

MILENA BEATRIZ PEREIRA ALVES GUADALUPE

A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM CONTEXTOS DE  
PARTICIPAÇÃO AMPLIADA: os comitês de bacia hidrográfica

**Belo Horizonte**

Novembro

2006

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MILENA BEATRIZ PEREIRA ALVES GUADALUPE

A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM CONTEXTOS DE  
PARTICIPAÇÃO AMPLIADA: os comitês de bacia hidrográfica

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do  
Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e  
Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais,  
como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

Orientadora: Dra. Maria de Lourdes Dolabela  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais  
2006

**Universidade Federal de Minas Gerais**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Dissertação intitulada “A Gestão de Recursos Hídricos em Contextos de Participação Ampliada: os comitês de bacia hidrográfica”, de autoria da mestranda Milena Beatriz Pereira Alves Guadalupe, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof<sup>ª</sup>.dr<sup>ª</sup>. Maria de Lourdes Dolabela – (SOA/UFMG) - Orientadora

Prof. Dr. Geraldo Magela Costa – (IGC/UFMG)

Prof<sup>ª</sup>.dr<sup>ª</sup>. Cláudia Feres Faria – (DCP/UFMG)

Prof<sup>ª</sup>.dr<sup>ª</sup>. Matilde de Souza – (PUC/MG)

Belo Horizonte, 06 de novembro de 2006.

*Aos meus dois amores, Thiago e Luiza.*

*Aos meus queridos pais, Neli e Marcílio,  
e à minha amiga e irmã, Carlota.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço de modo muito especial à Dr<sup>a</sup> Matilde de Souza, uma grande referência nesse trabalho, cuja generosidade permitiu que ele fosse realizado. Agradeço por ter gentilmente disponibilizado o banco de dados sobre os comitês.

Agradeço à minha querida orientadora prof<sup>a</sup> Maria de Lourdes Dolabela, por ter me acompanhado durante todo percurso acadêmico, quando desde a graduação me foi um exemplo a ser seguido. Agradeço sua colaboração, apoio e amizade.

Agradeço à banca examinadora que se dispôs a avaliar esse trabalho.

À bibliotecária Vilma pela tolerância e prestimosidade. À Adilsa e ao Alessandro pelo apoio institucional.

Aos colegas de curso pelo estímulo, em especial à Luciana que sempre batalhou para que fosse possível conciliar as disciplinas à docência e ao Davidson pelas conversas.

Às amigas Aline, por suas sugestões tão pertinentes e Karen, pelo apoio nos momentos difíceis.

Ao Luiz, Selma, Raphael e Pedro pelos momentos de descontração.

Aos meus primos, Eros e Jennifer pela colaboração no trabalho.

Aos meus pais e minha irmã pelo afeto e por encorajarem a busca de novos conhecimentos. À minha mãe em especial, pelo acompanhamento quase diário desse trabalho, sobretudo nos últimos meses.

Ao Thiago, meu companheiro, amigo e colega de profissão por dividir os momentos de angústia mantendo sempre a serenidade. Por suas colaborações e críticas. Por sua dedicação, apoio incondicional e por ser meu porto seguro.

À Luiza, por ter me ensinado a ver novas possibilidades.

*“La gestión del agua es una tarea que entraña dimensiones tanto culturales como técnica y que refleja la relación que los individuos y las comunidades establecen con la naturaleza. Desde la época prehistórica hasta el presente, la relación del hombre con los recursos hídricos ha ejercido considerable influencia sobre la viabilidad de las sociedades”. (Matsuura, 2006)*

## RESUMO

O processo de descentralização da gestão dos recursos hídricos no Brasil implicou na adoção de mecanismos institucionais-legais voltados para a efetivação de uma gestão integrada, participativa, flexível e democrática dos recursos hídricos em todos os níveis territoriais da administração. Dentre esses mecanismos ressalta-se a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Política de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais que adotaram a bacia hidrográfica como unidade de gestão dos recursos hídricos e como principal órgão gestor, o comitê de bacia hidrográfica. Buscando conhecer mais precisamente o funcionamento desse órgão, o presente trabalho comparou três comitês em Minas Gerais: o Comitê de Bacia Hidrográfica do rio das Velhas, o Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Paraopeba e o Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Piracicaba.

Dessa forma, foi possível refletir sobre o potencial descentralizador do Comitê de Bacia Hidrográfica a partir da introdução de dois segmentos em sua composição: usuários dos recursos hídricos e sociedade civil. A discussão contida no escopo da dissertação caminhou para a verificação da superação do formato hierárquico e centralizador da gestão dos recursos hídricos, vigente até a adoção do Modelo de Sistêmico de Integração Participativa. Por fim, foi possível analisar o processo de construção da deliberação pública no interior desses comitês, embora este não tenha se dado rigorosamente em condições de igualdade.

Palavras-Chave: Recursos hídricos, Gestão, Descentralização, Comitê de Bacia Hidrográfica, Deliberação.



## **ABSTRACT**

The decentralization process of Brazil's hydraulic resource management implies the adoption of institutionally legal policies in order to realize an integrated, participatory, flexible and democratic management of these resources on all territorial levels of administration. The National Policy of Hydraulic Resources and the Policy of Hydraulic Resources of the state of Minas Gerais are among the emphasized policies which have adopted the hydrographic network as a hydraulic resources management team and the hydrographic network committee as its main administrator. In pursuit of a more precise understanding of the functions of this institution, this work compares three committees in Minas Gerais: the Hydrographic Network Committee of Das Velhas River, the Hydrographic Network Committee of Paraopeba River and the Hydrographic Network Committee of Piracicaba River.

In this way, it is possible to reflect on the potential decentralization of the Hydrographic Network Committee by introducing the two segments of its composition: users of hydraulic resources and civil society. The discussion, within the scope of this dissertation, leads to the verification of the surpassing hierarchical and centralized format of hydraulic resource management, that have been present up until the adoption of the Systemic Model of Participatory Integration. In the end, it is possible to analyze the process of the construction of the public deliberation within these committees, even though this process has not been done under strictly unbiased conditions.

**Keywords:** Hydraulic Resources, Management, Decentralization, Hydrographic Network Committee, Deliberation

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Gráfico 1 – Principais problemas da bacia do rio das Velhas .....	70
Gráfico 2 – Principais problemas da bacia do rio Paraopeba .....	76
Gráfico 3 – Principais problemas da bacia do rio Piracicaba .....	77
Gráfico 4 – Grau de escolaridade total - CBH Velhas, CBH Paraopeba e CBH Piracicaba .....	82
Gráfico 5 – Conduta dos membros em situações difíceis .....	98
Gráfico 6 – Consulta a organizações/entidades sobre a pauta por setor.....	105

## **LISTA QUADROS**

Quadro I – Futuro da Participação dos membros no comitê – CBH Velhas, CBH Paraopeba, CBH Piracicaba – 2001.....	107
---	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de sexo dos membros por comitê .....	80
Tabela 2 – Distribuição de faixa etária dos membros por comitê .....	81
Tabela 3 – Distribuição de escolaridade dos membros por comitê .....	83
Tabela 4 – Distribuição de escolaridade dos membros por setor.....	84
Tabela 5 – Início da participação dos membros no comitê por setor.....	86
Tabela 6 – Nomes de outros comitês dos quais o membro faz parte .....	87
Tabela 7 – Forma de escolha dos membros por comitê.....	88
Tabela 8 – Forma de escolha dos membros por setor.....	89
Tabela 9 – Distribuição de assiduidade dos membros.....	92
Tabela 10 – Assiduidade dos membros por comitê.....	92
Tabela 11 – Intensidade de participação por comitê.....	94
Tabela 12 – Intensidade de participação por setor.....	95
Tabela 13 – Conduta nos debates do comitê por setor.....	97
Tabela 14 – Percepção de conflitos por setor.....	100

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANA – Agência Nacional de Água

CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica

CEEIBH – Comitê Especial de Estudos Integrados em Bacias Hidrográficas

CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CETEC – Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais

CIBAPAR – Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

DF – Distrito Federal

DN – Deliberação Normativa

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

DRH – Departamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEF – Instituto Estadual de Florestas

IGA – Instituto de Geociências Aplicadas

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

ONGs – Organizações Não Governamentais

PDD – Poliarquia Diretamente Deliberativa

PERH – Política Estadual de Recursos Hídricos

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PROSAM – Programa de Saneamento Ambiental dos rios Arrudas e Onça

SECT – Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia

SECTMA – Secretaria do Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente

SEIRH - Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento

SISNAMA – Secretaria Nacional de Meio Ambiente

SMA – Superintendência de Meio Ambiente

SNGRH – Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos

SOCT – Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMARIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>7</b>
<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1. DELIBERAÇÃO PÚBLICA, ESTADO EM REDE E GESTÃO INTEGRADA: a construção de espaços públicos à luz das teorias.....</b>	<b>20</b>
1.1 – Da Deliberação Pública.....	21
1.2 – Do Estado em Rede e da Gestão Integrada.....	27
<b>2. A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL E AS POLITICAS DE RECURSOS HÍDRICOS.....</b>	<b>33</b>
2.1 - Os Modelos de Gestão de Recursos Hídricos no Brasil.....	37
2.2 – A Política Nacional de Recursos Hídricos.....	40
2.2.1 – Instrumentos Institucionais.....	42
2.2.1.1 – O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH.....	42
2.2.1.2 – O Comitê de Bacia Hidrográfica.....	44
2.2.1.3 – As Agências de Águas.....	45
2.3 – A Política de Recursos Hídricos em Minas Gerais – PERH.....	46
2.3.1 – A Trajetória da Política Ambiental em Minas Gerais.....	46
<b>3. O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA.....</b>	<b>65</b>
3.1 – Metodologia – A pesquisa nos comitês: CBH Velhas, CBH Paraopeba e CBH Piracicaba - 2002.....	66
3.2 - Dinâmica de funcionamento dos comitês.....	67
3.2.1 – CBH Velhas.....	69
3.2.2 – CBH Paraopeba.....	73
3.1.3 – CBH Piracicaba.....	77
3.2 – Perfil dos Representantes.....	80
3.3 – Dinâmica de Participação e Deliberação.....	92
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>122</b>
Anexo 1 – Mapa dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais.....	122
Anexo 2 – Mapa das Bacias Hidrográficas: Rio das Velhas, Rio Paraopeba, Rio Piracicaba.....	123
Anexo 3 – Questionário aplicado aos membros dos comitês de Bacia Hidrográfica dos Rios Velhas, Paraopeba e Piracicaba.....	124

## APRESENTAÇÃO

O processo constituinte brasileiro na década de oitenta possibilitou a criação de novos arranjos institucionais que geraram experiências participativas, lançando exigências de uma postura de negociação entre a sociedade civil organizada e o poder público. O surgimento de instituições híbridas<sup>1</sup> que agregam o princípio representativo com a participação direta pode ser verificado em diversos setores no Brasil: saúde, assistência social, políticas urbanas etc. A denominação instituições híbridas refere-se a “um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil” (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p.17). Esse partilhamento enseja uma mudança na forma como os atores sociais são incorporados nesses novos arranjos institucionais surgidos pós Constituinte.

Nesse contexto, estão inseridas instituições híbridas que tratam propriamente das questões ambientais. Essas devem ser entendidas, também, a partir de um cenário internacional onde atuaram atores diversos. Buscando compreender o processo de criação dessas instituições de caráter ambiental, esse trabalho pretende rever o momento histórico em que surgiram os movimentos sociais ligados à temática ecológica, não só nacional como também internacionalmente, para em seguida, abordar as alterações jurídicas institucionais que esses movimentos inauguraram.

Partindo do recorte acima referido, o objeto da pesquisa diz respeito a um tipo de inovação institucional híbrida que busca realizar a descentralização da gestão estatal no que concerne à gestão de recursos hídricos - o Comitê de Bacia Hidrográfica. O comitê tem como proposta realizar uma gestão democrática participativa através do compartilhamento de decisões entre atores da sociedade civil e representantes do poder público, promovendo, dessa maneira, a interlocução entre Estado e sociedade civil, democratizando o acesso aos recursos hídricos no Brasil.

---

<sup>1</sup> AVRITZER e PEREIRA. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In: Teoria e Sociedade. Número Especial: Belo Horizonte, 2005.

Os dados analisados referem-se a três comitês: rio Piracicaba, rio Paraopeba e rio das Velhas<sup>2</sup>. Os comitês de bacia hidrográfica são entendidos nesse trabalho como experiências emblemáticas de constituição de espaços públicos de negociação entre múltiplos atores - públicos e privados – e de tentativas de implementação de uma gestão democrática e sustentável dos recursos hídricos.

A análise comparativa entre os três comitês procurou conhecer os espaços de interseção entre poder público, sociedade civil e usuários de recursos hídricos, bem como, a atuação dos atores no interior desses espaços. Nesse sentido, buscou-se identificar como os atores deliberam, quais seus principais parceiros, como se posicionam estrategicamente os representantes dos diversos setores e como entendem o órgão em que atuam.

Com essa análise buscamos avaliar se o Comitê é capaz de propiciar um espaço efetivo de negociação dos múltiplos interesses representados pelos atores envolvidos e produzir deliberações que resultem por um lado na descentralização da gestão e por outro na democratização do acesso aos recursos hídricos em Minas Gerais.

---

<sup>2</sup> O Banco de Dados foi gentilmente disponibilizado pela pesquisadora Matilde de Souza e faz parte de sua tese de doutorado defendida no ano de 2003, junto ao Departamento de Ciência Política da UFMG.



## INTRODUÇÃO

A década de 90 no Brasil foi marcada pela criação de novas instituições democráticas que prevêem a participação direta da população no processo de tomada de decisões referentes à distribuição dos bens públicos e implementação das políticas públicas. Exemplo disso são os conselhos, fóruns e orçamentos participativos instituídos pela Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se nesse trabalho, um tipo de inovação institucional híbrida que busca realizar a descentralização da gestão estatal dos recursos hídricos: o comitê de bacia hidrográfica - CBH<sup>3</sup>. O CBH pretende realizar uma gestão democrática participativa, flexível e adaptável às diferentes realidades regionais, através do compartilhamento de decisões entre atores da sociedade civil, usuários dos recursos hídricos e poder público, promovendo dessa maneira, a interlocução entre Estado e sociedade e dotando de maior eficácia o atendimento às demandas sociais voltadas para a gestão dos recursos hídricos.

Neste sentido, esta dissertação tem como tema a descentralização da gestão dos recursos hídricos no Brasil, a partir da introdução de novos atores: usuários dos recursos hídricos e sociedade civil. Para tanto, faz-se necessário, observar a atuação do Estado em relação à formação desse recente formato de gestão compartilhada dos recursos hídricos e a relação

---

<sup>3</sup> Lei 9.433/97 - 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.

entre os representantes dos três segmentos presentes nos comitês de bacias hidrográficas: poder público, usuários e sociedade civil.

O presente trabalho buscou analisar a gestão participativa dos recursos hídricos em três bacias de Minas Gerais: rio das Velhas, rio Paraopeba e rio Piracicaba. O intuito central foi de confrontar as exigências legais contidas tanto na Política Nacional de Recursos Hídricos, quanto na Política de Recursos Hídricos de Minas Gerais, com a prática deliberativa no interior dos comitês.

Inicialmente, pretendemos demonstrar como o tema meio ambiente e as reflexões inerentes a ele se configuram como um problema de natureza política que está inserida na agenda pública.

Nesse sentido, reflete-se em que medida o comitê de bacia hidrográfica, enquanto órgão gestor dos recursos hídricos é capaz não apenas de vocalizar os interesses diversos dos atores envolvidos como também, de conciliar os mesmos tendo em vista a natureza conflituosa e até mesmo antagônica desses interesses, ressaltando assim, a incorporação da sociedade como “co-responsável” nas decisões relativas aos recursos hídricos. Além da vocação para a conciliação de posições diversas, buscamos mensurar qualitativamente, em que medida as discussões e, sobretudo, as deliberações tomadas no interior dos comitês são capazes de influenciar efetivamente as decisões e práticas políticas.

Para tanto, este trabalho é composto por quatro capítulos. O primeiro capítulo trata de uma discussão teórica a respeito das teorias da deliberação pública de Bohman (1997) e Cohen (1998). Ambas fornecerão suporte para o entendimento das deliberações tomadas no âmbito dos comitês. De forma a auxiliar na análise sobre a deliberação, trabalharemos com a Teoria do Estado em Rede (Castells, 1999) e discutiremos o conceito de gestão integrada. Essa discussão fornecerá subsídios para refletir sobre as alterações jurídico-institucionais implementadas no Brasil após 1988, principalmente, a redefinição do papel do Estado no contexto de descentralização política.

O segundo capítulo tem como objetivo principal refletir sobre a trajetória da legislação ambiental e de recursos hídricos no país, bem como, sobre a possibilidade das mesmas serem efetivadas na prática política. Foram discutidos a introdução da temática ambiental na agenda pública nacional, os princípios de orientação da Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997 e da Política de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais em 1994. Ressaltamos, no âmbito das duas legislações, a adoção dos comitês de bacias hidrográficas enquanto órgãos gestores de recursos hídricos, com o intuito de promover uma gestão descentralizada e compartilhada entre poder público, usuários e sociedade civil organizada.

O terceiro capítulo tem como objetivo central analisar o processo de construção da deliberação pública ocorrida no interior dos comitês de bacia hidrográfica: Velhas, Piracicaba e Paraopeba, a partir do envolvimento de atores do poder público estadual e municipal, usuários e sociedade civil organizada – tendo em vista os interesses socioeconômicos e políticos que orientam as decisões dos referidos atores. Para tanto, serão

consideradas, a composição do comitê desde o momento em que foi concebido, sua dinâmica de atuação, bem como dos atores que o compõem. Nesse capítulo será também será apresentada a metodologia utilizada para coleta de dados e análise dos mesmos.

O quarto e último capítulo é composto pela elaboração das análises finais a partir do material coletado e das reflexões teóricas realizadas inicialmente. Discute-se propriamente a hipótese central: se o formato de participação e deliberação adotado pelos Comitês de Bacias Hidrográficas permite a superação do formato hierárquico e centralizado na gestão dos recursos hídricos através da participação direta de novos atores sociais – usuários e sociedade civil – em nível local. Como hipótese complementar, temos a importância do conhecimento e valores locais para a tomada de decisões no interior dos comitês, de modo a efetivar a gestão adaptável às realidades regionais – como prevê a legislação referente aos recursos hídricos no Brasil.

## **1. DELIBERAÇÃO PÚBLICA, ESTADO EM REDE E GESTÃO INTEGRADA: a construção de espaços públicos à luz das teorias.**

A adoção de formatos de gestão de recursos hídricos baseados no compartilhamento de decisões entre sociedade civil e Estado deve ser observada à luz do modelo estatal de organização das políticas públicas e dos instrumentos legais que regem a gestão das águas no Brasil.

Para a análise referida, adotou-se um referencial teórico que visa discutir a descentralização e democratização da gestão dos recursos hídricos, a partir da introdução de novos atores públicos e privados no cenário nacional no momento em que foi conferida aos mesmos a possibilidade de participar da elaboração de normas e decisões sobre as políticas públicas a serem implementadas. Contudo, essa análise não pretende negligenciar o papel do Estado enquanto ator relevante no que concerne à coordenação desse processo.

De acordo com Santos:

*sob a mesma designação de Estado está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais, locais e globais. (SANTOS, 1998, p.13)*

Partindo desse modelo de Estado apresentado por Santos, serão expostas ao longo do capítulo a “teoria do estado em rede” (Castells, 1998) e as teorias que tratam da democracia deliberativa (Bohman, 1996 e Cohen, 1998). Essas duas correntes teóricas são pertinentes para o estudo, na medida em que fornecem um instrumental analítico para compreender as

alterações jurídico-institucionais ocorridas a partir da mobilização social que emergiu no contexto de interregno democrático na década de 70 no Brasil. Nesse sentido, elas nos ajudam compreender o processo de descentralização política e a consolidação de formatos institucionais participativos nos diversos níveis da federação.

### **1.1 – Da Deliberação Pública**

A escolha pelas teorias da deliberação pública se fez necessária na medida em que a proposta do presente trabalho enfoca um tipo de instituição híbrida – o comitê de bacia hidrográfica – que propõe, a partir das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos descentralizar a gestão das águas através de arranjos institucionais participativos, gerando mecanismos legítimos de deliberação pública. Dois autores serão centrais para análise: Bohman (1996) e Cohen (1998).

Tomando como ponto de partida o conceito de deliberação de Bohman (1996), chegamos à noção de um “processo dialógico através do qual se tem a troca de razões com o objetivo de solucionar situações de conflito que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (BOHMAN, 1996, p.27 apud FERES, 2005, p.63).

A deliberação envolve um diálogo livre e aberto a todos os cidadãos e deve ser produzido em condições de igualdade e publicização. A idéia de igualdade refere-se à posição dos atores no processo de deliberação, já a publicização diz respeito ao ‘espaço público’ em que são tomadas as decisões. A publicização implica na geração de razões e respostas respectivamente, sem a exigência de compartilhamento de ‘crenças e valores’ de primeira

ordem, ou seja, de uma consciência coletiva entre os atores. Entretanto, é necessário que haja uma estrutura formal e informal de convenções, de acordos e leis explícitas que viabilizem a deliberação pública. (BOHMAN, 1996, p.27 apud FERES, 2005, p.46).

A legitimidade dessas leis dependeria da existência de um processo deliberativo “justo, inclusivo e cooperativo”, que remete novamente a uma cooperação contínua entre atores, independentemente das decisões particulares de cada um. Essa idéia de Bohman sobre a legitimidade, não supõe uma aceitação total por todos os atores de todas as leis. Aqui vale, o que o autor denomina de *maiorias deliberativas*. O funcionamento dessas maiorias estaria condicionado à existência de esferas públicas, tanto no âmbito das associações da sociedade civil como no âmbito de instituições representativas e legislativas, uma vez que os mecanismos convencionais do Estado Constitucional não são capazes de gerar intercâmbios – entre instituições públicas e políticas – exigidos pelas *maiorias deliberativas* (FERES, 2005, p.67).

Nesse sentido, a criação de esferas públicas se coloca como uma possibilidade de instaurar algum tipo de controle público dessas instituições, bem como de torná-las mais democráticas. Para Bohman, as instituições são carentes de mecanismos de controle público, dado que se estruturam de forma hierárquica e lidam com os atores sociais de forma autoritária – como se fossem clientes passivos e não fonte primeira de informação e julgamento (FERES, 2005, p.67). Como forma de superar esse formato hierárquico e autoritário, o autor propõe realizar alterações no interior do sistema político através da

revisão continuada de procedimentos democráticos, de modo que estes se tornem mais inclusivos e viabilizem a deliberação pública.

No mesmo esteio que Bohman, Cohen (1998) propõe mudanças no interior do sistema político através de desenhos institucionais deliberativos, reforçando a participação direta dos atores sociais em nível local. Enquanto para Bohman a deliberação remete à possibilidade de cooperação entre atores, para Cohen (1998) a deliberação vincula-se a formas institucionalizadas de participação que envolvam: 1 – decisão de agenda, 2 – proposição de soluções alternativas aos problemas e 3 – negociação das soluções por meio da razão.

De acordo com o autor, a deliberação pública envolve a institucionalização de soluções de problemas pelos cidadãos de maneira direta, não implicando apenas na promoção de discussão informal e ‘possibilidades’ de exercer influências na arena política formal como quis Habermas. Assim, a deliberação direta deve combinar “as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com as vantagens do aprendizado social mais amplo e da ‘*accountability*’ política” (COHEN e SABEL, 1997, p.2 *apud* FERES, 2005, p.70).

A solução de problemas locais através da participação diretamente deliberativa visa inserir no processo, o conhecimento e os valores locais que se fazem relevantes para a tomada de decisões. É importante notar que esses valores introduzem na deliberação pública a expressão das diferenças, ou seja, uma multiplicidade de valores contidos no âmbito local.



No entanto, Cohen não restringe a deliberação ao âmbito local, uma vez que, apesar de reconhecer a importância dos valores e, sobretudo, das soluções de problemas geradas nesse nível, ele propõe a institucionalização de ‘canais’ entre as unidades locais. A seu ver, esses canais permitem que sejam criadas alternativas para cada grupo, tendo em vista as propostas articuladas pelos outros e respeitando a heterogeneidade da esfera pública em que ocorrerá a deliberação.

Nesse ponto surge uma questão central para o entendimento da teoria da deliberação pública proposta por Cohen. De acordo com o autor, dado que as instituições políticas tradicionais, destinadas a solucionar problemas (parlamento, partidos e administração), não apresentam inovações relevantes em direção à solução dos mesmos, e que os cidadãos não resolvam problemas ainda que possam discutir minimamente direções políticas: como transformar a argumentação e as alternativas apresentadas no âmbito da esfera pública em solução efetiva de problemas? E ainda, como assegurar um diálogo permanente entre cidadãos e poder público e ainda influenciar as decisões de instituições tradicionais? (COHEN, 1997 apud FERES, 2005, p.72).

Se Bohman propõe como saída as *maiorias deliberativas*, Cohen defende a idéia da criação de uma *Poliarquia Diretamente Deliberativa – PDD*. A PDD deve propiciar a busca de soluções de problemas coletivos através da argumentação direta, livre e igual entre os cidadãos. Para tanto é preciso, segundo o autor, criar mecanismos que viabilizem a institucionalização da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva,

de modo a influenciar efetivamente o “circuito oficial de poder”, através de mecanismos diretos de participação. Assim,

*a esfera pública na PDD assume a função de buscar formas de resolver problemas diretamente com as agências públicas e não só de promover o debate público que poderá influenciar ou não a arena política formal (FERES, 2005, p.73).*

Expostas as teorias dos dois autores Bohman e Cohen, é possível perceber que ambos buscam a partir de alterações no interior do sistema político institucionalizar práticas comunicativas.

Bohman, ao defender a adoção de *maiorias deliberativas* demonstra que a deliberação não depende da aceitação de todos os argumentos contidos no processo dialógico, para ele a deliberação refere-se à possibilidade de continuidade de cooperação entre os atores envolvidos. Nesse sentido, tanto o sucesso, quanto a legitimidade das decisões dizem respeito às motivações para continuar cooperando e ao reconhecimento de que os atores influenciam os resultados, e não à aceitação unânime por parte dos atores de todos os argumentos expostos ao longo do processo.

Segundo Feres (2005), os objetivos do ato deliberativo envolvem a resolução de conflitos, a restauração da cooperação entre atores e a coordenação de resultados. Assim,

*dado que o diálogo é livre e aberto a todos os cidadãos, cada ator ou grupo cooperaria na deliberação por que espera racionalmente que sua visão seja incorporada na decisão que, por sua vez, será favorável ou pelo menos não desfavorável para ele (FERES, 2005, p.63).*

Nesse sentido, a institucionalização do processo dialógico depende para Bohman menos da existência de consenso e mais da cooperação entre atores, através de procedimentos democráticos mais inclusivos.

Cohen propõe a criação de unidades deliberativas, dando ênfase ao conhecimento e valores locais. Ainda assim, reconhece a importância de conectar essas experiências ao “circuito oficial de poder” de modo a institucionalizar a tomada de decisão coletiva e com isso influenciar as deliberações no âmbito da arena política formal.

Como podemos notar, as duas discussões acerca da deliberação pública apresentadas até o presente momento, contribuem para o entendimento do debate sobre a institucionalização de processos comunicativos no âmbito do sistema político. Assim, elas apontam algumas alternativas para que as práticas comunicativas desenvolvidas no âmbito da esfera pública societária influenciem efetivamente as decisões tomadas no interior das instituições oficiais de poder, tornando-as mais inclusivas.

Ainda que ambas apresentem limitações como apontadas por Feres (2005), que dizem respeito à dependência dos resultados da disponibilidade dos governantes realizarem essas alterações no sistema político, as consideramos pertinentes para a reflexão sobre a adoção de formatos institucionais deliberativos, que contam com a participação de múltiplos atores sociais no âmbito da gestão dos recursos hídricos no Brasil a partir da década de 90.

## **1.2 – Do Estado em Rede e da Gestão Integrada**

O entendimento dos novos formatos de gestão requer, além da discussão referente à deliberação pública, a adoção de teorias que abordem a reconfiguração do modelo estatal de organização e implementação de políticas a partir da descentralização e da inclusão de novos atores – públicos e privados – no âmbito desse modelo. Para tanto, utilizaremos como visto no início do presente capítulo a “teoria do Estado em rede” (Castells, 1988).

A “teoria do Estado em rede” (Castells, 1998; Diniz e Fonseca, 2002) visa explicar a atuação do Estado, tendo em vista o esgotamento do modelo de provisão de políticas sociais onde o Estado desempenhava todas as funções. No lugar de um Estado centralizador, estimulou-se a atuação de múltiplos atores sociais e a criação de espaços de colaboração entre eles. Esse processo encerrou para os autores um ambiente propício para o fortalecimento da sociedade civil, na medida em que buscou legitimar a participação de novos atores na arena pública não estatal.

O fortalecimento da sociedade civil – através da introdução desses atores na esfera pública – consolidou uma rede de interações cambiantes. Segundo Marques (1999) essas interações cristalizaram as instituições, a estrutura social e as características dos grupos em questão. Nesse sentido, a posição dos atores nas redes passou a determinar suas estratégias e delimitar seus projetos e preferências, assim como a determinar seu acesso a recursos de poder.

Partindo desse contexto, passamos a ter uma nova caracterização do Estado que é designado por Castells (1998) como “Estado Rede”, ou seja, uma forma institucional que visa ser mais efetiva e descentralizada para responder operativamente aos desafios da nova Era. Para o autor esse Estado não possui um centro e sim “nós” de múltiplas dimensões.

A configuração do Estado em Rede invocou inovações em três sentidos: horizontalmente, no compartilhamento do poder dentro do mesmo nível de governo, no sentido vertical, ensejando o compartilhamento do poder entre diferentes níveis do governo e no nível extragovernamental, compartilhando poder entre Estado e sociedade civil (Diniz e Fonseca, 2002).

Tais inovações podem ser observadas no âmbito da implementação de políticas públicas no Brasil nos mais diversos setores: assistência social, saúde, educação, meio ambiente etc, sobretudo a partir da década de 90. Esse período tornou-se exemplar no que concerne à adoção de requisitos institucionais que visavam consolidar o processo de descentralização política no país. Apesar da diversidade de experiências implementadas nesses setores, interessa-nos, nesse trabalho, focar naquelas que se referem à temática ambiental, especificamente à gestão de recursos hídricos.

Nesse sentido, é preciso ressaltar a trajetória da gestão de recursos hídricos no Brasil, que partiu de um contexto absolutamente centralizado e burocrático, quando da aprovação do Código das Águas de 1934, para a adoção de instrumentos de gestão participativa, flexível, integrada e descentralizada a partir da década de 90.

O modelo inicial adotado pelo Estado na década de 30, não foi capaz de responder satisfatoriamente às demandas sociais relativas a recursos hídricos, principalmente no nível local. Também se tornou um fator determinante para a ausência de uma gestão integrada da bacia hidrográfica, já que não apresentava uma abordagem global das questões ambientais.

Até a década de 80, a atuação dos governos em relação à problemática ambiental concentrou-se em ações reparadoras e conservadoras e visava, sobretudo, estabelecer padrões aceitáveis de emissão de poluentes ou realizar atividades de fiscalização pontuais. Esse tipo de atuação se mostrou ineficiente no que tange ao atendimento dos interesses públicos e à busca de respostas às demandas locais e regionais da população.

Concomitantemente às exigências de implantação de ações planejadoras, ao longo do período de cinco décadas o conceito de meio ambiente foi ampliado e aprofundado gradativamente nas mais diversas arenas de debate sobre a temática ambiental. A partir da reestruturação desse conceito, “as soluções propostas para a resolução dos problemas ambientais passaram a ser colocadas não somente em termos de proteção, mas também e cada vez mais, em termos de gestão” (PAEHLKE e TORGERSON, 1990 *apud* MACHADO; MIRANDA; PINHEIRO, 2004, p.10).

A gestão a que estamos nos referindo diz respeito a uma perspectiva integrada de ação entre os mais diversos atores atuantes no âmbito ambiental implicando, sobretudo, na co-participação entre gestores, usuários e população local no planejamento e administração dos recursos naturais, ultrapassando as ações meramente corretivas e pontuais.

Na prática, embora a noção de gestão integrada estivesse presente no Código das Águas de 1934, ela levou mais de seis décadas para ser regulamentada e implementada. Ainda assim, a noção presente no documento acima referido dizia respeito a questões puramente técnico-científicas, principalmente no setor hidrelétrico.

Foi apenas no ano de 1985 que o Brasil adotou no plano dos recursos hídricos, um modelo de gestão dentro da perspectiva integrada. Esse modelo era similar ao adotado na França e foi denominado de “Modelo Sistêmico de Integração Participativa”. A ênfase se deu, sobretudo, na adoção de uma “solução compartilhada” na medida em que entendia que o poder público não era capaz de decidir sozinho em determinadas situações. Atualmente, a idéia de gestão integrada reconhece, *a priori*, interesses políticos, econômicos e culturais que envolvem a promoção da mesma.

A efetivação de tipo de gestão requereu, portanto, a substituição de um modelo governamental de ação tecnocrático por uma ação orientada pela negociação *sociotécnica*. Esse tipo de negociação implica em ações que permitam o ajuste de interesses entre propostas resultantes do diagnóstico técnico-científico e as legítimas aspirações e conhecimentos da população local (MACHADO, MIRANDA e PINHEIRO, 2004, p.13).

O plano local tem sido no contexto de estruturação do estado em rede, uma referência para implementação de espaços de negociação e deliberação coletiva. Assim, mesmo que ações que congreguem outros atores possam ser discutidas em outros níveis de poder- estadual e federal - a resolução de problemas pode ocorrer de forma mais eficaz em nível local. A

eficácia no encaminhamento de soluções de conflitos no âmbito local pode ser atribuída à forma como se estrutura a participação social nesse nível. Essa se dá em torno de valores e de mecanismos de sociabilidade mais próximos dos atores sociais em questão, permitindo uma aproximação mais permanente do poder público e intensificando o controle sobre suas ações.

É importante ressaltar que a adoção de uma perspectiva tanto do estado em rede, quanto de uma gestão integrada, no que concerne à análise de implementação de políticas sociais no Brasil, não substitui a nosso ver a ação estatal. O estado no âmbito da análise é um ator central para a coordenação dessas políticas e do diálogo que elas suscitam.

Assim, o estudo de redes não substitui a análise de estruturas formais e seus atributos, tendo o neoinstitucionalismo, a escolha racional e análise espacial muito a contribuir para essas análises. Nesse sentido, a análise de redes se oferece como uma ferramenta analítica que nos permite adotar uma nova visão ou uma nova construção analítica dos objetos de estudo.

Com base nessa metodologia, afirma Marques (1999),

*podemos pela primeira vez analisar a interação entre Estado e sociedade sem recorrer a um padrão de relações a priori, dando espaço para que os dois campos se interpenetrem, o que nos possibilita interpretar de maneira mais precisa a realidade social (MARQUES, 1999, p.3)*

Destarte, a atuação em rede implica em tomada de decisões e planejamento compartilhado de tudo quanto diz respeito aos atores envolvidos nesse processo.



Tendo exposto o referencial teórico que será adotado ao longo do trabalho, o capítulo 2 será reservado à exposição de um breve histórico sobre a emergência da questão ambiental no Brasil, para posteriormente discutir detalhadamente a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Política Estadual de Recursos Hídricos em Minas Gerais.

## **2. A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS**

A emergência de uma nova agenda global referente à questão ambiental expressa a interdependência das relações entre estados, países e nações no que tange às decisões relativas ao tema, denotando o surgimento de assuntos que não se restringem ao âmbito local. As diversas formas de intervenção humana sobre o meio ambiente, sobretudo, as conseqüências causadas por essa intervenção, não podem ser reduzidas às fronteiras nacionais, elas se expandiram e tomaram dimensões internacionais.

Os tratados e acordos internacionais buscaram nesses termos adotar normas, padrões, e regras de controle no que concerne às mudanças climáticas globais. A efetivação desses acordos depende dos Estados-Nações e da criação de instituições nacionais responsáveis por desempenhar funções relativas ao meio ambiente. É nesse cenário que a criação de instituições nacionais referentes à temática ambiental deve ser contextualizada.

No Brasil, a formulação e implementação da política ambiental têm início na década de 70 quando a questão ambiental foi incorporada à agenda governamental. Isso se deu pela amplitude da discussão mundial sobre o tema, principalmente a partir dos países industrializados. Nesse período o desmatamento ganhou importância e configurou-se como uma das principais causas do governo ambientalista. Deste modo, a percepção pública sobre a questão ambiental ocorreu mais rapidamente que as mudanças no meio ambiente (Minas Gerais, 1998a).

Nesse ínterim, inúmeras publicações passaram a valorizar não só os movimentos em prol da preservação do meio ambiente físico, como também a qualidade de vida como uma demanda inerente ao desenvolvimento humano (Capra e Spretnak, 1986 apud Minas Gerais, 1998a). Com esse propósito, diversas conferências internacionais foram realizadas enfocando a promoção de medidas de controle e preservação do meio ambiente.

A exemplo disso, a Conferência de Estocolmo realizada em 1972, recomendava a adoção de medidas padrão de controle de utilização de poluentes orgânicos persistentes de forma sustentável e ambientalmente correta. Entretanto, o governo brasileiro se negou a adotar tais medidas e a repercussão dessa decisão pôde ser sentida pela ampla pressão sofrida pelo Brasil através da mídia mundial. Na verdade, o Brasil pretendia que os países industrializados pagassem pela purificação ambiental ao mesmo tempo em que não acatava a adoção de medidas de controle sugeridas por aqueles países.

De todo modo, essa mobilização em torno da decisão brasileira, acabou por estimular o país a criar um órgão de proteção ambiental, a SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente. A SEMA tornou-se responsável pelo encaminhamento das discussões que levaram à criação em 1981 do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA – que tinha como objetivo central descentralizar a gestão ambiental. Trataremos pormenorizadamente dessas instituições ao longo do capítulo.

Ainda nos anos oitenta, outro passo importante foi dado no Brasil em direção à preservação ambiental, quando foi criada a Lei Nacional do Meio Ambiente<sup>4</sup>. Essa lei visava a racionalização do uso do solo, subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a manutenção do equilíbrio ecológico considerando o meio ambiente como um patrimônio público que deve ser assegurado tendo em vista o coletivo.

Essa lei resultou na criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, constituído pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do DF e dos municípios, tendo como objetivo a proteção e melhoria da qualidade ambiental. O CONAMA foi assim criado, com caráter multissetorial, com participação de representantes estatais e societários, atendendo funções consultivas e deliberativas.

Ainda nesse esteio, a Constituição Federal de 1988, após forte mobilização social, dedicou um capítulo constitucional ao Meio Ambiente. Esse capítulo veio garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo. Assim, “o direito à proteção ambiental é explicitamente reconhecido como coletivo e essencial à qualidade de vida” (MINAS GERAIS, 1998a, p.54).

Na década de noventa, o tema teve como grande propulsor a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-92. Nela, as ONGs desempenharam um papel de suma importância no sentido de desenvolver ações legais

---

<sup>4</sup> Lei Federal Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus Fins e Mecanismos de Formulação e Aplicação, e da outras providências. Brasília: Senado Federal, 1981.

voltadas para a proteção, fiscalização e monitoramento no plano ambiental. Exemplos dessa interferência eficaz em nível nacional são a Declaração do Rio e a Agenda 21 que reafirmaram a importância das ONGs na elaboração de planos de ação em prol do meio ambiente.

No que concerne especificamente à gestão de recursos hídricos, podemos reconhecer como um avanço a adoção do já citado “Modelo Sistêmico de Integração Participativa” na década de oitenta pelo governo brasileiro, no que tange à descentralização da gestão. Ainda em 1988, a extinção do “domínio privado da água”, previsto em determinados casos, alterou significativamente alguns princípios que vigoravam no Código das Águas de 1934. Desde então, os corpos d’água passaram a ser de domínio público.

Foi, no entanto, nos anos noventa, que o Brasil alcançou um significativo avanço na regulamentação do acesso e do uso de recursos naturais. Segundo Souza (2003):

*A Política Nacional de Recursos Hídricos, PNRH, foi instituída no final dos anos 90, inspirada em contemporâneas formulações, internacionalmente aceitas, a respeito da gestão das águas. Nela o Brasil inova não apenas nos princípios que a fundamentam, mas também no aparato institucional necessário à sua efetiva implementação e observância (SOUZA, 2003, p.13-14).*

Entretanto, antes de avançarmos na discussão relativa aos aspectos institucionais que orientam a implementação dessa política, é preciso expor os três modelos de gestão de recursos hídricos desde a década de trinta até o período atual no Brasil.

## **2.1 - Os Modelos de Gestão de Recursos Hídricos no Brasil**

Existem três diferentes modelos de gerenciamento dos recursos hídricos brasileiros que vêm orientar a administração pública de forma geral. Os três modelos são: o modelo burocrático, o modelo econômico-financeiro e o modelo de integração participativa (Minas Gerais, 1998a).

O Modelo Burocrático iniciou-se na década de 30 com a aprovação do Código das Águas em 1934. Esse modelo concentrava o poder em entidades públicas de “ação pontual e reativa, que tinham como função aprovar licenciamentos de obras, conceder outorgas, promover a fiscalização, interditar e multar empreendimentos” (MINAS GERAIS, 1998a, p.173). O que marcou esse modelo é que ele não permitia a negociação, era um modelo autoritário e centralizador que enfatizava instrumentos legais e uma estrutura político-institucional pouco adequada ao tratamento da questão (Minas Gerais, 1998a).

A gestão de recursos hídricos esteve nesse período desvinculada de outros setores relevantes de gestão ambiental. Segundo técnicos da FEAM, os recursos hídricos estiveram articulados historicamente à produção de energia elétrica. O governo priorizou a produção da mesma no Código das Águas de 1934 em detrimento de outros usos.

No modelo burocrático, os usuários cumpriam apenas o conjunto de diretrizes definidas pelo Poder Público. De acordo com Souza (2003), esse modelo não levava em consideração o comportamento dos atores e a dinâmica de interação entre eles, a regulação se dava mesmo pelo Estado.

Como podemos perceber, não havia ainda no Brasil um plano de governo que tratasse da preservação do meio ambiente ou do controle da degradação ambiental de forma sistemática (Minas Gerais, 1998a). Outro problema que deveria ser enfrentado nesse modelo era que apesar de haver um corpo de legislação com preocupação ecológica, as ações legais de defesa ambiental não englobavam a preservação do meio ambiente como um direito coletivo.

O segundo modelo, econômico-financeiro, surgiu com a criação da CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco. Esse modelo foi marcado por incentivos seletivos conferidos pelo governo no sentido de levar ao cumprimento das normas legais de proteção ambiental. Da mesma forma que o modelo burocrático, o modelo econômico financeiro não possibilitou a integração do gerenciamento dos recursos hídricos à gestão ambiental, pelo contrário, ele acarretou mais desigualdades uma vez que privilegiava setores específicos de atuação governamental.

Essa visão setorial impedia, portanto, “uma abordagem global da bacia hidrográfica, seus problemas, recursos e necessidades limitando-se a definir estratégias setoriais” (MINAS GERAIS, 1998a, p.175). Nesse modelo não havia, órgãos colegiados e nenhuma negociação política direta gerando dificuldades na articulação entre poder público e usuários.

O terceiro e último modelo foi adotado pela atual PNRH, e tem como ponto central, a descentralização da gestão territorial, ou seja, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão.

O Modelo Sistêmico de Integração Participativa buscou proporcionar inúmeras formas de negociação através do gerenciamento estratégico das bacias hidrográficas, proporcionando assim, a descentralização das decisões e a fixação de instrumentos legais. Um dos pontos importantes a ressaltar nesse modelo é a autonomia em relação aos recursos públicos, conferindo liberdade de decisão quanto a atuação e gerenciamento dos recursos hídricos. Dessa forma, as decisões passaram a ser tomadas no interior do Comitê de Bacia por representantes de poder público, dos usuários e da sociedade civil organizada.

Tendo como marco inicial a Constituição de 1988 e inspirado por conferências internacionais sobre as águas, este modelo implementou algumas medidas-padrão como a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de gerenciamento tanto no nível federal quanto estadual. Outras medidas a serem destacadas são o abastecimento humano prioritário em caso de escassez, os usos múltiplos da água e o reconhecimento dos recursos hídricos como bem natural dotado de valor econômico. A Constituição Federal de 1988 acabou por consolidar a idéia de descentralização, na medida em que incorporou a gestão ambiental pelos governos locais.



De acordo com esse modelo, foi elaborada a Lei 9.433/97 a partir de uma ampla discussão e conhecimento adquirido - nacional e internacionalmente - por amplos setores da sociedade brasileira. De acordo com o Deputado Federal Fábio Feldman<sup>5</sup>,

*o projeto de lei continha avanços importantes no que se refere ao conjunto da proposta para o setor, ressaltando o sistema de gestão que incluiu a participação dos usuários, o estabelecimento da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a criação de comitês de bacia e o reforço dos instrumentos de gestão (FELDMAN, 1993 apud SOUZA, 2003, p. 85).*

Apesar dos avanços introduzidos pela PNRH a partir da adoção do Modelo Sistêmico de Integração Participativa iremos notar, adiante, que a política referida não criou mecanismos de mobilização e organização da sociedade civil. Ainda sim, sugere-se analisar a proposta de descentralização contida na Política Nacional de Recursos Hídricos, assim como seus principais instrumentos de gestão.

## **2.2 – A Política Nacional de Recursos Hídricos**

A Lei 9.433 de oito de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH. Segundo a PNRH, a água é um bem de domínio público e enquanto recurso natural limitado é dotado de valor econômico. A gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo da águas, e tem como unidade territorial para implementação da PNRH e do SNGRH a Bacia Hidrográfica. De acordo com a Agência Nacional de Águas - ANA, a implantação do SNGRH constitui-se num desafio para a PNRH na medida em que se fez necessário “operacionalizar” o conceito de bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão.

---

<sup>5</sup> O Deputado era relator da Comissão de Defesa do Direito do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e integrante do grupo criado em 1990 para discutir o Projeto de Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Dentre os objetivos da PNRH, encontra-se o de assegurar a disponibilidade da água em padrões de qualidade adequada ao uso. O uso deve, portanto, atender ao princípio de racionalização e integração dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Importa destacar como atitude inovadora desde então, a adequação da gestão dos recursos hídricos às diversidades físicas, econômicas, sociais, culturais etc. das diversas regiões do país, a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, sobretudo, a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com o planejamento regional, estadual e nacional.

A PNRH estabeleceu um novo paradigma para a gestão dos recursos hídricos no Brasil a partir do momento em que instituiu “a gestão integrada, descentralizada e participativa dos recursos hídricos em todos os níveis territoriais da administração” (PEREIRA E GARJULLI, 2002, p.7). O modelo proposto criou “a gestão compartilhada” dos recursos hídricos entre diferentes atores, quais sejam, o poder público, usuários e sociedade civil organizada.

Para tanto, sugeriu-se que fosse adotado um sistema de acompanhamento de uma Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos por meio de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável das bacias e Sub-Bacias Hidrográficas, bem como a adoção de instrumentos de outorga e cobrança pelo uso da água (BRASIL, Agenda 21, sd , p.64).

Como instrumentos institucionais de gestão de recursos hídricos, destacamos, os Comitês de Bacia Hidrográfica, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e as Agências de Águas. Enquanto instrumentos técnicos destacam-se os planos de recursos hídricos, o enquadramento de corpos d'água e a outorga. Finalmente, como instrumento econômico, ressalta-se a cobrança pela água e pela diluição de efluentes.

A seguir, iremos nos deter na exposição e análise dos instrumentos institucionais de gestão uma vez que o objeto de estudo desse trabalho – o comitê de bacia hidrográfica – figura entre esses instrumentos.

## **2.2.1 – Instrumentos Institucionais**

### **2.2.1.1 – O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH**

Criado em junho de 1998, pelo Decreto 2.612 o CNRH tem caráter normativo e deliberativo. É composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos. Dentre suas competências estão:

I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VII -

aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; VIII – vetado; IX – acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso. (Lei Federal 9433/97 Art 35)

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será gerido por: um Presidente, que será o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; um Secretário Executivo, que será o titular do órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos. O Conselho tem como membros representantes:

I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; III - representantes dos usuários dos recursos hídricos; IV - representantes das organizações civis de recursos hídricos. (Lei Federal 9433/97 Art 34).

É importante ressaltar que o número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Outro instrumento a ser destacado é o Comitê de Bacia Hidrográfica para o qual será reservado um capítulo específico nesse trabalho. Nesse momento ele será tratado de forma breve apresentando apenas sua competência e área de atuação.

### **2.2.1.2 – O Comitê de Bacia Hidrográfica**

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são também conhecidos como “Parlamento das Águas”. São compostos por representantes do poder público: federal, estatal e municipal; representantes da sociedade civil e representantes dos usuários. Os Comitês de Bacia têm como área de atuação: “I - a totalidade de uma bacia hidrográfica; II - sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou III - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas” (Lei Federal 9433/97 Art 37). Dentre suas competências no âmbito de sua área de atuação estão:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; VII - (VETADO); VIII -(VETADO); IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (Lei Federal 9433/97 Art 38).

Os Comitês de Bacia promovem debates relativos à gestão de recursos hídricos, tendo desse modo atribuições normativas, consultivas e deliberativas. Suas ações são voltadas para a recuperação e conservação dos recursos hídricos. Para que sejam criados dependem da autorização do CNRH, órgão que estabelece as diretrizes gerais para sua formação e funcionamento.

### **2.2.1.3 – As Agências de Águas**

O último instrumento de gestão a ser tratado são as Agências de Águas que segundo a Lei 9.433/97 exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. Essas Agências terão a mesma área de atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica. A criação das Agências será autorizada pelo CNRH da mesma forma que acontece como o CBH, mediante a solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica. A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação (Lei Federal 9.433/97 Art 43).

De acordo com o que foi exposto sobre a PNRH e seus instrumentos de gestão, podemos considerar que o Brasil tem buscado promover as condições para a preservação da qualidade das águas, dando prioridade ao consumo humano. Para tanto, a PNRH adota instrumentos como a outorga e mecanismos de cobrança reconhecendo dessa forma os recursos hídricos como recurso estratégico ao desenvolvimento econômico-social.

A adoção da gestão integrada de recursos hídricos visa dotar de eficácia as decisões tomadas no âmbito da unidade territorial de gestão, ou seja, no âmbito das Bacias Hidrográficas, uma vez que pretendem promover a negociação de posições entre os múltiplos atores envolvidos na gestão: sociedade civil, usuários e poder público.

Entretanto, a Bacia Hidrográfica enquanto unidade de planejamento se coloca como um desafio à implementação da PNRH, na medida em que exige a articulação entre políticas em vários níveis: municipal, estadual e federal. Outro desafio está em criar mecanismos de mobilização e organização da sociedade civil de forma a superar as pressões políticas dos grupos mais organizados e incluir os grupos excluídos nos processos decisórios.

No decorrer desse trabalho esses desafios se tornarão mais claros, sobretudo quando formos tratar especificamente dos casos estudados: CBH Velhas, CBH Paraopeba e CBH Piracicaba. Nesse capítulo buscamos realizar um breve histórico sobre a implementação da PNRH e seus mecanismos de gestão. No próximo tópico será discutida a Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais, promulgada em 1994.

## **2.3 – A Política de Recursos Hídricos em Minas Gerais – PERH**

### **2.3.1 – A Trajetória da Política Ambiental em Minas Gerais**

O processo de institucionalização da política ambiental no Estado foi orientado pela criação de agências públicas responsáveis pela gestão dos recursos naturais e implementação da política ambiental. Como veremos, a trajetória das ações voltadas para a regulamentação e planejamento da área ambiental em Minas Gerais se deu em três fases identificadas pela Fundação João Pinheiro (1998). As três fases que serão descritas a seguir constam de diretrizes políticas e de instituições públicas incumbidas de promover a integração entre a política ambiental e a de recursos hídricos.

## **Primeira Fase: 1977 – 1982**

A institucionalização de uma estrutura política voltada para o meio ambiente em Minas Gerais teve como marco inicial, a Lei nº 6.953 de dezembro de 1976, instituída pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT). A Secretaria assumiu nesse momento a função de coordenar a execução de medidas destinadas à proteção ambiental, assim como, coordenar e supervisionar o levantamento e cadastramento de recursos naturais do Estado (Minas Gerais, Lei 6.953/1976).

Posteriormente à criação da SECT, constituiu-se o Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia (SOCT), do qual faziam parte o Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) e o Instituto de Geociências Aplicadas de Minas Gerais (IGA). A criação desses órgãos veio atender parcialmente as exigências colocadas pelos setores ambientalistas no Estado.

Nesse período o governo previu a criação de uma Comissão de Política Ambiental<sup>6</sup> (COPAM), com o intuito de definir uma linha de atuação do governo na área ambiental. Essa comissão foi criada em 1977, através do Decreto nº 18.466, como órgão colegiado integrante do SOCT. A representação dessa comissão se fazia por representantes das Secretarias do Estado, por órgãos governamentais com atribuições na área ambiental, da Assembléia Legislativa, e vários segmentos da sociedade. O COPAM era formado por um plenário e cinco Câmaras, quais sejam: Câmara de Poluição Industrial, Câmara de Poluição

---

<sup>6</sup> Em 29 de dezembro de 1987, através da Lei 9.514, a Comissão de Política Ambiental se transformou no Conselho Estadual de Política Ambiental, um órgão colegiado com função executiva onde ressalta-se a participação com representação de vários segmentos da sociedade.



por Adubos Químicos e Defensivos Agrícolas, Câmara de Mineração e Bacias Hidrográficas, Câmara de Defesa dos Ecossistemas e Câmara de Política Ambiental.

A criação do COPAM tinha para alguns profissionais da área um caráter provisório, entretanto, a comissão passou a partir de 1980, através da Lei Estadual 7.772, a exercer uma ação fiscalizadora e poder de polícia na defesa ambiental. Apesar do COPAM ser o primeiro órgão colegiado do País a atuar em uma unidade da Federação, ele não adotou formas participativas de gestão, nem sequer procedimentos democráticos para a escolha dos representantes, uma vez que a escolha dos mesmos era feita pelo Governador do Estado. (SOUZA, 2003, p.114).

Após a criação do COPAM, o governo concentrou seus esforços na articulação entre a comissão e o CETEC. Assim, enquanto ao COPAM cabiam funções normativas e deliberativas, ao CETEC restava o apoio técnico e operacional às diretrizes propostas pelo COPAM.

Nesses termos, a dinâmica de atuação do COPAM se deu em dois sentidos: por um lado o objetivo era controlar as fontes de poluição que prejudicavam a qualidade ambiental e por outro lado, realizar levantamentos de recursos naturais com o intuito de proteger os ecossistemas.

A atuação do COPAM nesse período se deu principalmente sobre as empresas em situação ambiental crítica. Para solucionar os problemas impostos por tal situação, o COPAM

adotou como instrumento de política a assinatura de acordos com a iniciativa privada, os chamados *termos de compromisso*. Esses *termos* eram vantajosos para as empresas porque as isentavam do pagamento de multas. Pelo mesmo motivo, os acordos foram sistematicamente descumpridos, uma vez que não havia uma legislação que obrigasse o seu cumprimento.

Essa fase foi marcada pela inexistência de instrumentos legais que permitissem ao Estado uma efetiva intervenção na área ambiental. A partir de então, surgiram inúmeras discussões sobre a necessidade de adequação do Sistema Institucional de Meio Ambiente através de ações pontuais e corretivas. Essa discussão culminou em 1983 com a criação da Superintendência de Meio Ambiente, denotando uma nova fase do processo de institucionalização da política ambiental em Minas Gerais.

### **Segunda Fase: 1983 – 1988**

A segunda fase de institucionalização da política ambiental no Estado foi marcada pela criação da Superintendência do Meio Ambiente (SMA) em 1983, pelo COPAM. A criação da SMA envolveu muitas disputas e discussões entre os representantes do COPAM. A criação do órgão tinha como objetivo redistribuir atribuições entre os órgãos responsáveis pela gestão ambiental no Estado.

A primeira estruturação funcional da Superintendência dividiu-a em duas áreas de atuação: planejamento e desenvolvimento, e fiscalização e controle (MINAS GERAIS, 1998a,

p.104). O Departamento de Planejamento e Desenvolvimento deveria exercer uma função de acompanhamento das questões ambientais através de estudos ambientais, além de exercer atividades de divulgação e promoção das questões ambientais. Já o Departamento de Fiscalização e Controle teria como atividade, conceder licenciamento preventivo e corretivo, fiscalizar as fontes poluidoras, identificar as fontes de poluição e atender as denúncias realizadas.

Entretanto, a tentativa de ampliar a estrutura vinculada ao COPAM através da criação da SMA, ampliou também os conflitos entre a superintendência e o CETEC. Assim, com o tempo

*a diferenciação entre posturas assumidas pelos dois órgãos foi se tornando mais marcante. A SMA, com uma leitura política do problema ambiental, tendia para uma solução negociada, enquanto que no CETEC as questões submetiam-se a uma avaliação rigorosamente técnica (Entrevista, ASSIS, 1996 apud MINAS GERAIS, 1998a, p.106).*

Além dos órgãos governamentais, no plano dos outros atores, o setor industrial foi o que mais impôs obstáculos à implementação da política ambiental em Minas Gerais. A adaptação desse setor às normas impostas pela política ambiental foi e até hoje tem sido marcada por conflitos. Nessa segunda fase somava-se a essa fraca disposição do setor industrial de seguir as exigências colocadas pela política ambiental, a incipiente participação de representantes da sociedade civil organizada, como organizações ambientalistas, na tomada de decisões no interior das Câmaras que faziam parte do COPAM.

Desse modo, a segunda fase de institucionalização foi marcada por conflitos não só entre os órgãos governamentais em relação ao controle de recursos e poder de decisão, como também por atores provenientes de outros setores como das indústrias, caracterizando assim, “um período de transição entre a adoção do modelo ‘comando e controle’ e a adoção gradativa de formas participativas de gestão” (SOUZA, 2003, p.116).

Isso posto, surgiram discussões sobre a necessidade de criação de um órgão autônomo de meio ambiente no Estado, que não só estabelecesse planos de política a médio e longo prazos, como também que propiciasse a ampliação da participação dos atores da sociedade civil nos processos decisórios.

Assim, com o intuito de sistematizar as modificações que deveriam ser realizadas, iniciou-se um processo de discussão de um projeto de lei que promoveria as alterações necessárias. Dessa maneira, a Lei nº 9.514 de dezembro de 1987 promoveu a transformação da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia em Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente. Nesse mesmo ano, dispõe-se sobre a instituição da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM.

### **Terceira Fase: 1989 – 1995**

Nessa terceira fase ressaltamos a criação da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM – pelo Decreto nº 28.163 de junho de 1988, enquanto entidade autônoma no setor ambiental no Estado. Caberia à FEAM a função de superar as contradições entre as

atividades de fomento tecnológico realizadas pelo CETEC e ainda fortalecer o poder de polícia exercido pelo COPAM (Souza, 2003).

A criação da FEAM não incorporou, entretanto, a área ambiental do CETEC como difundiam os estudos realizados para a implantação da Fundação Estadual do Meio Ambiente. As conseqüências disso foram observadas desde o início de sua implantação, destacando-se a precariedade na área de pesquisa já que havia sido previsto que aquela área seria constituída na maioria pelo pessoal do CETEC.

A dificuldade de integração entre CETEC e FEAM se explicava em grande medida pela redução de atribuições da área de pesquisa, contrariando o que havia sido previsto pelo projeto original de criação da FEAM. Na verdade, os funcionários do CETEC idealizaram a formação de um órgão técnico-científico em que se articulassem ao mesmo tempo controle e desenvolvimento (MINAS GERAIS, 1998a, p.124), entretanto, essa articulação não ocorreu. Além das questões relacionadas à pesquisa, a FEAM enfrentou grandes problemas gerenciais como a incapacidade de captação de recursos próprios.

Com o intuito de resolver os referidos problemas foram desenvolvidos pelos técnicos da FEAM inúmeros planos que tinham como diretrizes principais a interiorização da política ambiental do Estado, o fortalecimento da FEAM na educação ambiental, a busca por articulação entre instituições envolvidas na gestão do meio ambiente e, sobretudo, defendiam a integração entre a FEAM, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e o Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (DRH). Esses planos,

como podemos notar não visavam uma atuação pontual do órgão, eles se caracterizaram por fornecerem diretrizes mais amplas de atuação do órgão.

Essas diretrizes estavam de acordo com a Constituição Federal promulgada em 1988 e com a Constituição do Estado de Minas Gerais, onde havia um conjunto de diretrizes voltadas para a preservação do meio ambiente, a partir da proteção dos ecossistemas até a realização de programas de recuperação ambiental. Assim apesar da Constituição Estadual tratar de maneira separada a política ambiental e a política de recursos hídricos, as diretrizes fornecidas por ela acabaram por influenciar a formulação da política estadual de águas de Minas Gerais instituída no ano de 1994 (Souza, 2003).

Ainda com o intuito de fortalecer essas diretrizes constitucionais, foi criada a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento, a SEMAD pela Lei Estadual nº 11.903/95. A criação dessa secretaria se deu pela demanda de inúmeros atores, com a finalidade de coordenar as ações desenvolvidas na área ambiental. Dentre suas principais atribuições destacamos a de coordenar a política ambiental no que se refere à sua implantação e consolidação (Minas Gerais, 2002b).

A criação da SEMAD recebeu apoio de inúmeros ambientalistas e também dos membros do IEF. A vinculação da FEAM, do IEF e posteriormente do DRH<sup>7</sup> à SEMAD, segundo esses atores, seria essencial para atuação da mesma no sentido de realizar a coordenação de uma gestão ambiental integrada no Estado. Nesse sentido a integração dos órgãos e das ações

---

<sup>7</sup> Atualmente o Departamento de Recursos Hídricos (DRH) transformou-se no Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM).

desenvolvidas por eles realizou inúmeras transformações no conceito de gestão do meio ambiente em Minas Gerais:

*Claramente, tratava-se da instalação de uma nova concepção de política ambiental menos voltada para preservar certos interesses particularistas de grupos ou de órgãos públicos, e mais voltada para a realização de princípios internacionalmente estabelecidos, que visavam: a preservação dos recursos naturais, a solidariedade para com as gerações futuras, o desenvolvimento sustentável, a gestão integrada e participativa dos recursos ambientais e a proteção ao que se tem denominado de interesses/ direitos difusos (SOUZA, 2003 , p.119).*

A criação da SEMAD e as transformações referidas deram nova orientação à Política de Recursos Hídricos no Estado. Política esta que havia sido promulgada no ano de 1994 através da Lei Estadual 11.504 e que, desde então, dispunha a respeito da criação de comitês de bacias hidrográficas.

É possível perceber que a trajetória da política ambiental no estado, sobretudo, a criação de instituições voltadas para o gerenciamento das questões ambientais - como é o caso da SEMAD criada em 1995 - deram o tom da legislação referente à gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais.

Em 1997, a lei mineira passou por um processo de adequação devido à promulgação da Lei Federal de Recursos Hídricos – culminando na Lei Estadual 13.199 sancionada em 1999. Dentre as alterações estabelecidas pela nova lei cabe ressaltar a ampliação das competências dos comitês de bacias com a adoção dos seguintes instrumentos de gestão de recursos hídricos:

- **Plano Estadual de Recursos Hídricos** – é um instrumento de gestão participativa e de integração entre os órgãos e entidades do SEGRH. Visa planejar as ações voltadas para os recursos hídricos no Estado e integrar a gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental de acordo com as características específicas de cada bacia hidrográfica. Dessa maneira, busca consolidar as diretrizes do Plano Diretor de Bacias, propiciando a criação de um programa de ação para subsidiar a PERH.
- **Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas** – devem ser formulados pelas agências das bacias e implementados pelos respectivos comitês, tendo como finalidade fundamental e orientar a implementação de programas e projetos no âmbito da bacia. Os planos diretores devem adequar-se ao Plano Estadual de Recursos Hídricos e aos Planos de Desenvolvimento Regional. Esses planos devem conter no mínimo: diagnósticos sobre a situação de recursos hídricos da bacia; prognósticos das demandas dos recursos hídricos (com identificação de conflitos potenciais); metas de racionalização de uso e medidas a serem tomadas; prioridade para outorga de direito de uso; diretrizes para implementação dos instrumentos dos recursos hídricos na bacia.
- **Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos** – deve ser compatível com o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. O SEIRH tem como objetivo coletar, dar tratamento, armazenar, recuperar e dar ampla divulgação às informações sobre recursos hídricos, de modo a fornecer subsídios para a elaboração do Plano Estadual e dos Planos Diretores de Recursos Hídricos de



Bacias Hidrográficas e apoiar as ações e atividades de gerenciamento de recursos hídricos no Estado. Seus princípios são:

I - a descentralização da obtenção e da produção de dados e informações;  
II - a coordenação unificada dos sistemas; III - a garantia de acesso a dados e informações a toda a sociedade. (Lei Estadual nº 13.199/99, Art.14).

- **Enquadramento dos Corpos de Água em Classes** – visa estabelecer as prioridades e os usos preponderantes na bacia através da elaboração do Plano Diretor. Ele deve ser realizado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos e pelo COPAM. Os dois objetivos fundamentais desse instrumento são:

I - assegurar a qualidade de água compatível com os usos mais exigentes;  
II – diminuir os custos de combate à poluição da água mediante ações preventivas permanentes (Lei Estadual nº 13.199/99, Art. 16).

- **Outorga dos Direitos de Uso dos Recursos Hídricos** – tem como objetivo assegurar a qualidade e quantidade de água e o direito de todos ao recurso, efetivando o exercício do direito de acesso à água. A outorga de uso de recursos hídricos deve respeitar as prioridades de usos estabelecidas nos Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias, a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção adequada ao transporte hidroviário, quando for o caso. (Lei Estadual nº 13.199/99, Art. 19).

A outorga não implica na alienação parcial ou total das águas, uma vez que estas são inalienáveis, ela confere ao usuário o direito de uso do corpo hídrico condicionado à

disponibilidade de água. A outorga poderá ser suspensa por necessidade premente de água em situações de calamidade e por outras razões previstas por lei.

O instrumento da outorga se faz necessário para assegurar, legalmente, a distribuição de água entre os diferentes usuários, tendo em vista o uso sustentável dos mananciais. Essa alocação objetiva atender as necessidades ambientais, econômicas e sociais do recurso; reduzir ou eliminar conflitos entre os usuários da água e permitir que demandas futuras sejam atendidas. (Silva e Monteiro, 2004).

Além de articular-se com o Plano de Recursos Hídricos – é através do Plano que os critérios de distribuição são definidos – a outorga de direito de uso de recursos hídricos configura-se como,

*a espinha dorsal do órgão gestor de recursos hídricos, pois lida com a regularização dos usos da água e contempla cinco dos seis fundamentos da PNRH (...) é também vitrine do órgão, pois pode configurar-se na atividade mais executada, aquela que promove um considerável nível de contato entre técnicos do órgão e os usuários da água, o que gera e demanda um significativo volume de informações (SILVA e MONTEIRO, 2004, p.178).*

- **Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos** – o ponto de partida para a cobrança pelo uso da água é a mudança de concepção da água enquanto bem livre e abundante, para a concepção da água como um bem econômico e, portanto, dotado de valor.

Assim, todos aqueles que consumirem, utilizarem ou poluírem os recursos hídricos estarão sujeitos à cobrança pelo uso da água, respeitando as peculiaridades de cada bacia.

A cobrança pelo uso da água deverá ocorrer de modo gradativo e não recairá sobre os usos considerados “insignificantes”, sendo os valores arrecadados com a cobrança aplicados na bacia em que forem gerados. Esse instrumento, como afirma Souza, 2003, não tem caráter punitivo, ele visa estabelecer ações educativas e reguladoras do uso – desencorajando o mau uso dos recursos hídricos. Dessa maneira, a cobrança será realizada pela Agência da Bacia e na sua ausência, pelo IGAM, de acordo com o Decreto nº 41.578/2001.

Os preços cobrados serão estabelecidos a partir da negociação no âmbito de cada comitê de bacia e posteriormente aprovados no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. A cobrança objetiva induzir o usuário a uma postura de racionalidade em sua decisão de usar a água.

A cobrança é um avanço como aponta Garrido (2004) porque descentraliza a arrecadação e permite a aplicação dos recursos obtidos na própria bacia através de *contratos de gestão*<sup>8</sup> entre a Agência Nacional de Águas e a Agência da Bacia que fará a cobrança.

Esses contratos são importantes porque visam dar unidade aos critérios e normas de cobrança, hoje muito diversificados no Brasil dada a existência de dois domínios para as águas: União e estados. Para que eles sejam efetivados, é crucial que haja um trabalho de

---

<sup>8</sup> O contrato de gestão visa criar uma maneira de aplicar o recurso financeiro obtido através da cobrança de um bem público, ou seja, a água sem que seja necessário cumprir estritamente os critérios do orçamento público (GARRIDO, 2004, p.128).

articulação e cooperação entre os dois domínios no sentido de harmonizar os critérios de aplicação dos instrumentos de gestão. (Garrido, 2004).

- **Compensação a municípios pela exploração e restrição de uso de recursos hídricos** – este instrumento será disciplinado pelo poder público através de decreto, tendo em vista um estudo próprio aprovado pelo CERH-MG. A compensação ocorrerá em municípios inundados pela implantação de reservatório ou por restrição decorrente de lei ou outorga relacionada com os recursos hídricos.
- **Rateio de custos das obras de uso múltiplo de interesse comum ou coletivo** – “é um instrumento relacionado ao princípio beneficiário-pagador, sempre que a responsabilidade financeira puder ser dividida entre executores, usuários e financiadores” (SOUZA, 2003, p.133).

O rateio é indispensável para a repartição equânime dos dispêndios necessários entre setores beneficiados, públicos e privados, uma vez que disciplina a aplicação de recursos públicos em obras de interesse comum e coletivo. Os critérios e normas de rateio devem ser estabelecidos pelo Poder Executivo e aprovados pelo CERH-MG, por meio de Decreto.

- **Penalidades** - Regulamentadas pelo Decreto 41.578/2001, as penalidades obedecem as seguintes classificações: leves, graves e gravíssimas. As penas vão desde advertências e multas (em caso de reincidência), sendo possível haver o embargo do empreendimento em casos em que o dano não for corrigido.

Além dos instrumentos legais referidos anteriormente é preciso ressaltar a atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH no tocante à Política Estadual de Recursos Hídricos - PERH. O SEGRH é caracterizado por ampliar e consolidar a formulação da política estadual promovendo a participação de diversos segmentos da sociedade, tendo como objetivos:

I - coordenar a gestão integrada e descentralizada das águas; II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; III - implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos; IV - planejar, regular, coordenar e controlar o uso, a preservação e a recuperação de recursos hídricos do Estado; V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos. (Lei Estadual 13. 199/99, Art. 32, I-V).

Fazem parte do SEGRH: a SEMAD, o CERH-MG, o IGAM, os comitês, órgãos e entidades dos poderes estadual e municipal vinculados à questão ambiental, conforme previsto pela Lei Estadual Nº 13.199/99, Art.33, I-IV. A seguir será necessário discorrer sobre a atuação dos principais órgãos citados acima, no que concerne à gestão dos recursos hídricos.

A SEMAD tem por finalidade formular e coordenar a Política Estadual de Proteção do Meio Ambiente e de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como, articular as políticas de gestão dos recursos ambientais, visando o desenvolvimento do Estado. Dentre suas atribuições vinculadas aos recursos hídricos estão a garantia da execução da política ambiental e de recursos hídricos, através da articulação dos organismos que atuam nas áreas de meio ambiente e especificamente na área de recursos hídricos; coordenar planos, programas e projetos de proteção de mananciais e de gestão ambiental de bacias

hidrográficas, coordenar e supervisionar as atividades relativas à preservação, conservação e uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos<sup>9</sup>.

Ainda no campo do aparato institucional vigente nota-se a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH-MG, criado em 1998, composto pelo poder público estadual, poder público municipal e usuários e entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos. Dentre as ações desenvolvidas pelo conselho está a solicitação ao IGAM para elaborar um estudo para orientar a criação dos comitês de bacias em Minas Gerais. Este estudo foi realizado em 1999 e desde então tem orientado a implementação dos comitês no estado. Denominado “Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos”, o estudo “resultou na divisão do estado em unidades criadas a partir de bacias hidrográficas e das identidades regionais” (CARDOSO, 2003, p.89). Compete ao CERH-MG, a implementação da PERH, através de seus instrumentos de gestão, aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e decidir sobre conflitos.

Ao IGAM, órgão executivo vinculado à SEMAD e integrante do SEGRH-MG, cabe propor e executar as diretrizes relativas à gestão das águas no estado, bem como viabilizar estudos que orientem a implementação de instrumentos de gestão e a política de águas no Estado; coordenar a elaboração do Plano Estadual de recursos hídricos; implementar e manter atualizado o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos e prestar apoio técnico e administrativo aos comitês.

---

<sup>9</sup> [www.semاد.mg.gov.br/semsd.asp](http://www.semاد.mg.gov.br/semsd.asp)

Quanto aos comitês, nesse momento, serão expostas apenas suas competências, uma vez que o capítulo seguinte desse trabalho irá abordar de modo sistemático a dinâmica de funcionamento e seu papel crucial na gestão de recursos hídricos do estado, no que tange principalmente à participação dos usuários e membros da sociedade civil, permitindo discutir sua “vocação” para flexibilizar e democratizar a gestão dos recursos hídricos no estado.

Assim, aos comitês enquanto órgãos deliberativos e normativos em sua área territorial de atuação cabe:

I - promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos; II - arbitrar sobre conflitos relacionados aos recursos hídricos; III - aprovar os Planos Diretores de Recursos Hídricos das bacias e seus orçamentos; IV - aprovar planos de aplicação dos recursos arrecadados; V - aprovar a outorga dos direitos e usos de recursos hídricos (para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor); VI - estabelecer critérios e normas para cobrança dos recursos hídricos; VII - definir o rateio de custos das obras de uso múltiplo; VIII - aprovar o Plano Emergencial de Controle e Quantidade e Qualidade de recursos hídricos; IX - deliberar sobre o enquadramento de corpos de água em classes de uso preponderante, com o auxílio de audiências públicas; X - aprovar orçamento anual de agência de bacia hidrográfica; XI - acompanhar a execução da PERH; XII - aprovar a formação de consórcios intermunicipais e das associações regionais, locais e multissetoriais de usuários e ações de instituições de ensino e pesquisa e de ongs em defesa do meio ambiente e dos recursos hídricos; XIII - aprovar a celebração de convênios de interesse da bacia hidrográfica com órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais; XIV - aprovar programas de capacitação de recursos humanos de interesse da bacia (Lei Estadual nº 13.199/99, Art. 43, I-XIV).

A partir das atribuições do comitê é possível perceber que ele exerce um papel crucial no que refere à sua atuação enquanto canal institucional que visa viabilizar a participação da sociedade. Nesse sentido, faz-se necessário nos determos na análise desse órgão, uma vez que, nos dispusemos realizar uma análise sobre a gestão de recursos hídricos a partir de contextos de participação ampliada -segundo a proposta de gestão participativa do estado

contida tanto na PNRH, quanto na PERH - ou seja, a partir da atuação dos usuários e representantes da sociedade civil junto ao comitê.

O presente capítulo buscou demonstrar como foi idealizado o funcionamento das políticas nacional e estadual de recursos hídricos, através dos órgãos que a integram, bem como, seus objetivos e instrumentos legais de ação. No entanto, faz-se necessário discutir como na prática essas políticas têm funcionado. De acordo com Souza (2003), a PERH é muito bem articulada em torno de seus fundamentos, objetivos, instrumentos e instituições, sendo a introdução da “co-responsabilidade” entre todos os usuários na gestão dos recursos hídricos um avanço do ponto de vista político.

Entretanto, não há como negar os diversos obstáculos enfrentados para a efetivação dos processos reais vislumbrados pela legislação acima referida. Nesses termos, o próprio IGAM<sup>10</sup> reconhece haver distorções em torno do processo de elaboração dos planos diretores, que nem sempre contam com a participação dos reais setores interessados, uma vez que a participação da população da bacia na elaboração dos mesmos tem sido notadamente tímida.

Considerando que os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas tem o papel essencial de fundamentar e orientar a implementação de programas e projetos no âmbito da bacia, entendemos que a restrição da participação desses setores se configura como um problema de efetivação da norma, inviabiliza o compartilhamento de decisões centrais a respeito da bacia, dentre as quais ressalta-se a decisão acerca das prioridades de uso dos recursos hídricos na área de abrangência da mesma. É, pois nesse sentido, que Souza (2003) afirma que aquele avanço significativo do ponto de vista político apontado anteriormente, não

---

<sup>10</sup> fonte: entrevista concedida a pesquisadora Matilde Souza, por uma consultora do IGAM em 2000.



implica necessariamente na “aplicação efetiva e competente da norma em todos os seus desdobramentos” (SOUZA, 2003, p.143).

### **3. O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA**

Como foi visto nos capítulos anteriores a adoção do comitê de bacia hidrográfica enquanto instrumento de gestão dos recursos hídricos no Brasil se deu a partir de uma trajetória marcada por exigências não apenas de cunho jurídico, mas também através da incorporação de um debate mais amplo proveniente do cenário internacional referente à integração da temática hídrica com a gestão ambiental. Nesse sentido, até o presente momento esse trabalho buscou contextualizar a problemática hídrica na agenda política internacional - através da discussão da trajetória do movimento ambientalista - bem como, na agenda política nacional, a partir da revisão das políticas nacional e estadual de recursos hídricos.

A partir desse momento buscaremos discutir o potencial descentralizador, integrativo e participativo do comitê de bacia hidrográfica no que concerne à gestão de recursos hídricos, tendo em vista o modelo teórico apontado no primeiro capítulo. Assim será possível refletir sobre a capacidade desse órgão colegiado de gerar um ambiente favorável à deliberação pública.

Para tanto será necessário apresentar a metodologia adotada nesse trabalho e posteriormente, será exposta a dinâmica de funcionamento dos comitês em Minas Gerais e um breve histórico sobre a formação dos três comitês estudados.

### **3.1 – Metodologia – A pesquisa nos comitês: CBH Velhas, CBH Paraopeba e CBH Piracicaba - 2002**

Os dados utilizados no trabalho têm origem no estudo<sup>11</sup> realizado pela Dr. Matilde de Souza. A pesquisa concentrou-se na “caracterização dos integrantes, das instituições e organizações que representam, e nos padrões de interação entre seus membros” (SOUZA, 2003, p. 183). As informações<sup>12</sup> foram coletadas através de um questionário (Ver Anexo III) aplicado em todos os membros e alguns suplentes dos comitês: Velhas, Paraopeba e Piracicaba no mês de abril do ano 2002. Assim, a metodologia adotada no presente trabalho refere-se à análise de dados secundários.

O motivo principal para utilização desses dados, além da riqueza e possibilidades de reflexão intrínsecas a eles, foi a condição de direcionamento da discussão de problemas de natureza política do comitê de bacia hidrográfica contida no estudo em questão. Ressalta-se que ao realizar a pesquisa bibliográfica para elaboração da dissertação, percebeu-se a pouca produção no Brasil de informações voltadas a esse campo.

A utilização dos dados se justificou na medida em que, a hipótese central desse estudo buscou verificar a efetivação da descentralização da gestão dos recursos hídricos a partir da adoção do Comitê de Bacia Hidrográfica enquanto órgão gestor dos recursos hídricos na área de abrangência da bacia. Desse modo, as informações concernentes ao perfil dos

---

<sup>11</sup> Souza (2003).

<sup>12</sup> As informações deram origem a um rico banco de dados que foi gentilmente cedido pela Pesquisadora Dr. Matilde de Souza.

integrantes (sexo, idade e escolaridade), à representação das entidades (setores e entidades representadas), a dinâmica de atuação dos membros no interior dos comitês (condutas adotadas frente aos principais conflitos, composição e conhecimento antecipado das pautas de reuniões) e a percepção da adequação do comitê ao gerenciamento dos recursos hídricos foram de suma importância para a discussão e verificação empírica da referida hipótese.

### **3.2 - Dinâmica de funcionamento dos comitês**

O comitê de bacia hidrográfica é um órgão normativo e deliberativo, com formação quadripartite: poderes público estadual e municipal de forma paritária, usuário e sociedade civil igualmente representados em relação ao poder público. O número de representantes e a forma como esses são indicados varia de acordo com o regimento interno de cada comitê.

É possível afirmar que o comitê foi idealizado para propiciar a negociação entre os quatro segmentos acima citados de modo a garantir não só o diálogo entre os atores envolvidos na gestão da bacia, como também o controle dos usos dos recursos hídricos. De acordo com Souza (2003),

*o comitê é o órgão que permite a incorporação do usuário em formas compartilhadas de gestão(...) no sentido de efetivar a política de águas propriamente dita, entendida aqui como resultante de um amplo acordo entre os diversos setores interessados. (SOUZA, 2003, p.150).*

A efetivação desse acordo entre os setores representados no comitê remete ao conceito de deliberação adotado por Bohman na medida em que ressalta a construção de um processo

dialógico com o objetivo de solucionar situações de conflito através da cooperação e coordenação entre atores.

Nesse sentido, o processo de formação do comitê refere-se não apenas ao estabelecimento da negociação entre seus participantes, como exige também, a criação de uma estrutura formal de convenções, de acordos e leis explícitas que viabilizem a deliberação pública. Portanto, a instauração efetiva do comitê implica na adoção de regras de funcionamento, a partir de um processo “inclusivo e cooperativo contínuo” dotando de legitimidade a estrutura formal criada pelos diversos atores envolvidos. É preciso ressaltar que a constituição dessa estrutura formal não depende de decisões particulares de cada um, mas do compartilhamento das responsabilidades na implementação das regras adotadas e das metas instituídas pela legislação.

É nesse sentido, que a criação dos comitês em Minas Gerais demandou grande esforço de mobilização da sociedade, uma vez que a composição do mesmo viabilizaria a participação do segmento com o intuito de propiciar a negociação entre os múltiplos atores envolvidos no gerenciamento dos recursos hídricos na área de abrangência da bacia. Entretanto, apesar da ênfase na participação do segmento sociedade civil é preciso reconhecer a presença constante de órgãos de administração pública na coordenação do processo de formação dos comitês, sobretudo, até o final da década de 90.

Partindo da idéia da forte presença do estado nesse processo, é possível segundo Camargos e Cardoso (2004) distinguir duas fases principais na formação dos comitês em Minas

Gerais. A primeira refere-se aqueles instituídos ainda na década de 90 por iniciativa exclusiva do Estado. Os comitês constituídos na segunda fase são aqueles que foram criados a partir de demandas de setores sociais presentes nas áreas das bacias. Nesse sentido é possível afirmar que os comitês instituídos anteriormente a 1997 - ano de criação do IGAM – fazem parte dessa primeira fase. Apenas os comitês formados recentemente surgiram de demandas de atores das bacias.

Tendo em vista as duas fases referidas passaremos à análise da formação dos três comitês mineiros estudados: Velhas, Paraopeba e Piracicaba. Estes serão apresentados segundo a ordem de sua institucionalização oficial.

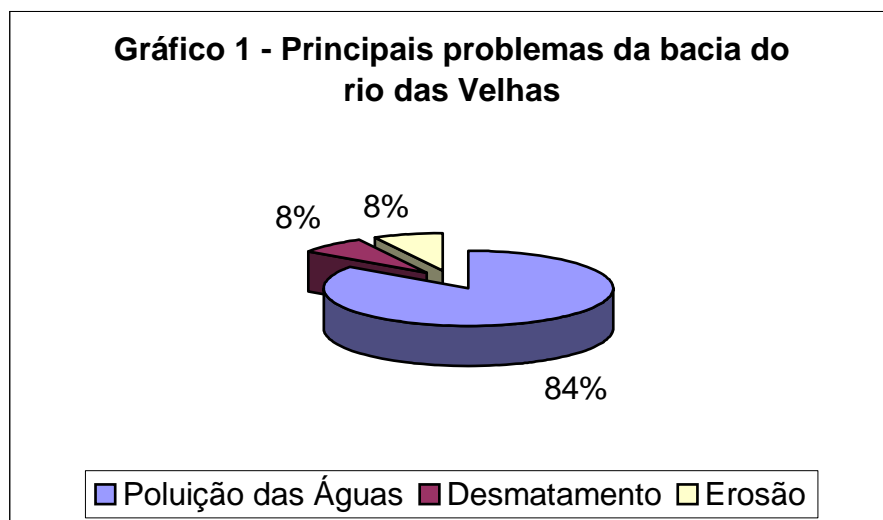
### **3.2.1 – CBH Velhas**

A bacia do Rio das Velhas está inteiramente localizada na região central do estado de Minas Gerais, orientada no sentido sudeste para noroeste. Suas nascentes estão localizadas nos limites da Área de Proteção Ambiental da Cachoeira das Andorinhas, município de Ouro Preto. Deságua no São Francisco na localidade de Barra do Guaicuí, município de Várzea da Palma (MG). A bacia tem uma população total de 4.406.190 de habitantes (IBGE, 2000), distribuída em 51 municípios<sup>13</sup>. A área total da bacia é de 29.000 km<sup>2</sup>.

---

<sup>13</sup> Araçáí, Augusto de Lima, Baldim, Belo Horizonte, Buenópolis, Caeté, Capim Branco, Conceição do Mato Dentro, Confins, Congonhas do Norte, Contagem, Cordisburgo, Corinto, Curvelo, Datas, Diamantina, Esmeraldas, Funilândia, Gouveia, Inimutaba, Itabirito, Jaboticatubas, Jequitibá, Joaquim Felício, Lagoa Santa, Lassance, Matozinhos, Monjolos, Morro da Garça, Nova Lima, Nova União, Ouro Preto, Paraopeba, Pedro Leopoldo, Pirapora, Presidente Juscelino, Presidente Kubitschek, Prudente de Moraes, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, Santana de Pirapama, Santana do Riacho, Santo Hipólito, São José da Lapa, Sete Lagoas, Taquaraçu de Minas, Várzea da Palma, Vespasiano.

A bacia do rio das Velhas é o afluente do rio São Francisco com maior área, além de caracterizar-se como um dos principais mananciais e sistema de drenagem da região metropolitana de Belo Horizonte. Seus principais usos são: abastecimento, irrigação, turismo e lazer e uso indústria. De acordo com os membros do comitê, os principais problemas que a bacia hidrográfica enfrenta são: a poluição das águas da bacia (lançamento de esgoto doméstico e industrial/barragens de rejeitos de mineradores), o desmatamento e a erosão do solo conforme representado no gráfico abaixo:



O CBH Velhas foi o primeiro comitê criado em Minas Gerais – em 1998 pelo Decreto 39.692 – e por ser uma exigência vinculada a um programa do Estado, contou com poucas reuniões preparatórias e com uma incipiente mobilização da sociedade local. A criação do CBH Velhas partiu da necessidade de atender uma exigência do Banco Mundial para a realização do Programa de Saneamento Ambiental das Bacias dos rios Arrudas e Onça – PROSAM.

Como foi o primeiro comitê de Minas Gerais, sua criação impulsionou “todo um processo organizativo de várias regiões do Estado para a gestão dos recursos hídricos” (CAMARGOS e CARDOSO, 2004, p.299). Tendo em vista que para o atendimento do PROSAM era preciso realizar diversos estudos sobre a bacia, acabou por estimular discussões em torno da viabilidade da criação da Agência da bacia. Ressalta-se nesse momento a relevância dessa discussão para o processo de criação dos comitês uma vez que estes enquanto órgãos deliberativos, não têm poder executivo.

Ainda que se reconheça que a criação do CBH Velhas tenha sido impulsionada por exigências da agência financiadora do PROSAM, é preciso lembrar que sua criação já havia sido instituída tanto pela PERH de 1994, quanto pela PNRH de 1997. De todo modo, a urgência em atender ao órgão financiador do projeto para o recebimento dos recursos financeiros necessários à realização das obras nas bacias hidrográficas, levou à ausência de mobilização das comunidades da bacia.

Os dados obtidos através dos questionários demonstram que (50%) dos membros do comitê entrevistados consideram que o principal motivo para a criação do comitê foi a exigência da legislação, seguidos de (25%) que acreditam ter sido criado por iniciativa da sociedade civil; (14%) que atribuem a criação a exigência de convênios para financiamentos de obras na bacia; (7%) consideram a existência de um consórcio pré-existente e apenas (4%) dos membros citaram outros motivos. Interessante notar, que alguns membros atribuem à sociedade civil uma centralidade que não houve quando resgatamos a trajetória de formação do comitê. Esse peso que se dá à participação da sociedade civil pode ser



explicado, pelo grande número de membros no comitê que participaram dos debates anteriores à criação do Comitê, gerando assim, uma identificação da trajetória individual dos membros com a trajetória de criação dos comitês. Essa hipótese é corroborada quando se observa que (50%) dos membros que participam do comitê desde as reuniões preparatórias apontam a pressão da sociedade civil como principal motivo para sua criação. Ainda quando indagados sobre as influências para a formação do Comitê, aproximadamente (60%) identificou o movimento ambientalista ou a pressão da população como as principais influências.

Não obstante os dados coletados divergirem do histórico de formação pesquisado, entende-se que a formação do CBH Velhas foi incorporada por órgãos da administração pública a partir de exigências externas, identificando-se desse modo com a primeira fase de criação dos comitês apontada por Camargos e Cardoso (2004). Entretanto, apesar da trajetória aqui descrita demonstrar que a criação do mesmo não contou com o compartilhamento de decisões com a comunidade local ou ainda com a inclusão de organizações e empresas, o reconhecimento da necessidade de uma re-estruturação do comitê por parte de seus membros, reflete a dinâmica atual da instituição (Souza, 2003). Assim, não é possível afirmar, apenas observando o momento de criação do comitê, que este não conta com a cooperação entre seus atores no sentido de promover um ambiente favorável ao que chamamos de deliberação pública.

O CBH Velhas é composto por 28 membros: 7 usuários, 7 representantes de organizações da sociedade civil, 7 representantes do Poder Público Municipal e 7 representantes do Poder Público Estadual . Cabe aos membros efetivos e suplentes:

I – comparecer às reuniões ou, em caso de impedimentos eventuais, transmitir as convocações aos respectivos suplentes; II – debater matéria em discussão; III – agir de forma cooperativa para que os objetivos do comitê sejam alcançados; IV – requerer informações, prioridades, esclarecimentos e vista de processo ao Presidente; V – formular questão de ordem; VI – relatar processo; VII – apresentar relatório e pareceres dentro dos prazos fixados; VIII – votar. (Deliberação Normativa Nº 1/2000, Art 8º, I-VIII).

A Deliberação normativa nº 1 de 10 de abril de 2000 estabelece como atribuições do CBH a definição de critérios e normas e aprovação de valores para a cobrança do uso dos recursos hídricos da bacia, aprovação do Plano Emergencial de Controle de Quantidade e Qualidade de recursos hídricos, aprovação do orçamento anual da Agência da bacia, aprovação do Plano Diretor da bacia.

As principais deliberações se dão em torno da concessão de outorga, do enquadramento dos corpos d'água e da criação de sub-comitês consultivos e propositivos<sup>14</sup>. A meta para 2010 é a recuperação da calha metropolitana que atualmente é a mais poluída da região metropolitana de Belo Horizonte.

### **3.2.2 – CBH Paraopeba**

Assim como o Rio das Velhas, o Rio Paraopeba tem importância central no que concerne ao abastecimento de água na região metropolitana de Belo Horizonte. Em comparação com

---

<sup>14</sup> Disponível em: < <http://www.ana.gov.br/proagua/>>

as outras duas bacias estudadas, o rio Paraopeba tem a maior predominância rural e como usos principais (mineração, indústria e agricultura). A bacia possui uma extensão de 13.643 km<sup>2</sup>.

O comitê foi formado para cumprir uma demanda do Consórcio Intermunicipal da Bacia do rio Paraopeba – CIBAPAR, com o objetivo de revitalizar e preservar a bacia hidrográfica. Ao contrário do CBH Velhas, seu processo de formação foi bastante participativo, dada a importância da atuação do CIBAPAR no âmbito do Comitê, uma vez que criado em 1993 por iniciativa do poder público municipal e estadual incorporou a representação da sociedade através de Organizações Não Governamentais.

O comitê foi criado em 2000 através do decreto 40.398/99. A existência do Consórcio Intermunicipal da Bacia do rio Paraopeba antes da criação do comitê permitiu que houvesse uma infra-estrutura que viabilizou a instalação e o funcionamento do comitê (SOUZA, 2003, p.167). A mobilização gerada pelo CIBAPAR não só reforçou a participação da sociedade civil na criação do comitê, como também, abriu espaço para a discussão sobre a composição e regimento do futuro comitê.

Nesse sentido, a coordenadora<sup>15</sup> do CIBAPAR afirmou que o processo de formação do comitê foi muito participativo e contou com todos os segmentos representados no comitê: poder público estadual, municipal, usuários e sociedade civil. Essa participação se deu em

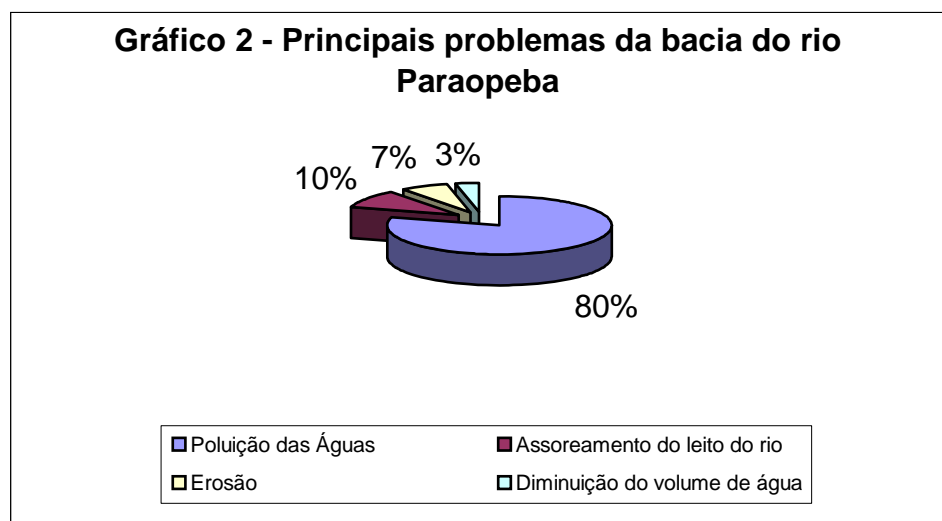
---

<sup>15</sup> Entrevista concedida a Matilde de Souza em 2001

grande medida a partir da realização de assembleias em 1998 para a discussão da formação do Comitê.

A importância da participação da sociedade civil no processo de criação do CBH Paraopeba pode ser percebida através das respostas obtidas através de questionário realizado entre os membros do comitê. Assim, quando indagados sobre o principal motivo que levou a criação do comitê, (40%) dos membros apontou a iniciativa da sociedade civil como o principal motivo, seguido de (29%) pela existência de consórcio pré-existente. Os membros ainda ressaltaram como principal influência para a criação do comitê a pré-existência de movimento ambientalista. Esses dados revelam que os membros entrevistados conhecem minimamente o histórico de formação do comitê, uma vez que reconhecem a relevância do CIBAPAR nesse processo, bem como a forte mobilização que a criação do órgão implicou.

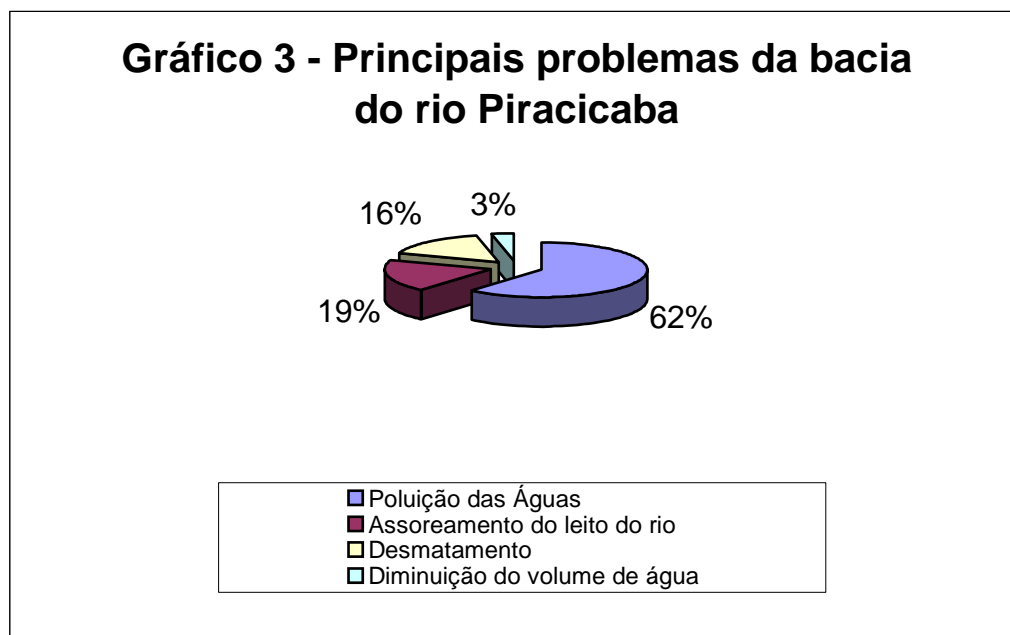
Embora tenha gerado grande mobilização em todos os setores no momento de sua formação, atualmente o Comitê junto com o Consórcio, buscam recursos por meio de projetos para custear as obras na bacia, já que trabalham com o apoio de poucas prefeituras e contam com o pouco envolvimento de seus membros. De acordo com os entrevistados, dentre os principais problemas enfrentados pela bacia, estão: a poluição das águas (80%); o assoreamento do leito do rio (10%); a erosão do solo (7%) e a diminuição do volume das águas devido a irrigação sem controle (3%) dentre outros motivos, como representado no gráfico 2:



A composição do comitê se dá da seguinte forma: 16 representantes do poder público distribuídos de forma paritária entre estado e município; 18 representantes dos usuários - indústria, comércio, agricultura e irrigação, mineração, lazer e recreação, turismo, geração de energia, abastecimento público e doméstico e manutenção ecológica - e de entidades da sociedade civil - entidades de ensino superior, organizações técnicas, sindicato de trabalhadores, associações comunitárias e entidades ambientalistas - e 2 representantes da União. As vagas reservadas ao poder público municipal e a sociedade civil são distribuídas entre alto, médio e baixo Paraopeba. Diferentemente do CBH Velhas, o CBH Paraopeba permite que através de Assembléia Geral os membros participem da elaboração da agenda e de decisões sobre temas prioritários (Souza, 2003).

### 3.1.3 – CBH Piracicaba

A bacia hidrográfica do rio Piracicaba compreende 20 municípios<sup>16</sup> e atende a 700 mil habitantes. Sua nascente localiza-se no município de Ouro Preto e a foz no rio Doce. Os principais usos referem-se ao abastecimento, a agropecuária, indústria e hidroeletricidade. Os problemas centrais enfrentados pelo comitê, segundo seus membros são: poluição das águas; assoreamento do leito dos rios; desmatamento e diminuição do volume de águas em decorrência da irrigação sem controle como demonstra o gráfico 3:



O Comitê do rio Piracicaba surgiu da demanda da comunidade local sendo identificado, portanto, na segunda fase de criação dos comitês. Como a região da bacia concentra muitas indústrias, a principal motivação para criação do comitê vinculou-se à necessidade de

<sup>16</sup> Alvinópolis, Antônio Dias, Barão de Cocais, Bela Vista de Minas, Bom Jesus do Amparo, Catas Altas, Coronel Fabriciano, Ipatinga, Itabira, Jaguarauçu, João Monlevade, Mariana, Mariléia, Nova Era, Rio Piracicaba, Santa Bárbara, Santana do Paraíso, São Domingos do Prata, São Gonçalo do Rio Abaixo, Timoteo. Fonte: IGAM: 2006.

recuperação da qualidade das águas da bacia. (Camargos e Cardoso, 2004). Da mesma forma que o CBH Paraopeba, ele contou com forte mobilização da sociedade garantindo dessa forma a participação ativa dos setores representados, bem como, uma composição bem equilibrada.

Dos três comitês estudados, o CBH Piracicaba é o único que tem uma forte presença dos municípios, além de contar na maioria das reuniões com a presença de pelo menos dois terços de seus membros, denotando grande interesse dos mesmos. Esse interesse é reforçado pela existência de três grupos técnicos envolvidos com a atuação do Comitê: capacitação, comunicação e levantamento de dados da bacia.

A trajetória de formação do CBH Piracicaba foi marcada por um intenso processo de mobilização em torno da temática ambiental desde 1991, quando ocorreu a primeira descida ecológica no rio Doce. Posteriormente ocorreram mais duas “descidas” nos anos de 1996 e 1998 respectivamente. As três descidas buscaram conscientizar a população local sobre a qualidade das águas, sobretudo, informar sobre questões relacionadas à bacia hidrográfica, legislação ambiental etc.

Inspirado pelas “descidas” o Escritório da Bacia do Rio Doce realizou a “Expedição Piracicaba 300 anos depois”. A Expedição levantou informações gerais sobre a bacia – aspectos físicos, demográficos, econômicos, sociais etc – e ainda mobilizou as populações ribeirinhas ao longo de sua trajetória em torno de questões como a defesa do rio e do meio

ambiente (SOUZA, 2003, p.169). Esse movimento gerado em torno da bacia contribuiu amplamente para que o processo de formação do Comitê ocorresse de modo participativo.

O comitê é composto de forma paritária por 72 membros: 18 representantes dos usuários, 18 representantes da sociedade civil, 18 representantes do poder público municipal e 18 representantes do poder público estadual. O regimento interno do comitê criou uma comissão eleitoral que acompanha o processo de eleição dos membros junto com o IGAM.

As atribuições do comitê referem-se à garantia da gestão descentralizada e participativa das águas da bacia. Para tanto, o comitê inova em relação ao CBH Velhas e ao CBH Paraopeba quando prevê a participação das comunidades da bacia em questões relacionadas aos recursos hídricos através da convocação de Audiências Públicas (Souza, 2003).

Em pesquisa realizada por Souza (2003) os membros do CBH Piracicaba reforçaram essa dimensão participativa da criação do comitê, no momento em que atribuíram à sociedade civil (51%) o principal motivo de criação do órgão, seguido da exigência da legislação (38%). Os membros também reconheceram como principais influências para a formação do comitê, a pressão da população (29,7%) e a pré-existência de um movimento ambientalista.

Esta questão da participação da comunidade da bacia é reforçada quando analisamos os procedimentos de realização das sessões plenárias, uma vez que é prevista a participação de toda comunidade da bacia com direito a voz, desde que agendada ou deliberada pelo presidente.



Expostas as trajetórias de formação dos comitês e composição dos mesmos, passaremos a discussão central desse trabalho: o comitê de bacia hidrográfica enquanto espaço de participação e deliberação. Os dados que serão analisados foram gentilmente cedidos pela pesquisadora Matilde de Souza. As análises ocorrerão a partir de dois módulos: I - Perfil dos representantes e II – Dinâmica de Participação e Deliberação

### 3.2 – Perfil dos Representantes

O número de representantes entrevistados dos três comitês foi de 101 membros: 27 membros do CBH Velhas; 37 membros do CBH Piracicaba e 36 membros do CBH Paraopeba. O Comitê que apresenta maior número de mulheres é do rio Paraopeba (50%). Os Comitês dos rios das Velhas e Piracicaba detêm (20,8%) e (29,2%) de mulheres respectivamente. Em relação ao sexo masculino o CBH Piracicaba é o que detém maior participação dos homens (39%), seguida do CBH Paraopeba (31,2%) e do CBH Velhas (29,9%).

**TABELA 1 - SEXO \* COMITÊ**

	Rio das Velhas	Paraopeba	Piracicaba	Total
Masculino	23	24	30	77
	29,9%	31,2%	39,0%	100,0%
Feminino	5	12	7	24
	20,8%	50,0%	29,2%	100,0%
Total	28	36	37	101
	27,7%	35,6%	36,6%	100,0%

101 CASOS

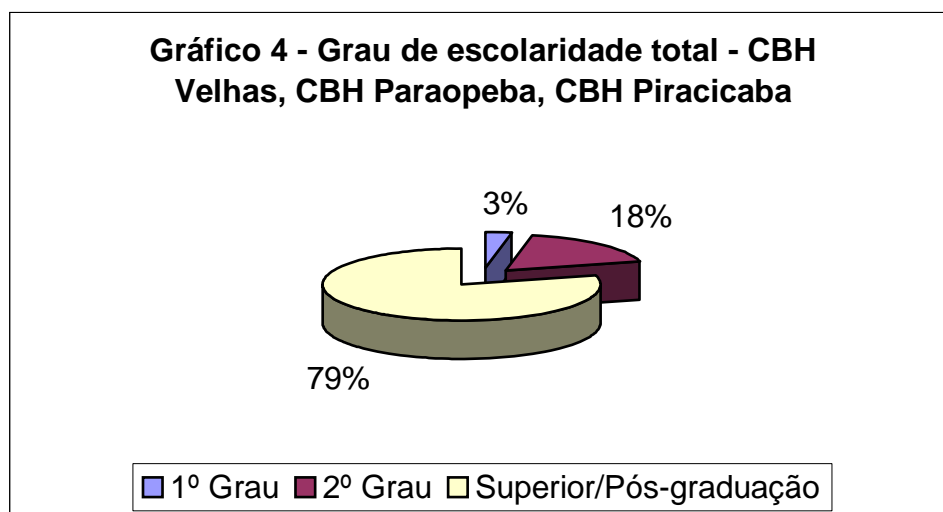
A faixa etária dos membros dos comitês é bastante equilibrada, não apresentando grandes concentrações como demonstradas nos números a seguir:

**TABELA 2 - FAIXA ETÁRIA \* COMITÊ**

	Rio das Velhas	Paraopeba	Piracicaba	Total
De 26 a 40 anos	2 7,1%	9 25,0%	12 32,4%	23 22,8%
De 41 a 45 anos	9 32,1%	6 16,7%	9 24,3%	24 23,8%
De 46 a 50 anos	8 28,6%	14 38,9%	5 13,5%	27 26,7%
Mais de 50 anos	9 32,1%	7 19,4%	11 29,7%	27 26,7%
Total	28 100,0%	36 100,0%	37 100,0%	101 100,0%

De acordo com a tabela 2, demonstrada acima, apenas o CBH Velhas possui uma porcentagem bem reduzida (7,1%) de membros dentro da faixa de 26 a 20 anos.

Fazendo um cômputo geral do grau de escolaridade é possível notar de acordo com o gráfico 4, que a escolaridade é alta em todos os três comitês estudados.



Como podemos observar (79%) dos membros dos comitês possuem superior completo/ pós-graduação. Esses níveis de escolaridade encontrados nos comitês superam os níveis de escolaridade referentes à mesma faixa etária no estado de Minas Gerais segundo dados do IBGE (2000)<sup>17</sup>. Segundo o Censo 2000, apenas (3,6%) da população no estado possui o nível superior completo/ pós-graduação.

Analisando o grau de escolaridade em cada comitê é possível notar que o CBH Velhas é o que apresenta maior taxa, ou seja, (60,7%) dos membros entrevistados possui superior completo e (35,7%) possui pós-graduação, restando apenas (3,6%) de membros com segundo grau completo. O CBH Paraopeba também apresenta alta escolaridade entre seus membros, sendo que quando somados os indivíduos com nível superior completo (63,9%) e com pós-graduação (19,4%) obtêm-se um total de (83,3%). O CBH Piracicaba é dentre os comitês estudados, o que apresenta maior diversidade em relação à escolaridade. Os

<sup>17</sup> Fonte: IBGE, Censo 2000. Disponível: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

membros que possuem superior completo / pós-graduação perfazem um total de (50%), enquanto que se agregarmos os membros com segundo grau incompleto e completo chegaremos a um percentual de (40%). Apesar do CBH apresentar uma escolaridade mais pulverizada, todos os três comitês apresentam altíssimo nível de escolaridade que pode ser explicado em grande medida, pela exigência de conhecimento técnico que a participação em órgãos como o comitê apresenta.

**TABELA 3 - ESCOLARIDADE \* COMITÊ**

	Velhas	Paraopeba	Piracicaba	Total
Primeiro Grau incompleto		1 2,8%	1 2,7%	2 2,0%
Primeiro Grau completo		1 2,8%		1 1,0%
Segundo Grau incompleto			5 13,5%	5 5,0%
Segundo Grau completo	1 3,6%	3 8,3%	9 24,3%	13 12,9%
Superior incompleto		1 2,8%	3 8,1%	4 4,0%
Superior completo	17 60,7%	23 63,9%	16 43,2%	56 55,4%
Pós-graduação	10 35,7%	7 19,4%	3 8,1%	20 19,8%
<b>Total</b>	<b>28</b> <b>100,0%</b>	<b>36</b> <b>100,0%</b>	<b>37</b> <b>100,0%</b>	<b>101</b> <b>100,0%</b>

Ainda em relação à escolaridade, quando a correlacionamos com os setores representados (Tabela 4): usuários empresas privadas; usuários empresa públicas, governo municipal; governo estadual; governo federal e sociedade civil, não há grande disparidade no nível de escolaridade. Assim, ao contrário que se tem observado entre instituições híbridas como o comitê, conselhos, fóruns etc. o segmento sociedade civil não apresenta nos três comitês níveis inferiores de escolaridade, o que não nos permite atribuir mais adiante à falta de uma participação mais equânime, a baixa qualificação de qualquer que seja o setor apresentado.

**TABELA 4 - ESCOLARIDADE \* SETOR QUE REPRESENTA**

	Usuários empresas privadas	Usuários empresas p-blicas	Governo Municipal	Governo Estadual	Governo Feder	Sociedade Civi	Total
Primeiro Grau incom			1			1	2
			50,0%			50,0%	100,0%
Primeiro Grau compl				1			1
				100,0%			100,0%
Segundo Grau incom			2	1		2	5
			40,0%	20,0%		40,0%	100,0%
Segundo Grau compl		2	5	1		5	13
		15,4%	38,5%	7,7%		38,5%	100,0%
Superior incompleto	1					3	4
	25,0%					75,0%	100,0%
Superior completo	10	5	15	15	1	10	56
	17,9%	8,9%	26,8%	26,8%	1,8%	17,9%	100,0%
Pós-graduação	1	5		6	1	7	20
	5,0%	25,0%		30,0%	5,0%	35,0%	100,0%
Total	12	12	23	24	2	28	101
	11,9%	11,9%	22,8%	23,8%	2,0%	27,7%	100,0%

Essa idéia de que a qualificação dos atores interfere de modo crucial na participação e conseqüentemente nas decisões que são tomadas no interior dos espaços criados para propiciar a negociação entre interesses diversos, sobretudo quando estamos analisando o embate entre sociedade civil e poder público, é amplamente defendida por Dagnino (2002). Segundo ela, a sociedade civil enfrenta uma série de dificuldades que servem como obstáculo para uma participação mais igualitária nos espaços públicos, sendo que o mais importante deles refere-se à exigência de qualificação técnica e política. Apesar de não ser possível, apenas com os dados de escolaridade, afirmar que a deficiência referente à qualificação técnica teria sido superada nos comitês. É possível que esses obstáculos sejam

relativizados nos espaços estudados, uma vez que, como foi visto, não há diferença crucial entre os setores. Já a qualificação política, envolve bem mais que um alto grau de escolaridade, na medida em que trata de uma convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos. Para que ela exista, é preciso reconhecer a pluralidade e legitimidade dos interlocutores que fazem parte do processo (DAGNINO, 2002, p.285).

Quando perguntados sobre a participação em outros comitês 12 dos 101 entrevistados afirmaram já ter feito parte de outro comitê e apenas 3 entrevistados fazem parte concomitantemente de um dos três comitês estudados e de outro comitê. Esses dados são importantes porque denotam haver certa rotatividade entre os membros do comitê, uma vez, que a grande maioria nunca participou ou não participa de outros comitês. Os dados referentes ao início de participação do comitê também apontam para a existência de rotatividade entre representantes nos três comitês como demonstra a tabela 5:

**TABELA 5 - COMITÊ \* INÍCIO DA PARTICIPAÇÃO**

	Desde se iniciou debate criação Comitê	Desde começo funcionamento do Comitê	Quando Comitê estava formado atuando algum tempo	Total
Velhas	10 35,7%	11 39,3%	7 25,0%	28 100,0
Paraopeba	19 52,8%	7 19,4%	10 27,8%	36 100,0
Piracicaba	17 45,9%	9 24,3%	11 29,7%	37 100,0
Total	46 45,5%	27 26,7%	28 27,7%	101 100,0

Base: 101 cas

Como é possível notar, há uma grande distribuição de membros nas três etapas: anterior ao funcionamento do Comitê, no momento de funcionamento e posteriormente a criação do mesmo. O CBH Paraopeba é o comitê que detém maior número de representantes participando desde o início do debate para a criação do Comitê (52,8%), seguido do CBH Piracicaba (45,9%). O CBH Velhas é o que apresenta maior número de membros desde o início de criação do Comitê (39,3%), enquanto que os três comitês apresentam uma média de (27%) de membros que foram escolhidos após o início das atividades do Comitê.

Devida à alta escolaridade encontrada entre os membros, era esperado que a rotatividade da representação fosse prejudicada, uma vez que, inúmeras vezes, dadas as dificuldades de aquisição de competência para participar, os membros mais qualificados acabam por serem perpetuados como representantes em diversos comitês.



**TABELA 6 - De que outros comitês faz parte atualmente?**

	Frequência	%	% Válida	% Acumulada
Nenhum	98	97,0	97,0	97,0
Rio Doce	1	1,0	1,0	98,0
Rio Araçuaí	1	1,0	1,0	99,0
Rio Verde	1	1,0	1,0	100,0
Total	101	100,0	100,0	

Como demonstrado na tabela 6, apenas 3 membros dos 101 entrevistados atuam concomitantemente em outro comitê, embora muitas das entidades representadas fazem parte de mais de um comitê, como no caso da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, COPASA, CEMIG etc. Essa presença constante de algumas delas pode, a nosso ver,

colocar em risco a pluralidade e diversidade da composição dos órgãos e, sobretudo da representação das demandas de cada setor descaracterizando o comitê como um órgão de representação e decisão. Nesse sentido, o setor usuários é o que mais congrega grandes organizações que participam de diversos comitês.

Em relação aos setores representados, existe uma exigência de paridade entre os representantes do poder público estadual e municipal e entre os setores estatais e não estatais (SOUZA, 2003, p.183). Já os setores de Usuários e Sociedade Civil não guardam necessariamente a mesma proporção, embora ela exista no CBH Velhas e Piracicaba. Apenas o CBH Paraopeba apresenta pequena diferença entre esses dois setores. O processo de escolha desses representantes, geralmente coordenado pelo IGAM, tem passado por alterações nos últimos anos. Inicialmente a escolha das organizações e entidades que fazem parte dos comitês se dava apenas a partir das demandas de cada bacia. Após a escolha, as organizações designavam seus representantes através dos critérios que elas mesmas determinavam. Atualmente, a escolha de representantes dos comitês que estão em processo de formação e daqueles que estão passando por novas eleições, se dá a partir de um cadastro de organizações que estejam interessadas em participar do órgão. Posteriormente ao cadastro, os interessados são convocados pelo IGAM para uma reunião onde são escolhidos os órgãos e entidades representadas. Quando o número de interessados excede o número de vagas os próprios setores decidem entre eles quem irá representá-lo.

No caso dos três comitês estudados, a principal forma de escolha dos membros foi por indicação. A distribuição da escolha dos membros está representada na tabela 7 de acordo com cada comitê.

**TABELA 7 - COMITÊ \* FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS**

	INDICAÇÃO	ELEIÇÃO	NS/NR	Total
Velhas	20	7	1	28
	71,4%	25,0%	3,6%	100,0%
Paraopeba	30	4	2	36
	83,3%	11,1%	5,6%	100,0%
Piracicaba	29	8		37
	78,4%	21,6%		100,0%
Total	79	19	3	101
	78,2%	18,8%	3,0%	100,0%

Em estudo realizado por Souza (2003), os dados levantados e entrevistas realizadas com os membros das organizações envolvidas demonstram que o principal critério de escolha é o do conhecimento técnico que cada uma delas pode oferecer.

Agregando os dados de forma de escolha dos membros do comitê por setores representados, observa-se que o segmento sociedade civil é o que mais utiliza o processo eleitoral para a escolha de seus representantes.

**TABELA 8 - SETOR QUE REPRESENTA \*FORMA DE ESCOLHA**

	INDICAÇÃO	ELEIÇÃO	NS/N	Total
Usuários empresas privadas	9 75,0%	2 16,7%	1 8,3%	12 100,0
Usuários empresas públicas	10 83,3%	2 16,7%		12 100,0
Governo Municipal	19 82,6%	4 17,4%		23 100,0
Governo Estadual	21 87,5%	1 4,2%	2 8,3%	24 100,0
Governo Federal	2 100,0			2 100,0
Sociedade Civil	18 64,3%	10 35,7%		28 100,0
Total	79 78,2%	19 18,8%	3 3,0%	101 100,0

É interessante ressaltar que entre os representantes dos usuários de empresas privadas eleitos, (50%) foi votado somente pela diretoria da organização, já entre representantes da sociedade civil esse percentual cai para (30%). Dentre os membros que foram indicados, aproximadamente (60%) das indicações se deu pela direção da organização representada.

### **3.3 – Dinâmica de Participação e Deliberação**

Antes de iniciar a análise dos dados referentes a participação e deliberação no âmbito dos comitês estudados, faz-se necessário retomar o conceito de deliberação adotado no escopo desse trabalho. Entende-se por deliberação um processo dialógico que requer a cooperação entre os atores envolvidos com a finalidade de resolução de conflitos (Bohman, 1996). Esse diálogo requer condições de igualdade no que se refere à atuação dos atores e de publicização que viabilizem a deliberação livre e aberta. Como foi visto no capítulo 1, para que o processo deliberativo seja justo e inclusivo, não é necessário que os atores compartilhem crenças e valores individuais, mas é crucial que eles cooperem entre si, para gerar decisões legítimas.

O uso do termo cooperação é pertinente nesse momento por dois motivos: o primeiro diz respeito ao referencial teórico adotado no escopo do trabalho – Bohman e Cohen explicitam a necessidade de cooperação entre atores no sentido de legitimar as deliberações dos mesmos – e o segundo refere-se ao uso expresso do termo nos regimentos dos três comitês estudados – eles citam dentre as atribuições dos membros a necessidade de agir de forma cooperativa para que os objetivos dos comitês sejam alcançados.

Desse modo, o que se quer nesse trabalho, é verificar se os comitês de bacia hidrográficas têm não só viabilizado um processo dialógico entre seus membros, como também, se esse processo tem se dado em condições de igualdade e publicização, através da cooperação entre atores.

A hipótese a ser verificada é de que o comitê de bacia hidrográfica, ao incluir em sua composição o setor dos usuários e da sociedade civil, superou o formato hierárquico e autoritário na gestão dos recursos hídricos através da participação direta dos atores sociais em nível local. Ressalta-se o conhecimento e valores locais para a tomada de decisões, uma vez que estes introduzem no âmbito da deliberação a expressão das diferenças. A própria idéia de gestão remete a uma perspectiva integrada de ação entre os mais diversos atores que supera ações estritamente corretivas ou pontuais, já que adota soluções compartilhadas.

Atendendo a ordem de exposição das hipóteses referidas, dar-se-á início à análise dos dados a partir de questões referentes à dinâmica de participação dos membros no comitê: frequência de participação; posições defendidas; principais formas de conduta; representatividade frente ao órgão ou instituição que representa. Posteriormente serão analisados os dados referentes à composição e debate da agenda.

Em relação à assiduidade dos membros no comitê, (37,6%) dos entrevistados afirmou participar de quase todas as atividades do órgão, (26,7%) dos entrevistados participa apenas das reuniões, enquanto que (15%) reconheceu não participar de nenhuma atividade.

**TABELA 9 - FREQUÊNCIA DE ASSIDUIDADE**

	Frequência	%	% Válida	% Acumulada
Participa de todas as atividades	21	20,8	20,8	20,8
Participa de quase todas as atividades	38	37,6	37,6	58,4
Participa apenas das reuniões	27	26,7	26,7	85,1
Não participa	15	14,9	14,9	100,0
Total	101	100,0	100,0	

Quando desagregados por comitê os dados distribuem-se de acordo com a tabela 10 demonstrada abaixo:

**TABELA 10 - COMITÊ \* ASSIDUIDADE**

	Participa de todas as atividades	Participa de quase todas as atividades	Participa apenas das reuniões	Não participa	Total
Velhas	7 25,0%	9 32,1%	10 35,7%	2 7,1%	28 100,0%
Paraopeba	7 19,4%	15 41,7%	7 19,4%	7 19,4%	36 100,0%
Piracicaba	7 18,9%	14 37,8%	10 27,0%	6 16,2%	37 100,0%
Total	21 20,8%	38 37,6%	27 26,7%	15 14,9%	101 100,0%

Como é possível observar, o CBH Paraopeba é o comitê que apresenta maior número de membros que não participam, seguido do CBH Piracicaba. Apesar dos três comitês apresentarem o mesmo número de representantes (7 membros) que participam de todas as atividades, proporcionalmente, o CBH Velhas apresenta maior nível de participação em todas as atividades (25%). Grande parte dos membros declarou participar de quase todas as

atividades promovidas pelo comitê que participa: CBH Paraopeba (41,7%); CBH Velhas CBH Piracicaba (37,8%) e CBH Velhas (32,1%). Em relação ao CBH Velhas, como dito anteriormente, mesmo com um histórico de pouca participação no momento de formação do comitê, dada a urgência no atendimento das exigências da instituição financiadora das obras da bacia, a maioria dos membros (57,1%) participa de todas ou quase todas atividades do comitê. É importante ressaltar ao observar os dados, que o cargo no comitê não é remunerado e que invoca certa disponibilidade de tempo denotando, portanto, relativo custo de participação.

Ainda assim, apesar de (60%) dos membros reconhecerem que a participação no comitê implica em algum tipo de custo, quando perguntados sobre se mais significativo para o membro era o custo ou o benefício, (60%) dos que responderam indicaram o benefício como mais significativo.

Além da assiduidade, a intensidade da participação foi mensurada entre os membros dos comitês. Dentre os 86 membros que responderam à pergunta sobre intensidade de participação, (52%) afirmou ser um integrante bastante participativo; (45%) disse que contribui de vez em quando e apenas (3%) afirmou estar presente, mas não se envolver no debate. Desagregando os dados de acordo com cada comitê é possível notar uma distribuição de acordo com a tabela 11:



**TABELA 11 - COMITÊ \* INTENSIDADE DE PARTICIPAÇÃO**

	Presente, mas sem se envolver no debate	Contribui, de vez em quando, com opiniões respeito assunto debate	É um integrante bastante participativo - participa da maioria dos debates	Total
Velhas	1 3,8%	11 42,3%	14 53,8%	26 100,0%
Paraopeba		18 62,1%	11 37,9%	29 100,0%
Piracicaba	1 3,2%	10 32,3%	20 64,5%	31 100,0%
Total	2 2,3%	39 45,3%	45 52,3%	86 100,0%

O CBH Piracicaba é o que apresenta maior intensidade de participação (64,5%), bem acima da média de participação demonstrada acima (52%), seguido do CBH Velhas (53,8%) e do CBH Paraopeba (37,9%) respectivamente. A intensidade de participação alcançada pelo CBH Piracicaba pode ser parcialmente explicada pelo formato de sessões plenárias adotado pelo CBH Piracicaba, uma vez que ele não só admite como também estimula a participação dos membros do comitê e da comunidade integrante da bacia através de Audiências Públicas.

Como discutido anteriormente, esse é um nível de participação relativamente alto se considerarmos os custos que a participação implica; que estão relacionados principalmente à possibilidade de se fazer presente nas reuniões (Souza, 2003). Quando cruzamos as variáveis intensidade de participação e setor representado (tabela 12) nota-se que os usuários das empresas públicas (63,6%) e os representantes do governo estadual (57,1%)

têm uma intensidade de participação maior que dos outros setores: usuários de empresas privadas e governo municipal obtiveram (50%) e sociedade civil (48%).

**TABELA 12 - SETOR QUE REPRESENTA \* INTENSIDADE DE PARTICIPAÇÃO**

	Presente, mas sem se envolver no debate	Contribui, de vez em quando - com opiniões respeito assunto debate	É um integrante bastante participativo - participa na maioria dos debates	Total
Usuários empresas privadas		4	4	8
		50,0%	50,0%	100,0%
Usuários empresas públicas		4	7	11
		36,4%	63,6%	100,0%
Governo Municipal	1	9	10	20
	5,0%	45,0%	50,0%	100,0%
Governo Estadual		9	12	21
		42,9%	57,1%	100,0%
Governo Federal		1		1
		100,0%		100,0%
Sociedade Civil	1	12	12	25
	4,0%	48,0%	48,0%	100,0%
Total	2	39	45	86
	2,3%	45,3%	52,3%	100,0%

Essa maior participação pode ser explicada por um tipo de qualificação que não diz respeito apenas ao grau de escolaridade, mas também pelo conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos. Deste modo, a intensidade da participação é influenciada pela detenção de um saber técnico especializado de que representantes de setores como o da sociedade civil nem sempre dispõem. Aliás, a aquisição desse saber, pode se colocar como um obstáculo a participação desse setor em

espaços como os comitês, dada a exigência de investimento de tempo e energia que ela implica.

Ainda que aparentemente pequena, a diferença de participação entre os setores acima, pode implicar no acesso privilegiado aos recursos do Estado, acarretando uma desigualdade social ainda maior. É exatamente essa desigualdade no acesso aos recursos do Estado que instituições com formatos como dos comitês se propõem a evitar. Como ressaltou Teixeira (2005), uma das funções dessa “nova institucionalidade<sup>18</sup>” é permitir não só aos usuários e a sociedade civil organizada, mas também ao cidadão em geral, um maior acesso aos direitos sociais. Essa função vai além da negociação entre os setores representados nos comitês, ela implica em que as decisões tomadas no interior desses órgãos contemplem os interesses da população de modo geral.

A idéia de qualificação técnica remete também à questão da qualificação política<sup>19</sup>, aqui entendida como “capacidade de conviver diretamente com uma multiplicidade de atores com interesses diversos” (DAGNINO, 2002, p.285), ou seja, capacidade de cooperar ainda que não partilhem valores e concepções idênticas. Essa capacidade não depende apenas de um alto grau de escolaridade ou de um saber técnico especializado. Ela diz respeito a um tipo de aprendizado que requer o reconhecimento da pluralidade nos espaços públicos, uma vez que, eles se configuram como espaços de conflito e de negociação. Nesse sentido,

---

<sup>18</sup> De acordo com Telles (1994) a nova institucionalidade se fundamenta em um conjunto de direitos fundamentais (participação, informação, comunicação) que dão suporte para que as entidades exerçam seus papéis conforme a conjuntura e valores locais e em menor grau em um conjunto de regras de funcionamento.

<sup>19</sup> Dagnino (2002) aponta para a importância da qualificação política em espaços públicos que tem como procedimentos fundamentais, a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos, uma vez que eles implicam no reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores.

quando perguntados a respeito da conduta adotada durante os debates nos comitês, no geral, a maioria dos setores (77%) afirmou estar sempre disposto a negociar. Quando os dados referentes à conduta adotada nos debates são analisados por setor representado, a distribuição dos dados se da como demonstra tabela 13:

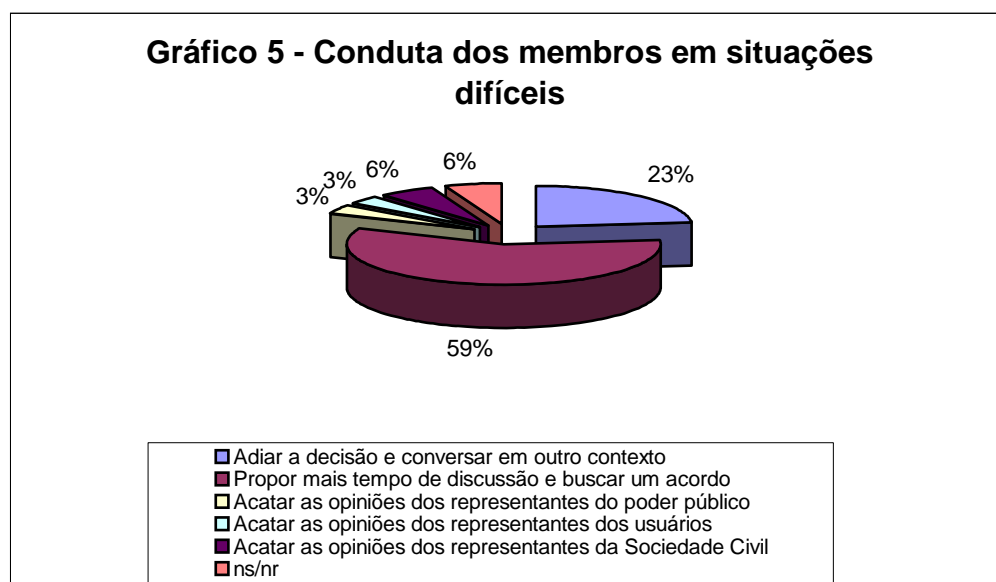
**TABELA 13 - SETOR QUE REPRESENTA \* CONDUTA NOS DEBATES**

	Não abre mão de suas opiniões-luta para proposta ser aceita	Dependendo assunto aceita sugestões de outros integrantes	Tem proposta mas sempre está disposto a negociar	Total
Usuários empresas privadas		1 12,5%	7 87,5%	8 100,0%
Usuários empresas públicas			11 100,0%	11 100,0%
Governo Municipal		4 20,0%	16 80,0%	20 100,0%
Governo Estadual		5 23,8%	16 76,2%	21 100,0%
Governo Federal		1 100,0%		1 100,0%
Sociedade Civil	1 4,0%	8 32,0%	16 64,0%	25 100,0%
Total	1 1,2%	19 22,1%	66 76,7%	86 100,0%

O setor usuários é o que se declarou mais disposto a negociar, chegando a (100%) entre representantes de empresas públicas, seguido dos representantes de empresas privadas (87,5%). O setor que se mostrou menos disposto a negociar foi o da sociedade civil, sendo que (32%) dos membros reconheceu adotar a negociação em apenas alguns casos (dependendo do assunto). Esses dados revelam o que foi acima exposto: a qualificação política independe do nível de escolaridade, uma vez que esse é alto em todos os setores.

Ela implica em um aprendizado, principalmente para os usuários e para sociedade civil, uma vez que foram recentemente introduzidos nos espaços de negociação com o Estado. Em relação apenas à sociedade civil, é preciso ressaltar que a própria heterogeneidade interna do setor pode se colocar como obstáculo à adoção da negociação como principal conduta nos debates.

Com o intuito de qualificar melhor a disposição para negociação de conflitos no âmbito dos comitês, foi perguntado aos membros qual a principal postura adotada por eles em casos em que torna-se difícil encontrar uma solução para alguma questão em debate. A distribuição das respostas se deu como demonstra o gráfico 5:



Confirmando o que foi dito sobre adoção da negociação como principal conduta, dos 86 membros que responderam à pergunta, (59%) prefere adiar a decisão para chegar a uma solução para o problema e (23%) propõe mais tempo de discussão para buscar um acordo.

Esses dados demonstram que a maioria dos entrevistados prefere a negociação - ainda que isso acarrete uma exigência de mais tempo para encontrar uma solução para o problema - do que acatar as opiniões dos representantes dos setores envolvidos. Esses dados reforçam a hipótese desse trabalho de que o comitê tem funcionado como um local de negociação entre seus membros. Entretanto, é preciso ressaltar que nem sempre esse o diálogo entre os atores envolvidos se dá em condições de igualdade e publicização como requer Bohman (1996).

A disposição de negociar torna-se ainda mais importante quando se observa que há inúmeros conflitos no âmbito das bacias. A existência de conflitos é percebida pela maioria dos membros nos três comitês estudados. De modo geral, (84%) dos membros que participam efetivamente do comitê reconhecem a existência de conflitos ou problemas nas áreas de abrangência das bacias. Desagregando esse dado por comitê, observa-se que (93%) dos membros do CBH Paraopeba reconhecem a existência de conflitos, seguidos por (85%) do CBH Velhas e (74%) do CBH Piracicaba. Quando a percepção é correlacionada com o setor representado, a distribuição dos dados se dá conforme a tabela 14:

**TABELA 14 - SETOR QUE REPRESENTA \*PERCEPÇÃO DE CONFLITOS**

	Sim	Não	NS/NR	Total
Usuários empresas privadas	4 50,0%	3 37,5%	1 12,5%	8 100,0%
Usuários empresas públicas	9 81,8%	1 9,1%	1 9,1%	11 100,0%
Governo Municipal	16 80,0%	4 20,0%		20 100,0%
Governo Estadual	20 95,2%	1 4,8%		21 100,0%
Governo Federal	1 100,0%			1 100,0%
Sociedade Civil	22 88,0%	3 12,0%		25 100,0%
Total	72 83,7%	12 14,0%	2 2,3%	86 100,0%

É interessante notar, que com exceção do setor usuários de empresas privadas, em todos os outros setores grande parte dos entrevistados reconhece a existência de conflitos. A posição dos usuários de empresas privadas pode ser explicada em grande medida, pelo fato de que os principais conflitos dizem respeito a situações que envolvem na maioria das vezes esse setor. Essa idéia é reforçada pelos próprios membros dos três comitês estudados, quando apontam a poluição das águas causada por mineradoras, empresas, agricultura e indústrias como o principal problema das três bacias.

Tendo em vista os dados acima citados, faz-se necessário deter brevemente a análise no setor dos usuários de empresas privadas. Retomando o conceito de qualificação política

utilizada nesse capítulo, pode-se deduzir que ao não reconhecerem a existência de conflitos, os membros deixam de reconhecer também a pluralidade e legitimidade dos demais interlocutores dos comitês. A adoção dessa conduta pode configurar-se como um obstáculo a efetivação do órgão enquanto espaço de convivência democrática que requer tanto a expressão da diversidade, como a produção de consensos possíveis.

Discutidos os dados referentes à conduta dos membros frente aos conflitos e situações polêmicas nos comitês, passaremos às análises sobre a composição da agenda do órgão. Antes, porém, é preciso deixar claro que exceto no caso do CBH Paraopeba, a elaboração da agenda é prerrogativa do presidente do comitê. Isto posto, percebe-se que (56%) dos membros dos três comitês são consultados sobre a formação da pauta das reuniões do comitê. No caso do CBH Velhas e CBH Piracicaba, (50%) e (54,8%) dos membros são consultados, respectivamente.

A influência sobre a pauta de reunião é um fator relevante para esse estudo, uma vez que ela diz respeito às condições de publicização que o órgão proporciona, bem como, ao posicionamento dos atores no processo deliberativo. Assim, é a partir da pauta que são definidos os assuntos que serão discutidos no interior do comitê durante os debates. Se os setores ou membros não influenciam do mesmo modo na definição dos temas a serem tratados, há que se pensar se o diálogo tem se dado em condições de igualdade, o que implicaria dizer que todos os atores envolvidos deveriam assumir posições que lhes permitisse influenciar igualmente no processo de deliberação.



Souza (2003) em seu estudo a respeito dos comitês revela que os membros mais participativos são os mais consultados a respeito da pauta. Conseqüentemente, os membros que se declaram pouco participativos são menos consultados pelo presidente do órgão. Também os membros que são mais consultados, são aqueles que haviam se declarado mais dispostos a negociar e ouvir os outros membros em questões polêmicas.

A relação entre disposição de negociar, intensidade de participação e consulta para formação da agenda do comitê pode ser verificada quando dados referentes à consulta são separados por setor representado. O setor mais consultado pelos presidentes dos órgãos é o dos usuários de empresas privadas (75%). Como visto anteriormente, esse setor admitiu em sua maioria estar disposto a negociar sempre, bem como demonstrou um índice de participação alto, ou seja, os usuários das empresas privadas detêm os dois principais requisitos para serem consultados pelos presidentes dos comitês sobre a formação da pauta das reuniões. Embora haja essa relação, parece não ser ela o único fator que explica esse alto índice de consulta a membros representantes de empresas privadas. Como trata-se de grandes corporações, que preenchem estrategicamente os espaços destinados a elas, não há como ignorar o poder político que detêm, poder esse que pode ser expresso na influência sobre a pauta de reuniões, não exercida igualmente por nenhum outro setor. Infelizmente, essa afirmação não pôde ser verificada empiricamente no escopo desse trabalho, uma vez que não foram produzidos dados suficientes para confirmá-la.

A igualdade do processo de deliberação não depende apenas da composição da pauta, do conhecimento antecipado do que será discutido nas reuniões também remete às condições

de igualdade no debate, já que ela possibilita aos membros discutir com as entidades e organizações que representam, qual será a estratégia adotada frente aos assuntos a serem tratados.

Buscando verificar a existência do conhecimento antecipado dos assuntos em pauta, foi perguntado aos membros se quando são realizadas as reuniões os mesmos têm conhecimento da pauta. Dos 86 membros que responderam à pergunta, 78 membros ou (90,7%) admitiu ter conhecimento antecipado da pauta. O setor dos usuários das empresas públicas é o que tem menos conhecimento sobre a pauta (27%). Como era de se esperar, todos os representantes dos usuários de empresas privadas admitiram ter conhecimento prévio da pauta. Isso significa que além desse setor ter um alto número de membros consultados sobre a composição da pauta, também detêm informações sobre o que será discutido, possibilitando aos mesmos discutir com suas organizações e parceiros quais serão as posições adotadas no debate.

Discutir com as organizações e entidades representadas sobre as estratégias de atuação no interior do órgão é de suma importância para que a decisão do membro do comitê não seja reflexo de posicionamentos individuais. Essa questão é central para todos os setores, no entanto, chamamos atenção para a representatividade da sociedade civil. Em primeiro lugar, por ser demasiadamente heterogênea, há que se buscar maneiras de fazer convergir os diversos interesses que ela abarca; em segundo lugar, por ser portadora do conhecimento e

valores locais<sup>20</sup> que se fazem relevantes para a tomada de decisões. Esses dois fatores favorecem a adoção de soluções diferenciadas e a participação no nível local (Gaudin, 2005).

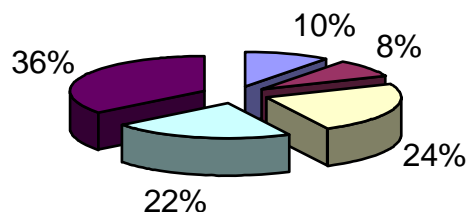
Além disso, no primeiro capítulo do presente trabalho chamamos atenção para a inovação na gestão dos recursos hídricos que o comitê inaugurou a partir da adoção de ações orientadas pela negociação *sociotécnica*. O que implica dizer que o órgão estudado deve primar pela busca do ajuste entre propostas resultantes do diagnóstico técnico-científico e as aspirações da população local. Esse tipo de negociação só pode ocorrer se além do que foi dito a respeito das condições de igualdade e publicização do diálogo, os membros conseguirem expressar tanto o conhecimento técnico, como o conhecimento local. Aliás, é a introdução desse último que traz ares inovadores para o formato adotado pelo comitê.

Para tanto, é necessário que além de conhecerem a pauta com antecedência, os membros a discutam com os membros/diretoria da organização a qual pertencem. Indagados sobre essa questão, (77%) dos membros dos três comitês afirmou discutir com as entidades representadas a pauta de reunião. De acordo com o Gráfico 6, todos os setores apresentam um grande número de membros que discutem a pauta.

---

<sup>20</sup> O conhecimento e valores locais remetem ao cumprimento da descentralização da gestão tendo em vista as especificidades regionais de cada bacia.

**Gráfico 6 - Consulta a organizações/ entidades sobre a pauta por setor**



■ Usuários empresas privadas    ■ Usuários empresas públicas  
■ Governo municipal            ■ Governo estadual  
■ Sociedade Civil

Como é possível perceber, a sociedade civil é o setor que mais consulta a organização que representa, enquanto que os usuários de empresas públicas são os que menos debatem a pauta antecipadamente com os órgãos representados. No caso da sociedade civil, é importante ressaltar que a representatividade conferida ao membro é bastante delicada, já que depende de uma articulação explícita entre o membro, a organização e os portadores dos interesses representados por essas organizações. Para que haja esse vínculo, pressupõe-se que os membros discutam com suas entidades as posições que pretendem tomar em relação aos temas tratados no comitê. Ainda assim, como aponta Dagnino (2002) é preciso tomar cuidado com a restrição do significado da expressão “sociedade civil”, que inúmeras vezes passa a designar apenas as organizações que a representam e conseqüentemente traduzir fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas.

Nos três comitês estudados, os membros de todos os setores não parecem desconhecer a importância de debater com suas organizações e definir estratégias de atuação, exemplo

disso é que dentre os objetivos em discutir os assuntos com os membros/diretoria da organização a qual pertencem, os mais citados foram “para ter uma estratégia de atuação e negociação” e “para formar um consenso a partir das opiniões dos colegas”. Do debate fora do comitê depende a legitimidade das decisões tomadas em seu interior, uma vez que ela implica na cooperação entre os atores do processo e no reconhecimento de que tais atores influenciam os resultados.

Finalizando os dados referentes aos três comitês estudados, foi perguntado aos membros se o comitê é uma resposta adequada para o gerenciamento dos recursos hídricos. Dos 86 membros que participam efetivamente 83 ou (96,7%) considera o comitê adequado. Os três membros que responderam negativamente a questão justificaram do seguinte modo: dois membros – representantes do governo estadual - afirmaram que as realizações dos comitês são mínimas, uma vez que as decisões não saem da “conversa” e o outro membro – representante do setor dos usuários de empresas públicas - afirmou que o comitê ainda não conquistou espaço entre as organizações ambientalistas. De todo modo, o comitê é percebido pelos seus membros como uma experiência positiva em relação a gestão dos recursos hídricos. Para eles isso se justifica porque o comitê agrega diversos interesses proporcionando a inter-relação de poder entre os mesmos.

Quanto ao futuro da participação dos membros no comitê, foi pedido a eles que ordenassem hierarquicamente seis alternativas<sup>21</sup>, o resultado se deu de acordo com o quadro a seguir:

---

<sup>21</sup> Ver Anexo 3, questão 44 do questionário.

**Quadro 1 – Futuro da participação dos membros no comitê – CBH Velhas, CBH Paraopeba, CBH Piracicaba - 2002**

ALTERNATIVAS	%
1 - A oportunidade de participar lhe permite defender o meio ambiente e o interesse da coletividade, por isto pretende continuar acompanhando o trabalho do Comitê, independente de ter assento como representante.	28%
2 – Você tem potencial e pode contribuir para que os recursos hídricos sejam geridos com maior equidade, por isto considera que deve estar sempre participando, seja como representante ou não.	27%
3 – Na medida em que os outros setores da sociedade se envolverem, você considera que não seria mais necessário participar.	13%
4 – Quando os interesses ou valores que você defende no Comitê estiverem assegurados, sua participação não será mais necessária.	12%
5 – Enquanto os participantes eram ainda poucos, a sua presença foi importante e até necessária. Mas outros vieram e você considera que agora é a vez de outros cooperarem.	12%
6 – Não continuará a participar quando terminar o período de vigência do cargo, pois a participação só tem sentido se conferir para interferir nas decisões.	6%
NS/NR	2%

Fonte: Souza, 2003: 257

As duas alternativas mais citadas dizem respeito a defesa de interesses coletivos e não de interesses setoriais ou individuais. Esses dados reforçam a idéia de que o comitê é percebido pelos membros como um espaço de negociação e resolução de conflitos, implicando cooperação contínua entre atores independentemente das decisões particulares de cada um. Os entrevistados reconhecem o órgão com um espaço de diálogo livre e aberto e alguns se dispõem a participar mesmo não tendo nenhum assento como representante. Interessante notar, que (12%) dos membros se preocupa com a rotatividade da representação, uma vez que admitem a necessidade de cooperação de outros atores no futuro. Grande parte dessas constatações deve-se a nosso ver ao formato institucional adotado pelo comitê: mas participativo e aberto a representação de múltiplos interesses. È,

pois, essa diversidade que confere a ele o status de esfera de negociação reconhecida por seus membros.

No próximo capítulo serão discutidos os limites e as possibilidades de efetivação da deliberação pública no interior dos comitês, levando em consideração aspectos como o perfil dos membros, a forma de atuação dos mesmos e a composição e debate da pauta de reuniões. Buscaremos responder a hipótese central desse trabalho de que o formato adotado pelos comitês de bacia hidrográfica, a partir da introdução dos setores de usuários e sociedade civil em sua composição, permitiu a superação do formato hierárquico e centralizado na gestão dos recursos hídricos no Brasil. Para tanto faz-se necessário discutir também a importância do conhecimento e valores locais na tomada de decisões, bem como, da perspectiva integrada de ação entre os setores presentes nos comitês de forma a promover a busca de soluções compartilhadas em seu interior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho buscou-se discutir a descentralização da gestão de recursos hídricos no Brasil, partindo das inovações contidas na Política Nacional de Recursos Hídricos, 1997 e na Política de Recursos Hídricos de Minas Gerais, 1994, sobretudo, a partir da adoção dos Comitês de Bacias Hidrográficas como órgãos de gestão dos recursos hídricos no âmbito da bacia.

A análise sobre os comitês se deu por dois motivos: em primeiro lugar porque ele trata de um bem de domínio público, estratégico, limitado e dotado de valor econômico, ou seja, a água. Por ser um bem coletivo, admite-se a existência de inúmeros conflitos, bem como, da necessidade de negociação de posições para soluções de problemas e da coordenação de resultados no que concerne à distribuição e ao acesso a esse recurso.

Em segundo lugar porque os comitês foram criados com o intuito de realizar uma gestão democrática participativa, flexível e adaptável às realidades regionais. Para isso ele admitiu em sua composição múltiplos atores provenientes dos segmentos: sociedade civil, poder público e usuários dos recursos hídricos. A convivência entre eles requereu e ainda requer, um aprendizado crucial referente ao reconhecimento da legitimidade de cada um dos atores como interlocutor qualificado para negociar com todos os setores envolvidos no processo de deliberação que esse espaço invoca.



Tendo em vista que o presente trabalho buscou refletir sobre a efetivação da deliberação pública no interior de cada um dos comitês estudados, partindo do pressuposto que este órgão é capaz de descentralizar e flexibilizar a gestão dos recursos hídricos - não isoladamente, mas como integrante essencial do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos - tomou-se de Bohman (1997) o conceito de deliberação que implicaria em um processo dialógico através do qual se tem a troca de razões com o objetivo de solucionar situações de conflito. Como foi visto, esse conceito supõe a existência de um diálogo livre e aberto entre os atores e dado em condições de igualdade e publicização. No entanto, observando a dinâmica de atuação dos atores percebeu-se que essas condições não são reproduzidas na íntegra no interior de nenhum dos três comitês estudados: CBH Velhas, CBH Paraopeba e CBH Piracicaba.

Da análise da composição e conhecimento da pauta de discussão nos comitês, percebeu-se que nem todos os membros são consultados a respeito da composição da mesma. Ainda que a composição seja uma prerrogativa dos presidentes dos comitês, pouco mais que a metade dos membros reconheceu já ter sido consultado sobre a composição da pauta. Dois fatores influenciam nessa consulta: a disposição para negociar e a representação do setor. Assim, tanto os membros que se dizem mais dispostos a negociar, quanto os representantes dos usuários em geral são mais consultados sobre a composição da pauta pelos respectivos presidentes. Tendo esses dados em vista, é possível perceber que de fato não há dentre os três comitês o atendimento total das condições de igualdade, como propôs Bohman.

Vale ressaltar, que o setor dos usuários das empresas privadas é o que menos reconhece a existência de conflitos no interior dos comitês, como também é o setor que menos consulta a entidade que representa para tomar decisões. Esse segundo fator faz pensar sobre a legitimidade de representação do setor, uma vez que para que ela ocorra é necessário haver convergência entre a posição do representante e das bases representadas.

Ainda em relação ao reconhecimento de conflitos, é de suma importância em espaços de deliberação pública como os comitês, que eles promovam a convivência direta entre atores portadores de diversas posições. Para tanto, como foi dito no capítulo 3, é necessário que os membros reconheçam não só a legitimidade, como também a pluralidade dos interlocutores que nesse espaço estão envolvidos. Assim, reforça-se que a idéia de convivência democrática, preconizada por Dagnino (2002), só se faz possível a partir desse reconhecimento que é o ponto inicial para a busca de negociações, alianças e consensos.

Não obstante ao que foi citado acima e ainda refletindo sobre o atendimento das condições de legitimidade no processo de deliberação pública que a participação nos comitês evoca, é preciso notar que a grande maioria dos membros declarou ter conhecimento antecipado da pauta e com isso adotar como principais condutas: a discussão antecipada de estratégias com as entidades as quais representam, dar ciência aos demais membros das entidades representadas e encontrar um consenso entre colegas. Vale ressaltar que esse tipo de desenho institucional híbrido requer, justamente, o intercâmbio de posições entre instituições públicas e privadas como condição singular para a geração de decisões legítimas nas esferas públicas decisórias.

Há nesse ponto uma questão crucial levantada por Bohman (1997) referente à efetivação das argumentações e decisões tomadas nesse tipo de espaço: como é possível assegurar no âmbito do comitê que as decisões se efetivem enquanto prática política? Gaudin (2005) reforça essa pergunta ao indagar se esses processos deliberativos implicam em uma autêntica dinâmica deliberativa ou fazem parte apenas de uma dentre tantas roupagens simuladoras de discussão.

Essas questões se fazem relevantes porque a dinâmica de atuação dos atores no âmbito dessas esferas requer disposições pessoais de engajamento e negociação, bem como, de tradução de posições muito diferentes. E nesse sentido, há uma relação tênue entre a participação associativa clássica e a consolidação de uma democracia de *participação individual*<sup>22</sup> (GAUDIN, 2005, p.49).

Esse tipo de participação personalizada acarreta o risco de haver uma profissionalização dos atores sociais e conseqüentemente uma padronização de conduta no interior dos comitês. Embora nos comitês estudados apenas três membros participassem concomitantemente de outro comitê, foi possível perceber a presença de muitas entidades repetidas nos três comitês, ainda que isso fosse esperado, sobretudo, no setor dos usuários de empresas públicas.

---

<sup>22</sup> O conceito de democracia de participação individual descrito por Gaudin diz respeito a um tipo de participação personalizada, onde os atores são reduzidos a perfis de atores que personificam novas forças vivas da deliberação.

A questão que surge desse tipo de participação é a adoção de uma conduta padronizada e setorizada em todos os espaços ocupados por essas representações, se colocando como um obstáculo a democratização do acesso aos recursos hídricos, já que as negociações de propostas e concepções devem contemplar não apenas os setores representados, como também os cidadãos em geral. Há sempre, portanto, o risco de que o debate que visa ser, livre e aberto, seja controlado por esses “profissionais” ou por essas entidades de acordo com suas “prioridades” ou pelo que Gaudin denomina “ambição democrática”.

Assim, apesar do processo de descentralização da gestão dos recursos hídricos não ter sido linear, e ainda implicar em inúmeras contradições e disputas acerca do uso do recurso, no que concerne ao compartilhamento de poder nos três níveis citados por Castells: dentro do mesmo nível de governo, entre diferentes níveis de governo e entre Estado e sociedade civil, percebe-se que os comitês de bacias hidrográficas promoveram um maior compartilhamento das decisões e responsabilização dos atores sociais e administrativos, através da coordenação de suas ações e flexibilização dos arranjos de gestão.

Por fim, respondendo a hipótese central do estudo, sobre a superação do formato hierárquico e centralizador na gestão dos recursos hídricos, é possível afirmar que se até o início da década de noventa as políticas em torno dos recursos hídricos impediam qualquer tipo de negociação política direta entre poder público, usuários e sociedade civil; após a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Política de Recursos Hídricos de Minas Gerais na década de noventa, sobretudo, com a criação e início de funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, não há como ignorar a efetivação da descentralização

da gestão recursos hídricos no Brasil e a busca de adequação da mesma as realidades regionais.

Assim, ao que tudo indica, os Comitês de Bacias Hidrográficas, enquanto órgãos gestores dos recursos hídricos tem funcionado como uma estrutura formal, que implica em leis explícitas e acordos informais viabilizando a deliberação pública no seu interior e o melhor acesso a esses recursos.

De todo modo, o comitê e seus atores têm como desafio, efetivar a negociação sociotécnica, que visa integrar ao conhecimento técnico as legítimas aspirações e conhecimentos da população local, de modo que “a forma não domine o conteúdo<sup>23</sup>” e essa aposta de gestão não se reduza a mais um instrumento administrado por aqueles que detêm mais informações, mais poder econômico ou maior articulação em torno de suas propostas particulares.

---

<sup>23</sup> Gaudin (2005) ressalta o caráter incerto dos efeitos dessas propostas de gestão, uma vez que, elas nem sempre denotam uma autêntica dinâmica deliberativa e sim um jogo de cena sempre atualizável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIVROS E ARTIGOS

AVRITZER, L. e PEREIRA, M. L. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. Teoria e Sociedade. Belo Horizonte, Número Especial, p. 42-55, março. 2005.

BOHMAN, J. & REHG. W. *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT press, 1997 apud FERES, Cláudia. F. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul* (tese). Belo Horizonte. UFMG, 2005.

BOHMAN, J. *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT press, 1996 apud FERES, Cláudia. F. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul* (tese). Belo Horizonte. UFMG, 2005.

CAPRA, F; SPRETNAK, C. *Green Politics: The Global Promise*. London: Paladin, 1986 apud MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política*. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Centro de Estudos Históricos e Culturais. Fundação João Pinheiro, 1998a

COHEN, J. & SABEL. C. *Directly-Deliberative Polyarchy*. European Law Journal, 3. p.313-342, 1997 apud FERES, Cláudia. F. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul* (tese). Belo Horizonte. UFMG, 2005.

COHEN, J. *Reflections on Habermas on Democracy*. Florence: European University Institute (**mimeo**), 1998 apud FERES, Cláudia. F. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul* (tese). Belo Horizonte. UFMG, 2005.

CAMARGOS, Luiza de Marillac; CARDOSO, Maria. L.M. *O Papel do Estado e da Sociedade Civil no Processo de criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas em Minas Gerais*. In: MACHADO, Carlos (org.). *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARDOSO, Maria Lúcia Macedo. *A Democracia das Águas na sua Prática: o caso dos comitês de bacia hidrográfica de Minas Gerais* (tese). Rio de Janeiro, 2003.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERES, Cláudia. F. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul* (tese). Belo Horizonte. UFMG, 2005.

FONSECA, Maria Thereza; DINIZ, Silvana. *Trabalhando em Rede nas Políticas Sociais*. Revista Pensar BH. Belo Horizonte, nº3, p. 26-28, maio/julho.2002.

GARRIDO, Raymundo-José. *Reflexões sobre a Aplicação da Cobrança pelo Uso da Água no Brasil*. In: MACHADO, Carlos (org.). *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

GAUDIN, J.P. *O Significado do Contrato nas Políticas Públicas*. Teoria e Sociedade. Belo Horizonte, Número Especial, p. 42-55, março. 2005.

IBGE. Censo 2000. Disponível em: <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> . Acesso em 02/2006.

MACHADO, Carlos. J. S; MIRANDA, Napoleão; PINHEIRO, Ana. *A Nova Aliança entre Estado e Sociedade na Administração da Coisa Pública: Descentralização e Participação na Política Nacional de Recursos Hídricos*. In: MACHADO, Carlos (org.). *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

MATSUURA, Koichiro. *Mensaje del Director General de la UNESCO, con motivo del Día Mundial del Agua 2006*. UNESCO, 2006.

Disponível em: <[http://www.unesco.org/water/wwd2006/dg\\_speech\\_es.shtml](http://www.unesco.org/water/wwd2006/dg_speech_es.shtml)>. Acesso em 06/2006.

MARQUES, Eduardo C. *Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. VI.14 nº41. Outubro, 1999.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política*. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Centro de Estudos Históricos e Culturais. Fundação João Pinheiro, 1998a

PAEHLKE, R & TORGERSON, D. *Managing Leviathan: environmental politics and the administrative state*. Ontario: Broadview Press, 1990 apud MACHADO, Carlos. J. S; MIRANDA, Napoleão; PINHEIRO, Ana. *A Nova Aliança entre Estado e Sociedade na Administração da Coisa Pública: Descentralização e Participação na Política Nacional de Recursos Hídricos*. In: MACHADO, Carlos (org.). *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

PEREIRA, D e GARJULLI, R. *A evolução da Organização e implementação da Gestão de Bacias no Brasil*. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2002 - 64p. Disponível em: <[http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/CDOC/Catalogo\\_imgs/Evolucao\\_Ingles.pdf](http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/CDOC/Catalogo_imgs/Evolucao_Ingles.pdf)> Acesso em 03/2005.

SANTOS, Souza Boaventura,. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, 1998, São Paulo. Pg.1-17.

SILVA, Luciano M. C; MONTEIRO, Roberto A. *Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos: Uma das Possíveis Abordagens*. In: MACHADO, Carlos (org.). *Gestão de Águas Doces*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

SOUZA, Matilde. *Solidariedade e Interesses na Gestão de Recursos Hídricos* (tese). Belo Horizonte. UFMG, 2003.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. *Decreto Nº 24.643*, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: 1934. Disponível em: <<http://www.igam.mg.gov.br>>

BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto Nº 2.612*, de 03 de junho de 1998. Institui a Comissão de Política Ambiental – COPAM – e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1998.

BRASIL. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus Fins e Mecanismos de Formulação e Aplicação, e da outras providências. Brasília: Senado Federal, 1981.

BRASIL. *Lei Nº 9.433*, de 08 de janeiro de 1977. 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. Brasília: Senado Federal, 1981.

MINAS GERAIS. *Decreto Nº 18.466*, de 29 de abril de 1977. Institui a Comissão de Política Ambiental – COPAM – e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1977.

MINAS GERAIS. *Decreto Nº 28.163*, de 06 de junho de 1988. Institui a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, aprova seu Estatuto e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1988.

MINAS GERAIS. *Decreto Nº 41.578*, de 08 de março de 2001. Regulamenta a Lei Nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 2001.

MINAS GERAIS. *Lei Nº 6.953*, de 16 de dezembro de 1976. Cria a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1976.



MINAS GERAIS. *Lei Nº 7.772*, de 08 de agosto de 1980. Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1980.

MINAS GERAIS. *Lei Nº 9.514*, de 29 de dezembro de 1987. Transforma a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia em Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e a Comissão de Política Ambiental – COPAM – em Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM- e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1987.

MINAS GERAIS. *Lei Nº 11.504*, de 20 de junho de 1994. Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1994.

MINAS GERAIS. *Lei Nº 11.903*, de 06 de setembro de 1995. Cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, altera a denominação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1995.

MINAS GERAIS. *Lei Nº 13.199*, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1999.

## DOCUMENTOS

Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 1995. disponível em: < <http://www.mma.gov.br> >

CBH VELHAS. Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Deliberação Normativa Nº 1: Estabelece o Regimento Interno do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Belo Horizonte: CBH Velhas, 2000. Disponível em: <<http://www.cbhvelhas.hpg.ig.com.br> >

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Estrutura da SEMAD. Belo Horizonte: SEMAD, 2002b. Documento disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br/index1.htm> >

## SITES CONSULTADOS

<<http://www.ana.gov.br/proagua/>>

<<http://www.cbhvelhas.hpg.ig.com.br/index.html> >

<<http://www.cetec.br/index.asp>>

<<http://www.feam.br/>>

< <http://www.fjp.gov.br/>>

<<http://www.cbhvelhas.hpg.ig.com.br/index.html>>

<<http://www.ibge.gov.br>>

<<http://www.igam.mg.gov.br>>

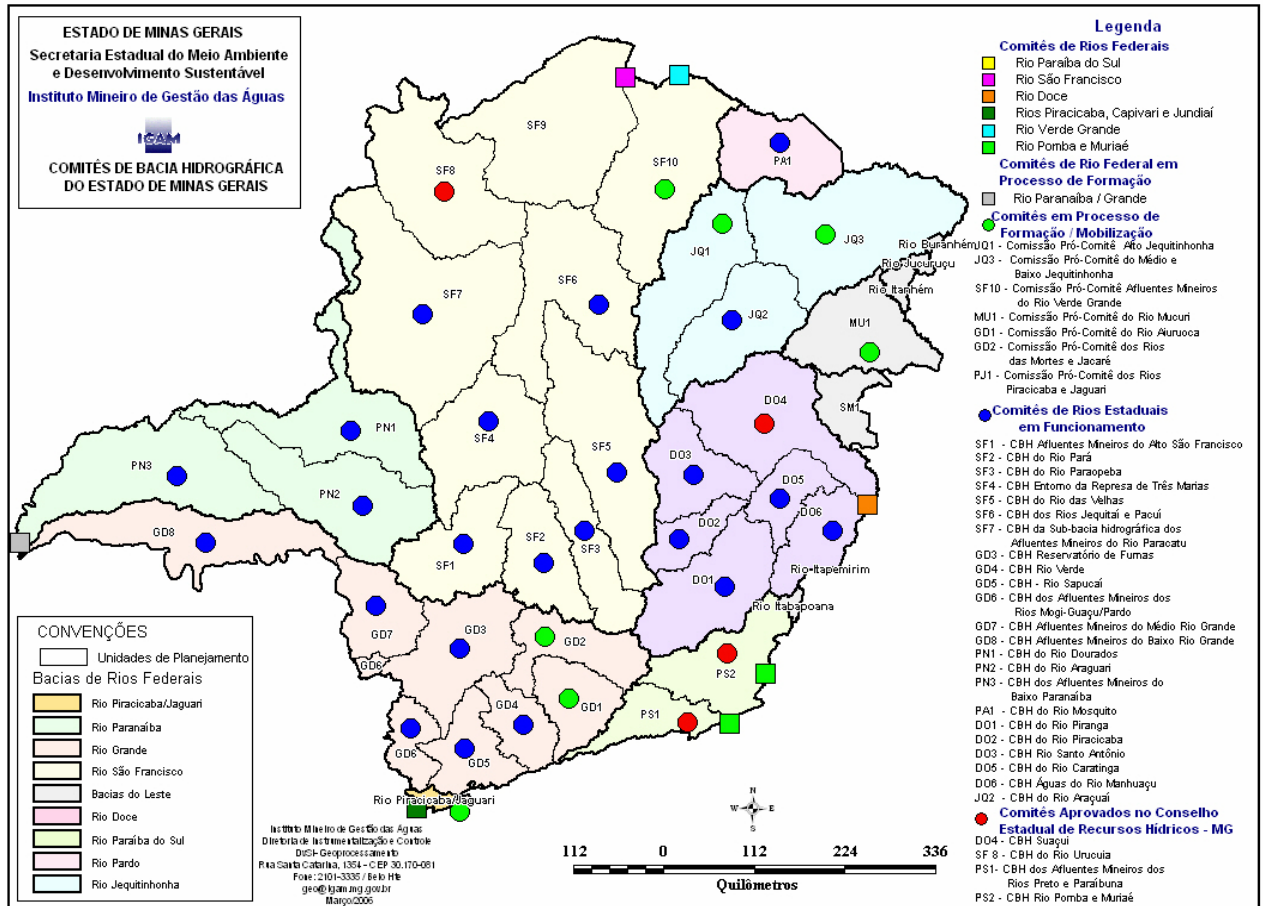
<<http://www.mma.gov.br>>

<<http://www.sectes.mg.gov.br>>

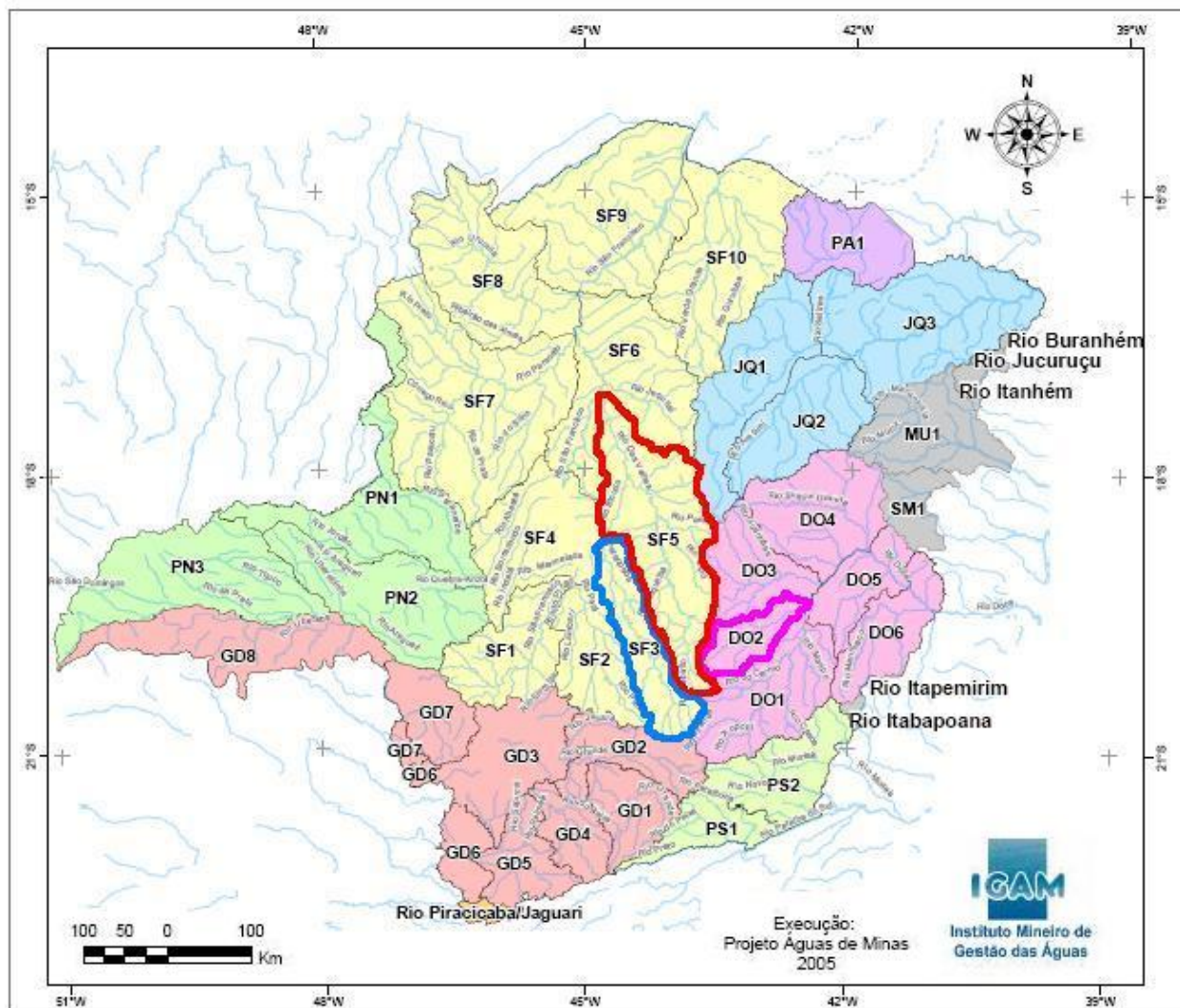
<<http://www.semad.mg.gov.br/>>


# ANEXOS


## Anexo 1 – Mapa dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais




## Anexo 2 – Mapa das Bacias Hidrográficas: Rio das Velhas, Rio Paraopeba, Rio Piracicaba.



 RIO DAS VELHAS  
BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO  
DN COPAM nº. 020/97

 RIO PARAOPEBA  
BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO  
DN COPAM nº. 014/95

 RIO PIRACICABA  
BACIA DO RIO DOCE  
DN COPAM nº. 009/94

Fonte: <http://www.igam.mg.gov.br> (adaptado).

### Anexo 3 – Questionário aplicado aos membros dos comitês de Bacia Hidrográfica dos Rios Velhas, Paraopeba e Piracicaba

Bacias Hidrográficas – Abril/02

[ ][ ][ ]

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ Início aplicação: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

APRESENTAÇÃO: Bom dia / tarde / noite! Meu nome é \_\_\_\_\_. Trabalho para a Cooperativa de Pesquisa, de Belo Horizonte. Estamos fazendo uma pesquisa sobre as bacias hidrográficas em Minas Gerais para uma universidade. Como o(a) senhor(a) tem uma participação importante no que se refere a este assunto, gostaríamos de ouvir sua opinião.

=====

1 - Sexo                      1 - Masculino                      2 - Feminino                      [ ]

2 - Qual é a sua idade?                      [ ][ ]

3 – Seu grau de escolaridade é...

1 – Primeiro Grau incompleto                      [ ]

2 – Primeiro Grau Completo / Ginásio completo (até a 8ª Série)

3 – 2º Grau incompleto

4 – 2º Grau completo/ Colegial completo (até 3ª série 2º grau)

5 – Superior incompleto

6 – Superior completo

7 – Pós-graduação

4 - Qual a sua profissão? 4.1 Qual seu emprego? Ou, se é dono de empresa própria, o que faz essa empresa?

R:4) \_\_\_\_\_

R:4.1 \_\_\_\_\_

5 – De qual(ais) Comitês de Bacia Hidrográfica o senhor fez parte? 5.1 De qual(ais) Comitês o senhor faz parte atualmente? (RM)

1 – Rio das Velhas

2 – Paraopeba                      5- [ ][ ][ ]                      5.1- [ ][ ][ ][ ]

3 – Piracicaba

4 – Nenhum    7 – Outros: 5- \_\_\_\_\_

5.1- \_\_\_\_\_

6 – Qual cargo exerce no Comitê?

R: \_\_\_\_\_

7 – Qual setor você representa? (Espontânea)

- 1- Usuários empresas privadas
- 2- Usuários empresas públicas
- 3- Governo Municipal
- 4- Governo estadual
- 5- Governo Federal
- 6- Sociedade Civil (entidades, ONGs)

---

8 – O que levou à criação do Comitê? Havia alguma exigência para sua formação? (Buscar a mais importante) (NÃO LER AS ALTERNATIVAS)

- 1 – Consórcio pré-existente
- 2 – Por iniciativa da sociedade civil
- 3 – Por exigência de convênios para financiamento de obras na bacia
- 4 – Por exigência da legislação
- 7 – Outros:

---

9 - Na sua opinião, há influências que concorreram para a formação do Comitê? RM (Resposta Múltipla, em ordem de citação) Em caso afirmativo, quais? (NÃO LER AS ALTERNATIVAS)

- 1 – Um movimento ambientalista pré-existente e que estimulou a criação do Comitê
  - 2 – A existência de consórcios
  - 3 – Exigência da população
  - 4 – Pressões da própria legislação
  - 5 – Estímulos da Secretaria do Meio Ambiente, através da atuação do IGAM
  - 6 – Influência do Movimento Cidadania pelas Águas
  - 9 – NS/NR
  - 8 – Não houve influências
  - 7 – Outros: (especificar na página seguinte) RM (Resposta múltipla, em ordem de citação)
-

10 - Quais são as principais atribuições de um Comitê de Bacia Hidrográfica? RM (NÃO LER AS ALTERNATIVAS)

1 - propor planos e programas para utilização dos recursos hídricos

2 - decidir sobre os conflitos entre os usuários

3 - deliberar sobre projetos de aproveitamento dos recursos hídricos

4 - estabelecer critérios e normas para a cobrança pelo uso da água

5 - estabelecer o rateio de custos do uso múltiplo dos recursos hídricos

6 - criar sub-comitês de bacia hidrográfica, a partir de propostas de usuários e de entidades da sociedade civil

9 - NS/NR

7 - Outros: RM (Resposta múltipla, em ordem de citação)

---

---

---

11 - Através de qual processo você passou a ser membro do comitê? Como v. passou a fazer parte? (Espontânea)

1 - Por indicação  (continue) 2 - Por eleição(vá para a 13) 9 - NS/NR(vá para a 15)

7 - Outro: (vá para a 15)

12 - (Só aplicar para quem foi INDICADO, depois vá para a 15) Quem indicou você para ser membro do Comitê? (Espontânea)

1 - A direção da organização à qual você pertence

2 - Autoridades políticas

7 - Outro: (Especificar):

---

9 - NS/NR

---

13 - (Só aplicar para quem foi ELEITO) Qual foi o processo em que se deu a eleição? (Espontânea)

1 - Votação direta e secreta

2 - Votação aberta

7 - Outros (Especificar):

---

9 - NS/NR

14 - (Só para quem respondeu que foi ELEITO) Quem participou da votação? (Espontânea)

1 - Todos os colegas da organização à qual você pertence

2 - Só os membros da diretoria da organização à qual você pertence

3 - Todos os membros das organizações do setor ao qual você representa no Comitê

4 - Todos os membros das diretorias das organizações ligadas ao setor ao qual você representa no Comitê

7 - Outros (Especificar): \_\_\_\_\_

9 - NS/NR

---

15 - Qual é a duração do seu mandato? (Espontânea)

1 - Indeterminada (não foi estabelecido prazo)

2 - 2 anos

3 - 3 anos

4 - 4 anos

7 - Outro (especificar): \_\_\_\_\_ anos

9 - NS/NR

---

16 - Através de qual(ais) processo(s) os demais membros do Comitê foram escolhidos?

9 - NS/NR

---

---

17 - Qual é a regra normalmente (mais) adotada para tomar decisões no Comitê? (Espontânea)

1 - Unanimidade

2 - Maioria simples (maior número de votos)

3 - Maioria absoluta (metade dos votos + 1 voto do total de votos)

4 - Maioria qualificada (2/3; 4/5, outros)

7 - Outro (especificar) \_\_\_\_\_

9 - NS/NR

---

18 - Como o Comitê se organiza internamente para realizar suas atribuições (tarefas)? (RM)

1 - Por grupos de trabalho-      2 - Câmaras-      7 - Outros-

9 - NS/NR-

---

---

18.1 - Quais são as suas principais atribuições como representante de um setor e/ou organização no Comitê? Ou como se dá sua atuação no Comitê? (Abrir para cada resposta citada acima) 9 - NS/NR

---

---

---

19 - Se, antes dessa vez, você já havia participado de outro Comitê, desde quando você começou a participar dele? (espontânea) 19.1 E do atual Comitê, desde quando você começou a participar dele? (espontânea)

1 - Desde que se iniciou o debate para a criação do Comitê (vá para a 21) 19-  
19.1-

2 - Desde o começo do funcionamento do Comitê (vá para a 21)

3 - Quando o Comitê já estava formado e atuando há algum tempo (continue)

4 - Nunca havia participado de um Comitê antes desse (vá para a 21)

---



20 – (Só para quem respondeu 3 na 19): Por que você começou a participar nessa ocasião? (Espontânea)

1 - Sou integrante de uma segunda ou terceira composição dos membros do Comitê

2 - A organização que represento mudou de direção e estou no lugar do representante anterior

7 – Outros (especificar) \_\_\_\_\_

9 – NS/NR

---

21 - Como integrante do Comitê, você participa... (ATENÇÃO: Caso o representante responda 4, 5 ou NS/NR, encerrar a entrevista ) (Ler as alternativas - menos a 5 e a NS/NR que devem ser espontâneas)

1 - De todas as atividades do Comitê  2 – Participa de quase todas as atividades

3 - Participa apenas das reuniões no Comitê como “figurante”

4 – Não participa

5 – Considera que esta

9 – NS/NR

---

22 - Quando você está presente na reunião do Comitê, sua participação acontece: (Ler)

1 - Com a presença, mas sem se envolver no debate

2 - Contribui, de vez em quando, com opiniões a respeito do assunto em debate

3 - É um integrante bastante participativo, participa na maioria das vezes dos debates

9 – NS/NR

---

23 - Ao participar dos debates no Comitê, sua conduta pode ser principalmente caracterizada por: (ANEXO 1)

1 - Não abrir mão de suas opiniões e lutar para que a sua proposta seja aceita por todos

2 - Dependendo do assunto, aceitar sugestões de outros integrantes com tranquilidade

3 – Você tem sua proposta mas SEMPRE ouve as dos demais e está SEMPRE disposto a negociar

24 – (ESCALA DE 0 A 10) O Sr(a) citou que sua conduta nos debates do comitê pode ser caracterizada principalmente por (citar a resposta da pergunta 23). Para cada assunto de que vou falar, o quanto essa conduta é menos adotada ou é mais adotada pelo Sr(a)? Para isso, vamos utilizar uma escala de 0 a 10, onde 0 significa menos adotada podendo ir aumentando (2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) até chegar a 10 que significa mais adotada. (ANEXO 2)

ADOTAR RODÍZIO NA LEITURA DAS FRASES	Menosado adotada											Mais										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Debate sobre os critérios e as prioridades para a outorga	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. Debate sobre os critérios a serem adotados para a cobrança do uso da água	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Debate sobre os critérios para enquadramento dos corpos d'água da bacia	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Debate sobre o processo de elaboração do Plano Diretor da Bacia e as prioridades para o uso dos recursos financeiros a serem arrecadados com a cobrança do uso da água	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Debate sobre as regras gerais de funcionamento do próprio Comitê	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6. Debate sobre o processo que o Comitê deve adotar para tomar decisões	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9. NS/NR																						

25 - Você é consultado na formação da Pauta das reuniões do Comitê?

1 – Sim          2 – Não         

26 - Quando são convocadas as reuniões do Comitê você fica sabendo a pauta da reunião com antecedência?

1 – Sim (continue)          2 – Não(vá para a 30)         

27 – (Só se respondeu SIM na 25) Você discute os assuntos com os membros/diretoria da organização à qual você pertence?

1 – Sim          2 – Não         

28 - (Só se respondeu SIM na 27) Qual o objetivo em discutir os assuntos da pauta com os membros/diretoria da organização à qual você pertence?

29 - (Só se respondeu NÃO na 25) Como você atua na reunião, considerando que você representa um setor ou uma organização?

30 - Em casos de dificuldades de encontrar solução para alguma questão em debate no Comitê, qual seria a tendência principal de sua escolha? (Em 1º, em 2º e em 3º lugares)  
(ANEXO 3)

1 - Você tentaria adiar a decisão e conversar com os integrantes do Comitê em outro contexto

2 - Você proporia maior tempo de discussão para se tentar chegar a um acordo

3 - Você tenderia a acatar as opiniões dos representantes do Poder Público

4 - Você tenderia a acatar as opiniões dos representantes dos usuários

5 - Você tenderia a acatar as opiniões dos representantes da sociedade civil

9 - NS/NR

1º [ ] 2º [ ] 3º [ ]

---

31 - Passada a reunião, você coloca a sua organização a par do que aconteceu?

1 - Sim (continue)

2 - Não (vá para a 33) 9 - NS/NR (vá para a 33)

[ ]

32 - (Só se SIM na 31) De quais meios você se utiliza para comunicar sobre a reunião do Comitê à sua organização?

---

33 - Qual é sua principal motivação para estar no Comitê?

---

34 - Você considera que existem conflitos ou problemas entre os usuários de água na região do Comitê do qual você é membro?

1 - Sim (continue)

2 - Não (vá para 36)

9 - NS/NR (para a 36)

[ ]

35 - . (Só se SIM na 34) Quais os principais conflitos ou problemas existentes entre os usuários de água na bacia hidrográfica? (enumere até quatro, começando do conflito ou problema mais grave até ao conflito ou problema menos grave, no seu entendimento). (vá para a 37)

1º \_\_\_\_\_

2º \_\_\_\_\_

3º \_\_\_\_\_

4º \_\_\_\_\_

36 - (Só se NÃO na 34) Quais são os principais assuntos tratados nas reuniões do Comitê?

1º \_\_\_\_\_

2º \_\_\_\_\_

3º \_\_\_\_\_

4º \_\_\_\_\_

37 - Quando acontece um debate mais forte entre os membros do Comitê, a respeito de algum conflito ou problema entre os usuários de água da Bacia, como o Comitê encaminha uma possível solução? (Em 1º, em 2º e em 3º lugares) (ANEXO 4)

1 - Através do debate e negociação entre os próprios participantes, até que se chegue a uma solução

2 - Através de votação, adotando a regra da maioria – ganha a proposta que obtiver a metade mais um dos votos dos participantes

3 - Apelando para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, para que ele possa resolver o problema

4 - Chamando as partes para uma negociação em separado do conjunto dos membros do Comitê

5 - Adotando uma atitude de desconhecimento do problema

9 – NS/NR

1º  2º  3º

---

38 - Você acha que a participação no Comitê acarreta algum tipo de custo para você (tempo, financeiro, familiar, psicológico, etc.)?

1 – Sim (continue)

2 – Não (vá para a 40)

9 – NS/NR (vá para a 40)

39 – (Só se respondeu SIM na 38) Qual(ais) é(são) o(s) custo(s) que a participação no Comitê acarreta?

---

40 - Você acha que a sua participação no Comitê traz algum benefício para você?

1 – Sim (continue)

2 – Não (vá para a 42)

9 – NS/NR (vá para a 42)

41 – (Só se respondeu SIM na 40) Qual é o benefício que a participação no Comitê traz para você?

---

42 - Qual é, no seu entendimento, o mais significativo? (Ler)

1 - O custo

2 - O benefício

9 – NS/NR

43 - Como a sua organização chegou a ser membro do Comitê? (espontânea)

1 - Foi indicada pelo Poder Público

2 - Foi escolhida representante do setor onde está classificada

3 - Conseguiu indicação através de pessoas influentes

9 – NS/NR

7– Outro: Especificar)

---

44 – Segundo sua opinião hoje, ordene hierarquicamente estas alternativas, da mais importante para a menos importante. Assim, pensando quanto ao futuro da sua participação no Comitê, você considera que... (ANEXO 5)

1 - Você tem potencial e pode contribuir para que os recursos hídricos sejam geridos com maior equidade, por isto considera que deve estar sempre participando, seja como representante ou não

2 - A oportunidade de participar lhe permite defender o meio ambiente e o interesse da coletividade, por isto pretende continuar acompanhando o trabalho do Comitê, independentemente de ter assento como representante

3 - Não continuará a participar quando terminar o período de vigência do cargo, pois a participação só tem sentido se conferir poder para interferir nas decisões.

4 - Na medida em que outros setores da sociedade se envolverem, você considera que não seria mais necessário participar

5 - Quando os interesses ou valores que você defende no Comitê estiverem assegurados, sua participação não será mais necessária

6 - Enquanto os participantes eram ainda poucos, a sua presença foi importante e até necessária. Mas outros vieram e você considera que agora é a vez de outros cooperarem.

MAIS IMPORTANTE       MENOS IMPORTANTE

Agora, para cada FRASE citada (Frase 1, Frase 2, etc) em relação a cada um dos assuntos que vou ler (Outorga, Cobrança do uso da água, etc) vou pedir que você dê uma nota, numa escala de 0 a 10, sendo que Zero significa Discorda Totalmente, podendo ir gradualmente discordando menos (1,2,3,4,5...) até ir concordando cada vez mais (...6,7,8,9) até chegar a 10 que significa Concorda Totalmente. Então, em relação à... (ANEXO 6)

45 - Sobre a outorga

46 - Sobre a cobrança do uso da água

47 - Sobre o enquadramento dos corpos d'água

48 - Sobre o Plano Diretor da Bacia

	45- Outorga	46- Cobrança	47- Enquadramento	48- Plano diretor
Frase 1 - Tem sido o principal assunto das reuniões				
Frase 2 - Sempre que aparece na pauta gera sério debate entre os participantes				
Frase 3 - Não há critérios claros para esse assunto				
Frase 4 - Embora seja um assunto importante, as decisões sobre esse assunto não têm gerado problemas no Comitê				
Frase 5 - O Comitê tem deixado essa discussão para o IGAM				
NÃO SABE/NÃO RESPONDEU (ESCREVER 9)				

49 - Quais são as principais funções de um Comitê de Bacia Hidrográfica?

---



---



---

50 - O Comitê é uma resposta adequada para o gerenciamento dos recursos hídricos?

1 - Sim

2 - Não

9 - NS/NR

Por quê?

---



---



---

51 - Na sua opinião, quais são os principais problemas da Bacia Hidrográfica onde você atua? (NÃO LER AS ALTERNATIVAS – MARCAR EM ORDEM DE CITAÇÃO) RM

- 1 – Poluição das águas      1º [ ]      2º [ ]      3º [ ]  
4º [ ]      5º [ ]      6º [ ]
- 2 – Desmatamento
- 3 – Assoreamento do leito dos rios
- 4 – Erosão do solo
- 5 – Diminuição do volume de águas em decorrência da irrigação sem controle
- 6 – Comprometimento da fauna e da flora aquática
- 9 – NS/NR
- 7 – Outro: (Especifique)

---

---

Na sua opinião, quais os interesses ou valores mais importantes que são defendidos dentro do Comitê nos seguintes setores:

52 – Setor público

---

---

53 – Setor Usuários – Indústrias:

---

---

---

54 - Setor Usuários – Irrigantes:

---

---

55 - Outros membros do Setor Usuários: (para cada outro membro citado, especificar qual interesse defendido)

---

---

---

56 - Setor da Sociedade Civil: ONGs em geral: (para cada ONG citada, especificar qual interesse defendido)

---

---

57 - Setor da Sociedade Civil: Outras organizações: (para cada organização citada, especificar qual interesse defendido)

---

---

58 - Com qual desses setores ou entidades/organizações você melhor se entende, no que diz respeito aos assuntos em debate no Comitê? Por que?

---

---

59 – Por último, gostaria de fazer algumas observações gerais que você julgue serem interessantes?

---

---

---

---

**MUITO OBRIGADO !**

**Declaro que estas informações são verdadeiras e foram corretamente anotadas:**

ENTREVISTADOR: \_\_\_\_\_ [ ][ ][ ]  
ASSINATURA \_\_\_\_\_

NOME DO ENTREVISTADO: \_\_\_\_\_

ENDEREÇO: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

FONE: \_\_\_\_\_ [ ][ ][ ]      CHECAGEM: \_\_\_\_\_      CRÍTICA:

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)