, em primeiro lugar, que é um bem de todos, e que deve ter seu uso regido pelo interesse comum da sociedade. Por ser um bem escasso ela é recurso estratégico e como tal deve ser tratada. Deve-se assegurar a oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população e, ao mesmo tempo, a garantia dos usos múltiplos como o uso para a agricultura, a indústria, o desenvolvimento urbano, a navegação, a recreação e a geração de energia elétrica entre outras.

De acordo com Setti et al. (2001, p. 43):

Quando há abundância de água, ela pode ser tratada como bem livre, sem valor econômico. Com o crescimento da demanda, começam a surgir conflitos entre usos e usuários da água, a qual passa a ser escassa e, então, precisa ser gerida como bem econômico, devendo ser-lhe atribuído o justo

valor. Essa escassez também pode decorrer devido aspectos qualitativos, quando a poluição afeta de tal forma a qualidade da água que os valores excedem os padrões admissíveis para determinados usos.

Os citados autores ainda acrescentam a necessidade de adaptar as atividades humanas à capacidade da natureza de assimilar essas intervenções, preservando as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas aquáticos, além do combate de moléstias relacionadas à água.

A Lei Federal nº. 9.433 de 08/01/1997 estabelece que a Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- A água é um bem de domínio público;
- A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- Em situação de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é para o consumo humano e de animais;
- A gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- **A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.**

Para Barros (2002) esta lei dá um importante passo ao considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Esse novo recorte territorial passa a ter uma relação direta com as questões econômicas, sociais e ambientais da população que a integra. Podemos afirmar que se trata de uma verdadeira mudança cultural e estrutural na forma de pensar a dinâmica territorial.

Segundo Muñoz (2002, p. 222) “bacia hidrográfica pode ser definida como uma área topográfica, drenada por um curso da água ou um sistema de cursos da água de forma que toda vazão efluente seja descarregada através de uma simples saída”. O autor acrescenta que para a ciência ambiental, a bacia hidrográfica contém o conceito de integração. Sua adoção, uso e aplicação para estudos de problemas ambientais são fundamentais, pois contém informações físicas, biológicas e socioeconômicas, ao passo que nenhuma dessas variáveis pode ser desconsiderada, se a análise de basear na sua verdadeira compreensão.

A bacia hidrográfica é uma realidade física, mas é também um conceito socialmente construído. Passa a ser, portanto, um campo de ação política no que diz respeito à partilha de responsabilidades e de tomada de decisão (CUNHA & GUERRA, 2003).

Diante do exposto, a definição de bacia hidrográfica como unidade geográfica pertinente para atender a objetivos propostos por organizações institucionais emergentes não se constitui apenas no reconhecimento do peso da dimensão ecológica, mas também das dimensões sociais, culturais e políticas na busca pela compreensão e proposição de medidas mitigadoras face à complexidade dos problemas ambientais.

Em São Paulo, a partir da Lei Estadual nº. 7.663/91, o território estadual foi dividido em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), contando cada uma dessas unidades com um Comitê de Bacia Hidrográfica, instância deliberativa e composta por representantes do governo estadual, dos municípios pertencentes à bacia e da sociedade civil

organizada, representando um real avanço em termos de políticas públicas (NOVAES e JACOBI, 2002).

Para Setti et al. (2001) “essa divisão hidrográfica levou em conta, inicialmente, aspectos físicos, isto é, divisores hidrográficos, hidrogeologia, clima, solo, aspectos ambientais etc. Mas, posteriormente, o critério básico foi sócio-político: desenvolvimento econômico e social, coesão política, áreas e distâncias máximas para facilitar essa coesão e outros aspectos”.

Nesse contexto, o Comitê de Bacia Hidrográfica, considerado “parlamento das águas” apresenta-se como foro legítimo de discussão e embates, reunindo os mais diversos atores interessados nessa questão, no objetivo precípua de buscar consensos a partir de uma perspectiva integrada, descentralizada e, sobretudo, participativa.

Embora a gestão ampla dos recursos hídricos fique a cargo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no nível federal, e sob responsabilidade dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH) no nível estadual, destacamos a relevância da atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica, neste caso, como um importante órgão gestor dentro de sua área de atuação, a bacia hidrográfica. O destaque justifica-se, principalmente, pelo fato deste colegiado estar próximo à ocorrência dos fatos, além de contemplar em sua composição, a participação expressiva da sociedade civil organizada¹.

À frente apresentaremos mais detalhes sobre este colegiado. Neste momento, porém, convém esclarecer um impasse conceitual que se apresenta sempre que nos dispomos a discutir recursos hídricos: trata-se dos termos *gestão* e *gerenciamento*. É a mesma coisa? Possuem significados diferentes, porém dizem respeito a práticas diferenciadas?

Para Macedo² (1994 apud LEAL, 2000, p. 9) trata-se de “purismo conceitual querer diferenciar as atribuições e os processos da gestão quando comparados aos de gerenciamento”. Ao atestar a igualdade dos dois termos, afirma:

[...] não há como admitir que um Gestor seja diverso de um Gerente senão através da argumentação de que os gerentes executam as ações segundo as orientações e negociações realizadas pelos gestores. Aqueles acompanham e controlam os processos, estes fazem gestões para que os processos sejam realizados. Mas esta argumentação, aparentemente lógica, incorre em um erro grave, que consiste em misturar o significado de verbos que a língua vernácula oferece (gerir e gerenciar) com as atribuições de um único personagem, como se fossem dois. Esta hipótese, no mínimo, constitui-se, em uma séria ameaça à qualidade dos resultados da administração ou da engenharia ambiental. Através dela o gerente poderá culpar o gestor pela impossibilidade de realizar, dados que os processos que lhe cabiam foram mal negociados e orientados. Inversamente, o gestor garantirá que a ineficácia do gerente é a única responsável pela consecução dos objetivos pretendidos. E assim ocorrem os processos em que não é possível identificar falhas, não-conformidades e responsáveis: todos se envolvem, porém ninguém se compromete.

¹ Em artigo publicado, Pinto (2006) chama a atenção para o fato de que não se deve considerar *sociedade civil* tudo aquilo que se separa do Estado e do mercado, além de estar atento a não fazer distinção entre sociedade civil e sociedade civil organizada. Ver PINTO, C.R.J. As ONGs e a Política no Brasil: presença de novos atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 3, Rio de Janeiro, 2006, p. 651-670.

² MACEDO, R.K. **Gestão Ambiental**: os instrumentos básicos para a gestão ambiental de territórios e de unidades produtivas. Rio de Janeiro: ABES: AIDIS, 1994.

Nas palavras do autor, fica evidente que a diferenciação conceitual pode levar a uma interpretação equivocada dos papéis e ações a serem desempenhados pelos atores responsáveis no processo diretivo institucional.

Por outro lado, Barros (2002, p. 38) é categórico ao aceitar a igualdade semântica dos conceitos. Porém, no que se refere à prática, não concorda com esta igualdade.

Nas palavras do autor:

O gerenciamento está mais ligado a um procedimento administrativo, verticalizado, que busca otimizar um processo dentro de um sistema hierarquizado. O topo do sistema normalmente é ocupado por um gerente ou administrador, que conta, a seu favor, com uma relação de subordinação e, conseqüentemente, de poder. A gestão é um processo horizontal, menos hierarquizado em que a maioria dos envolvidos não está ligada por uma relação de subordinação ou dependência social, política ou econômica. Neste caso, a convergência de ações só pode ser feita através da negociação. O gestor de hoje é, portanto, um grande negociador, com capacidade técnica específica em sua área, mas, também, com a visão econômica, social e ambiental que os princípios da sustentabilidade exigem. Passa a atuar, então, como um importante mediador de conflitos e interesses diversos na busca de objetivos comuns e necessários à melhoria da qualidade de vida de todos.

Não faz parte do escopo deste trabalho avançar na discussão sobre as diferenciações conceituais que possa haver entre esses dois conceitos. Concordamos com as argumentações em defesa dos dois pontos de vista dos autores, porém, entendemos que tanto o *gerenciamento* como a *gestão* estão diretamente relacionados ao alcance de objetivos organizacionais, função precípua de qualquer organização ou instituição. Neste caso, se apoiarmos-nos na assertiva de Barros (2002) entendemos que o Comitê de Bacia Hidrográfica, neste contexto, se apresenta como um órgão gestor e, mesmo estando integrado numa relação hierárquica, deve evitar as controvérsias oriundas dos posicionamentos diferenciados (MACEDO, 1994) e se voltar para o desempenho de seu papel fundamental que é aglutinar os mais variados interesses, pautado numa visão econômica, social e ambiental, promover o debate, as discussões e buscar o consenso, canalizando os diversos interesses para um propósito único e maior.

A Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, apresenta, em relatório preparado especificamente para este evento, uma síntese da nova forma de gestão. Segundo a comissão:

Colocar em prática uma nova gestão ambiental é, em grande parte, responsabilidade do Estado. Identificar qual a gestão ambiental desejável requer que se leve em conta que o Estado deve repartir responsabilidades com o setor privado, Organizações Não-Governamentais e com a sociedade em geral. A nova gestão deve ser descentralizada com maior equidade na distribuição dos custos. Deve também ter visão abrangente de modo a considerar, de maneira indissolúvel, a questão ambiental e a questão do desenvolvimento econômico e social (CIMA, 1991, p. 169).

Assim, concordamos com Thame (2002, p. 150) quando afirma que a crescente participação nos comitês dos usuários envolvidos e interessados é um caminho eficiente para

consolidar o exercício da cidadania e ajudar a criar as condições para o desenvolvimento sustentado.

2. O Comitê de Bacia Hidrográfica

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um órgão colegiado com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas no âmbito de uma bacia hidrográfica, constituído pelos representantes dos governos municipais, estaduais e federal, pelos representantes dos usuários, e da sociedade civil organizada. Funciona como um “parlamento das águas”, que atua como instância direta de grupos de decisão organizados no âmbito de cada bacia, instituído para abrigar os processos participativos de gestão das águas, em uma esfera de negociação entre os interessados (SRH/MMA, 2004).

Para Domingues e Santos (2002) os comitês de bacia hidrográfica constituem a base do sistema de gerenciamento, pois neles são promovidos os debates das questões relacionadas a recursos hídricos da bacia, articulada a atuação das entidades intervenientes, e resolvidos, em primeira instância, os conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Nas palavras de Granja e Warner (2006, p. 1.115):

A formação dos conselhos (entre eles a figura institucional dos comitês de bacia hidrográfica) representa um enorme avanço inscrito na Constituição Federal de 1988. Ela o coloca como mecanismo de participação popular na formulação e gestão de políticas públicas. Sua estruturação, que se estende pelas três esferas de governo, abriria espaço para a edificação de um federalismo cooperativo.

Segundo Garcia e Valencio (2003) a formação dos comitês representou grande avanço político-institucional para a gestão das águas, respeitando a paridade de votos entre o Estado, os municípios e a sociedade civil.

O artigo 39 da Lei 9.433/97 dispõe sobre a composição do Comitê de Bacia Hidrográfica:

Art. 39 – Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão compostos por representantes:

- I - da União;
- II - dos Estados e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;
- III - dos Municípios, situados, todo ou em parte, em sua área de atuação;
- IV - dos usuários das águas em sua área de atuação;
- V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas têm, entre outras atribuições, as de:

- Promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia;
- Articular a atuação das entidades que trabalham com esse tema;
- Arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos;
- Aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia;
- Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Dessa forma, o Comitê de Bacia Hidrográfica funciona como fórum integrador de políticas, que articula a política de recursos hídricos com a política ambiental, socioeconômica e de uso do solo, entre outras, buscando, sempre, de forma sustentável, a utilização dos recursos naturais da bacia hidrográfica (MASCARENHAS, 2006).

O papel estratégico deste colegiado encontra-se embasado num aparato legal para a gestão dos recursos hídricos no País, sendo considerado como um dos mais inovadores, exatamente por promover a implementação de um modelo diferenciado, a partir de princípios norteadores que preconizam a gestão compartilhada, tendo como base de sustentação a descentralização, a integração e a participação.

Para Rebouças (2002, p. 573) os Comitês de Bacias Hidrográficas deverão desempenhar importante papel de coordenação e deliberação, procurando-se valorizar o processo participativo.

Essa forma de gestão pautada no princípio da equidade social, transparência e, sobretudo, no envolvimento de toda população, sem que as decisões sejam concentradas numa única ou em poucas esferas da sociedade, pode, com certeza, contribuir para um passo significativo do desenvolvimento econômico social a que tanto almejamos.

3. A gestão participativa e o desafio a ser superado

No entender de Chiavenato (2007) gestão participativa é uma evolução do processo democrático de participar e decidir. Entretanto, segundo este autor, esta forma de gestão não se baseia simplesmente na democracia da maioria, mas, antes e sobretudo, na democracia do consenso.

Na democracia da maioria impera a vontade da parcela que estiver em maior número em detrimento daquela com menor número de pessoas. Dessa forma, enquanto a maioria ganha, a minoria perde. Na democracia do consenso prevalece o resultado das negociações entre todas as partes, incluindo, com mesmo peso, a vontade das minorias e de todas as partes envolvidas.

Assim, “as vontades de todas as partes são submetidas a um intenso trabalho de discussão e de negociação, cujo resultado representa o esforço coletivo e não somente a vontade de um grupo majoritário sobre os demais” (op. cit., 2007).

De acordo com Paterman³ (1970 apud MOGGI, 1991) a participação consiste basicamente na criação de oportunidades para que as pessoas influenciem decisões que as afetarão.

Dessa forma, a participação nos órgãos colegiados de gestão não significa transferência de poder e responsabilidade do Estado para a sociedade civil. É, antes, uma forma de controle direto dos cidadãos sobre decisões de políticas públicas, que afetam os interesses coletivos e a vida de cada um. Entretanto, em um país com uma cultura política marcada por relações clientelistas e paternalistas, a implantação de um modelo de gestão participativa acaba sendo permeada por contradições e ambigüidades. Além dos conflitos e divergências de interesses, os agentes envolvidos confrontam-se com as assimetrias de poder,

³ PATERMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge University Press, 1970, p. 12.

de conhecimento e de habilidades, com a legitimidade das representações, com práticas arraigadas de gestão tecnocrática e centralizada, enfim, com toda ordem de dificuldade (SMA/CPLEA, 2004).

Para Stroh (2003) o avanço do processo de democratização no país tem ocasionado um crescimento significativo da importância da promoção da participação dos grupos sociais, atingidos por intervenções econômicas de desenvolvimento. Para esta autora, “a sociedade brasileira vem passando por um processo de organização em que as demandas pela participação se associam a reivindicações pela co-responsabilização nas decisões”.

Na prática do gerenciamento dos recursos hídricos, notadamente sob o ponto de vista dos representantes dos usuários da água, por “motivos de interesses políticos ou em benefício próprio, os representantes estaduais e municipais unem-se em prol de suas reivindicações, enfraquecendo as propostas manifestadas pelos segmentos usuários” (GARCIA e VALENCIO, 2003, p. 192).

Novaes e Jacobi (2002), ao analisarem a noção de eficiência institucional aplicada aos Comitês de Bacia Hidrográfica consideram os seguintes indicadores como possíveis parâmetros de eficiência institucional:

- A realização dos objetivos e metas previstos na legislação, nos estatutos e regimentos internos;
- A elaboração de um Plano de Bacia (ou, ao menos, de uma agenda de prioridades);
- A alocação de recursos nas áreas priorizadas no Plano de Bacia;
- A legitimidade da representação;
- A participação e presença de quorum nas reuniões;
- O envolvimento do Comitê com questões regionais relevantes relativas aos recursos hídricos, ao meio ambiente, e ao desenvolvimento econômico e social da bacia.

Fica evidente, portanto, que, para este órgão colegiado ser considerado eficiente, é necessário que cumpra ao máximo seus objetivos, mormente ao garantir a participação social no processo decisório. Entretanto, torna-se também imprescindível para a obtenção de um elevado nível de eficiência, sua atuação como fórum democrático, pluralista e participativo, não somente porque esta é a melhor estratégia para a boa gestão das águas, mas como objetivo em si mesmo (SMA/CPLEA, 2004).

De acordo com Rattner (1999) o desafio crucial para as sociedades em desenvolvimento é como conciliar os interesses do mercado com outras instituições sociais que viabilizem as condições necessárias para a participação democrática de todos os cidadãos nos processos decisórios.

Ocorre que a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil é um processo que precisa ser constantemente revisado e atualizado, e que depende do desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem para o avanço e o aperfeiçoamento das organizações colegiadas e de todos os atores envolvidos (op. cit., 2004).

Não obstante a implementação de um processo de desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem, outro aparente entrave que precisa ser superado, diz respeito ao acesso a informações técnicas pela sociedade civil.

Para Jacobi (2004), há certo equívoco na legislação, sendo que, por um lado, abre espaço para a participação da sociedade civil, por outro, supõe um determinado nível de acesso a informações técnicas.

De acordo com Edgar Morin (2003):

[...] o conhecimento técnico está reservado aos especialistas, cuja competência em uma área fechada é acompanhada de incompetência quando esta área é parasitada por influências externas ou modificada por algum acontecimento novo. Nessas condições, o cidadão perde o direito ao conhecimento. [...] É problema da vida cotidiana: o desenvolvimento da tecnoburocracia instaura o reinado dos peritos em áreas que, até então, dependiam de discussões e decisões políticas [...] (p. 111).

Tendo em vista que o processo decisório nos comitês é fundamentado no fluxo de informações, indo desde as informações sobre os objetivos e operacionalidades do colegiado e de outras instâncias gestoras até informações hidrológicas da bacia (MAGALHÃES JR., 2001⁴ apud LIMA, 2005), o acesso deve ser totalmente democratizado e, se for o caso, a linguagem técnica deve ser “traduzida” para uma versão mais acessível e de melhor entendimento da sociedade civil, neste caso, considerada como um ator leigo.

Importante então ratificar a importância de não somente publicizar as informações a todos os envolvidos e interessados, mas, também, criar condições no sentido de verificar o real entendimento das informações que estão sendo transmitidas, pois, caso contrário, um espaço tido como fórum de discussões, corre o risco de não cumprir com seu propósito maior. A assertiva encontra sustentação, como pode ser observado, nas palavras de Cardoso (2003, p. 41):

No que tange ao discurso de técnicos, é muito freqüente que nas audiências públicas para apresentar os Planos Diretores das Bacias, realizados por instituições de pesquisa e empresas de consultoria, aqueles que apresentam façam-no de uma forma que simplesmente inviabiliza sequer que se gere algum tipo de discussão, ou mesmo que se levante dúvidas.

Para Jacobi (2004, p. 278), “a dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos – governamentais, empresariais e usuários –, o que limita as chances de abuso de poder, mas não necessariamente de manipulação de interesses pelo Executivo”.

Ainda, de acordo com este autor, o surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo está relacionado com as mudanças na matriz sociopolítica por meio de um maior questionamento do papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais.

Malgrado o formato inovador desse modelo de gestão, o grande desafio para estes órgãos colegiados tem sido o de adotar e implementar um sistema de distribuição das informações que seja acessível e sirva como ferramenta de suporte à tomada de decisão de todos os atores envolvidos. Além disso, ressalte-se o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores em detrimento de outros (JACOBI, 2004, p. 277).

⁴ MAGALHÃES JR. A. Variáveis e desafios do processo decisório no contexto dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil. In: **Ambiente e sociedade**, n. 8, p. 21-48, 2001.



Portanto, a paridade no percentual de votos, não significa, sob nenhuma perspectiva, paridade na capacidade de tomada de decisão, ou ainda suporte (nível de conhecimento) sociotécnico suficiente que embase as práticas decisórias de forma igualitária.

Ainda nessa linha de pensamento, Del Prette (2000) assevera que:

A estruturação tripartite proposta por esse novo sistema de gestão ainda não se assenta em bases sustentadas pela equidade social. Embora sejam constantes os projetos que reivindicam o envolvimento de instituições da sociedade civil e que propõem atrativos à participação, há sérios limites a sua implementação. Mais agravante é o fato de a participação ser extremamente seletiva, dadas as possibilidades de envolvimento diferenciado entre os segmentos sociais, embora não exclua, a princípio, qualquer grupo, sob o ponto de vista formal.

Dessa forma, a apropriação de forma desigual das informações pertinentes e necessárias ao auxílio da tomada de decisão já se constitui, inicialmente, em um obstáculo a ser superado, sobretudo ao tornar demasiadamente seletiva a participação de instituições da sociedade civil.

De acordo com Jacobi (2004):

Apesar dos avanços, a Lei 9.433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por eles nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos comitês. Dessa forma, o poder decisório mantém-se entre os que detêm o conhecimento técnico-científico (p. 279).

A questão é complexa. Por um lado, constata-se, como mencionado e corroborado anteriormente, um avanço no modelo de gestão, notadamente na constituição dos colegiados como “parlamento das águas” envolvendo os mais diversos atores em torno de um objetivo comum; de outro, uma dificuldade de exercício da participação plena por parte da sociedade civil.

Para Jacobi (2004), o maior problema com o qual se têm defrontado muitos comitês é o de diversos atores envolvidos na dinâmica territorial possuírem visões divergentes do processo e dos objetivos, dificultando a busca de soluções mais equitativas.

Ora, entendemos que a diversidade de opiniões e idéias é inerente ao bom funcionamento de um colegiado, uma vez que reúne atores dos mais diversos segmentos, com pontos de vista e interesses divergentes, como afirma o próprio Jacobi et al (2002), “o conflito lhe é inerente, como é a própria democracia”. Portanto, neste caso, a diversidade seria um fator positivo.

No entender de Stroh (2003), qualquer processo de negociação não deve ser pautado a partir de uma lógica cartesiana linear. Para esta autora:

A democracia moderna pressupõe a existência de divergências e conflitos de interesses entre as partes envolvidas em uma negociação, e as situações de confronto não podem ser identificadas como anomalias do processo, mas como elementos intrínsecos da pluralidade de interesses, onde estão retidos antagonismos, ambigüidades, desconfianças e oposições que podem ser

superadas em um processo interativo, onde se busquem soluções compartilhadas (p. 290).

Ocorre que a divergência constatada nas pesquisas realizadas por Jacobi (2004), não se encontra nas opiniões e idéias, mas, na maneira de ver e interpretar os processos e objetivos. De fato, este se constitui num sério problema institucional, afinal, em qualquer organização que busca resultados efetivos, os processos e os objetivos devem estar claros e no domínio de todos, tendo em vista a necessidade de canalização das energias (competência técnica, informações, conhecimentos, habilidades, motivação etc.) com vistas ao propósito comum.

4. Considerações Finais

Os pontos anteriormente abordados constituem-se em questões que necessitam de uma investigação mais aprofundada. Dessa forma, será possível constatar algumas outras hipóteses que possam surgir notadamente face a novos desafios que emergem constantemente no ambiente institucional.

Porém, diante do desafio do gerenciamento de recursos hídricos em nosso País, pautados na descentralização, na integração e na participação, urge uma tomada de providência no sentido de mitigar os percalços que ainda assolam o pleno funcionamento desse colegiado, entendendo-se, neste caso, a efetiva e ampla participação de todos os atores diretamente envolvidos.

Entretanto, para Jacobi et al (2002) é preciso ir além da simples participação assegurada com base legal. Nas palavras dos autores:

Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. Isto implica na continuidade de um processo de aprendizagem focado na reorganização das relações entre o setor privado, o governo e a sociedade civil. Isto deve vir acompanhado de mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de práticas em relação à proteção do meio ambiente.

Para Jacobi (2004), os mecanismos de participação aumentaram nos últimos dez anos, mas ainda não fazem diferença substancial, sendo que o termo *abordagem participativa* passou a fazer parte indissociável dos discursos governamentais, de ONGs, além de outras agências internacionais com propostas de desenvolvimento.

Assim, entendemos que muito se pode avançar no alcance dos resultados efetivos a que se propõe este colegiado como importante fórum da gestão das águas em nosso País. Para isso, será necessário que haja também uma descentralização das informações estratégicas e que as mesmas sejam transmitidas aos leigos numa linguagem mais acessível, permitindo com isso uma maior integração e autêntica participação.

Por outro lado, deve-se pensar também, como fator não menos importante, numa forma de promover a capacitação dos menos favorecidos com informações técnicas. Capacitação esta que deve extrapolar o limite de um simples treinamento (adestramento?) para o desenvolvimento de um ambiente de contínuo aprendizado, onde a troca e o fluxo de informações sejam e estejam acessíveis a todos.

Todavia, “não cabe dúvida de que os comitês já estão contribuindo para fortalecer o papel dos diversos atores sociais na discussão e criação de políticas públicas que contemplem os interesses de uma camada maior da população” (CARDOSO, 2003).

Porisso acreditamos na necessidade de se envidar maior esforço, no sentido de minimizar e até eliminar as assimetrias existentes, superando os obstáculos institucionais, técnico-burocráticos, na busca e defesa de uma genuína e ativa participação da comunidade, rumo à construção de um sólido processo de extinção da desigualdade e consolidação plena da democracia.

5. Referências

- BARROS, A.B. Organismos de bacias hidrográficas: problemas e soluções. In: MONTICELI, J.J. (coord.). **Organismos de bacias hidrográficas**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS, 2002.
- BRAGA, R.; CARVALHO, P.F. (Org.). **Recursos hídricos e planejamento urbano e regional**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – DEPLAN/Unesp/IGCE, 2003.
- BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Brasília: CIMA, 1991.
- CARDOSO, M.L.de M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. In: **Ciência e Cultura**, v. 55, n. 4, out./dez. 2003.
- CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- CUNHA, S.B.; GUERRA, A.J.T. (Org.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- DEL PRETTE, M.E. **A apropriação de recursos hídricos e conflitos sociais: a gestão das áreas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo**. 2000. 192 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo – USP.
- DOMINGUES, A.F.; SANTOS, J.L. Comitê de bacia hidrográfica: uma visão otimista. In: THAME, A.C.M. (org.). **Comitês de bacias hidrográficas: uma revolução conceitual**. São Paulo: IQUAL Editora, 2002.
- GARCIA, A.C.M.M; VALENCIO, N.F.L.S. Gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo: obstáculos técnicos e políticos à sustentabilidade das práticas decisórias em comitês de bacias. In: MARTINS, R.C.; VALENCIO, N.F.L.S. (org.). **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais**. v II. São Carlos-SP: RiMa, 2003.
- GRANJA, S.I.B.; WARNER, J. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiaridade na gestão das águas no Brasil? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 6, nov./dez. 2006, p. 1097-1121.
- JACOB, P.R. et al. **Capital social e desempenho institucional: reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – São Paulo**. Anpas: 2002.
- JACOBI, P.R. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento dos espaços públicos colegiados. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- LEAL, A.C. **Gestão das águas no Pontal do Paranapanema – São Paulo**. Campinas, 2000. 299 f. Tese (Doutorado em Geociências – Área de concentração em Administração e Política de Recursos Minerais). Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Instituto de Geociências, Campinas.
- LEI nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Política 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.
- LEI nº. 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o estabelecimento das normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

LIMA, A.G. A bacia hidrográfica como recorte de estudos em Geografia Humana. In: **GEOGRAFIA**, v. 14, n. 2. Universidade Estadual de Londrina – UEL, Departamento de Geociências, jul./dez. 2005.

MANTOVANI, M.; BARRETO, S.R. A atuação das organizações não-governamentais no SIGRH, seu fortalecimento e a nova postura em face da Lei 9.790/99 – o marco regulatório do Terceiro Setor. In: THAME, A.C.M. **Comitês de bacias hidrográficas: uma revolução conceitual**. São Paulo: IQUAL Editora, 2002.

MASCARENHAS, A.C. Comitê de bacia hidrográfica: o que é, como funciona, e que papel desempenha na gestão dos recursos hídricos. In: **Plenarium**, ano III, n. 3. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

MOGGI, J. **Administração Participativa e Nível de Identificação com a Empresa – Um Estudo de Caso**. 1991. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Paulo.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 7. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2003.

MUÑOZ, H. R. (Org.). **Interfaces da Gestão de recursos hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997**. 2. ed. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, 2000.

NOVAES, R.C.; JACOBI, P.R. **Comitês de bacia, capital social e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas**. São Paulo: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. I Encontro Anual, 2002.

RATTNER, H. **Liderança para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Nobel, 1999.

REBOUÇAS, A. C. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 2. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Gestão Participativa das águas**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2004.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras. Departamento de Águas e Energia Elétrica. **Legislação de Recursos Hídricos: consolidação**. São Paulo: DAEE, 2002.

SETTI, A.A. et al. **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos**. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Águas – ANA, 2001.

STROH, P.Y. As ciências sociais na interdisciplinaridade do planejamento ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

THAME, A.C.M. Desafios. In: THAME, A.C.M. (org.). **Comitês de bacias hidrográficas: uma revolução conceitual**. São Paulo: IQUAL Editora, 2002.