



GOVERNANÇA DA ÁGUA E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: A FORMAÇÃO DE COMITÊS DE BACIA NO BRASIL

Fernanda Matos¹
fcmatosbh@gmail.com
Reinaldo Dias²
reinaldias@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre a governança da água, que surge como um mecanismo de democratização e os avanços da gestão compartilhada dos recursos hídricos. A partir de uma revisão bibliográfica, conceitua-se o termo governança da água, discute-se o desenvolvimento da preocupação com os problemas ambientais e a gestão da água. Evidenciando-se que apesar de a gestão participativa ser crescente no país, buscando a resolução de problemas e solucionar os conflitos das partes interessadas, ainda há muito que avançar na obtenção de acordo, tanto na forma, quanto na qualidade de suas decisões. O trabalho fornece ainda uma visão geral sobre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a formação de comitês de bacia no Brasil.

Palavras-chave: governabilidade, comitês de bacia, política, gestão ambiental

Abstract

This work aims to present a reflection on the governance of the water, which arises as a mechanism of democratization and the advances of shared management of water resources. From A literature review, conceptualized the term water governance, discusses the development of concern for environmental problems and water management. Evidencing that although the participatory management be growing in the country, seeking the resolution of problems and resolve the conflicts of the interested parties, there is still a lot of progress in getting agreement, both in form and in the quality of their decisions. The work provides an overview of the national system of water resources Management and the formation of committees of the basin in Brazil.

Key words: governability; basin committees; policy; environmental management

¹ Administradora, pós graduada em Gestão Estratégica de Marketing e Mestre em Turismo e Meio Ambiente pelo Centro Universitário UNA/MG. Professora e Pesquisadora. No âmbito acadêmico, sua produção científica tem se concentrado na pesquisa sobre Gestão, principalmente, estratégias de cooperação e governança. É co-autora dos livros Políticas Públicas; Aliança Estratégica e Governança Pública, pelas editoras Atlas e Alínea.

² Sociólogo pela UNICAMP. Mestre em Ciência Política e Doutor em Ciências Sociais pela mesma universidade (Unicamp). É professor do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas (CCSA) da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)/SP. Temas de atuação preferenciais: turismo, política pública, ciência política, meio ambiente, administração e comércio exterior. Autor de vários livros nas áreas de Sociologia, Ciência Política, Meio Ambiente e Turismo pelas editoras: Atlas, Pearson Prentice Hall e Saraiva entre outras.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo presentar una reflexión sobre la gobernanza del agua, que aparece como un mecanismo de democratización y de los avances de la gestión compartida de los recursos hídricos. De una revisión de la literatura, conceptualiza la gobernabilidad del agua del término, discute el desarrollo de la preocupación por temas ambientales y gestión del agua. Mostrando que aunque manejo participativo esta creciendo en el país, tratando de resolver problemas y resolver los conflictos con los interesados, hay todavía mucho por avanzar para llegar a un acuerdo, tanto en la forma como en la calidad de sus decisiones. El trabajo también proporciona una visión general de la administración de recursos del sistema nacional de agua y la formación de comités de Cuenca en Brasil.

Palabras clave: gobernabilidad, comités de cuenca, política, gestión ambiental

INTRODUÇÃO

As mudanças recentes na sociedade questionaram a capacidade dos Estados centrais gerenciarem sozinhos questões de desenvolvimento cada vez mais complexas. A governança da água implica determinar os papéis e responsabilidades dos diferentes interesses – público, civil e privado – no gerenciamento e desenvolvimento dos recursos hídricos; analisar a balança de poder e ações nos diferentes níveis de autoridade, que deveriam ser readaptadas e traduzidas de forma específica os sistemas políticos, leis, regulamentações, instituições, mecanismos financeiros, desenvolvimento da sociedade civil e direitos do consumidor. Devendo ir além dos setores de governança orientados pelo setor público tradicional e pelo mercado, buscando esquemas coordenados nos quais surjam relacionamentos novos, mais dinâmicos, entre os diferentes participantes e *stakeholders* (SANDOVAL, 2007).

Em reconhecimento à importância da água, o Capítulo 18 da Agenda 21 (Programa das Nações Unidas para o século XXI), adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, enfatizou a necessidade de uma abordagem integrada da água, gerenciamento de recursos e desenvolvimento, que reconhecesse as múltiplas demandas conflitantes sobre recursos de água doce.

Governança da água refere-se ao conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e sistemas administrativos que estão no local para desenvolver e gerenciar os recursos hídricos, a prestação de serviços de água e para implementação de soluções para melhoramento da qualidade da água, em diferentes níveis da sociedade (SANDOVAL, 2007; ANA, 2011a). Inclui, também uma série de tópicos ligados com a água, tais como a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, a utilização da terra e a preservação do sistema ecológico do qual os recursos hídricos dependem (UNDP, 2011).

As reformas promovidas no Brasil para a gestão dos recursos hídricos permitiu a participação da sociedade, principalmente ao reconhecer a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, espaço este que exige a cooperação dentro de sua abrangência, de todas as partes interessadas.

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre a governança da água e os avanços da gestão compartilhada dos recursos hídricos. A partir de uma revisão bibliográfica, conceitua-se o termo governança da água, discute-se o desenvolvimento da preocupação com os problemas ambiental e a gestão da água. O trabalho fornece ainda uma visão geral sobre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a formação de comitês de bacia no Brasil.

GOVERNANÇA DA ÁGUA

Segundo Speth (2005), podem ser destacados três direcionamentos para a governança global. Primeiro, são necessárias novas instituições e novos procedimentos de normatização em nível internacional. O segundo, é preciso incentivar iniciativas de baixo para cima, de organizações não-governamentais (ONGs), do empresariado, dos governos locais e de outros atores. Terceiro, é preciso atacar mais diretamente as causas subjacentes da degradação ambiental, tais como crescimento populacional, pobreza e subdesenvolvimento, tecnologias inadequadas e insistência do mercado em não cobrar preços ambientalmente corretos.

Para Esty e Ivanova (2005), a base conceitual subjacente aos problemas ambientais é a noção do bem público. E, a natureza dos problemas ambientais exige novos mecanismos de governança que alterem os incentivos em favor de escolhas ambientalmente corretas. Para os autores há três grandes conjuntos de funções críticas para o trato do problema de ação coletiva global (FIG 1): o fornecimento de informações adequadas sobre os problemas imediatos e sobre o quê ou quem os estão causando; a criação de um fórum para interação para barganha e regulamentação permanentes; e o estabelecimento de mecanismos concretos para a implementação dos negócios e das regras sobre os quais se fechou um acordo.

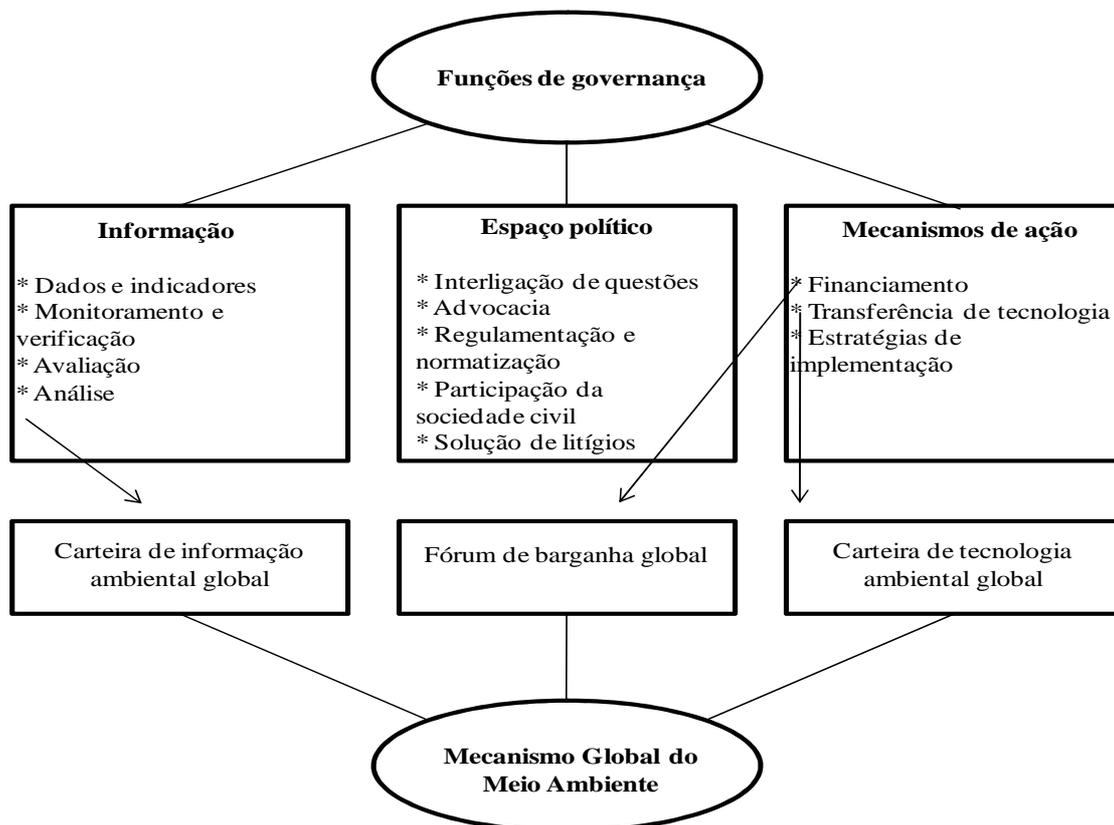


Figura 1: Funções de governança ambiental
Fonte: Esty e Ivanova (2005)

Segundo Jacobi (2009) governança está centrada na noção de poder social que media as relações entre Estado e sociedade civil, como espaço para a construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais, das formas de resistências, organização e participação dos diversos atores envolvidos.

O conceito de governança, afirma Hollanda (2009, p.16), surge para completar o “vazio de efetividade na gestão” e planejamento do bem público, originado pela deficiência de recursos humanos e financeiros, além da fragilidade do controle ambiental. Ele propõe metodologias de fortalecimento das comunidades de forma a qualificá-las para participação nos processos decisórios locais. Do mesmo modo, o conceito de governança da água desponta como uma oportunidade de construção de novos moldes para o exercício da gestão local.

Governança da água refere-se ao conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e sistemas administrativos que estão no local para desenvolver e gerenciar os recursos hídricos, a prestação de serviços de água e para implementação de soluções para melhoramento da qualidade da água, em diferentes níveis da sociedade (SANDOVAL, 2007; ANA, 2011a). A governança hídrica também inclui uma série de tópicos ligados com a água, tais como a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, a utilização da terra e a preservação do sistema ecológico do qual os recursos hídricos dependem (UNDP, 2011).

Para Franca (2010), governança da água trata das alternativas de arranjos institucionais utilizados no gerenciamento das águas, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e o bem estar das populações. Isso inclui a criação de instituições de gerenciamento, com pessoal técnico capacitado e vínculos permanentes; a criação de instâncias decisórias que envolvam diferentes níveis de governo e organizações da sociedade; instâncias de articulação com as localidades que sofrem com a falta de água e com as organizações de defesa civil, entre outras.

A falta de boa governança (incluindo políticas ineficazes, fiscalização precária, instituições fracas, corrupção), a falta de infra-estrutura adequada e a escassez de novos investimentos para a capacitação de recursos humanos contribuem para o alastramento de problemas de qualidade da água. Portanto, a poluição hídrica e a escassez são, em grande medida, desafios sociais e políticos e de como as pessoas, como parte de uma sociedade coletiva, administram os recursos hídricos e os benefícios associados (ANA, 2011a).

Segundo Jacobi (2009), a governança, na gestão hídrica, propõe caminhos teóricos e práticos alternativos que façam uma real ligação entre demandas sociais e seu diálogo em nível governamental. Geralmente, a utilização do conceito inclui leis, regulação e instituições, mas também se refere a políticas e ações de governo, as iniciativas locais, e a redes de influencia, incluindo mercados internacionais, o setor privado e a sociedade civil, os quais são influenciados pelos sistemas políticos nos quais se inserem.

Para Ribeiro (2009 p. 112), instituir um pacto da governança da água no país é imprescindível, pois “sem ele, novos conflitos, como a transposição do rio São Francisco, surgirão e poderão ganhar contornos mais violentos”. Apesar de a gestão participativa ser crescente no país, buscando a resolução de problemas, ainda há muito que avançar na obtenção de consenso, tanto na forma, quanto na qualidade de suas decisões.

O desenvolvimento de metas e políticas sobre a qualidade da água em nível internacional (por meio de encontros, conferencias e reuniões de cúpula, patrocinados pela ONU e pelos Fóruns Mundiais da Água, por exemplo) orientam e apóiam as ações empreendidas em nível nacional. Os esforços das Nações Unidas, de outras organizações internacionais e de ONGs são importantes para incentivar a mobilização da vontade política em todo o mundo e para enfrentar problemas de qualidade da água. E, ainda prestar apoio técnico, financeiro visando a desenvolver as capacidades necessárias e apresentar soluções efetivas aos desafios da proteção da qualidade da água (ANA, 2011a).

A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A preocupação com os problemas ambientais ocorreu de forma lenta e de modo diferenciado entre os distintos atores sociais. Dos anos 1950 até o final dos anos 1970, o conceito de gestão ambiental, no nível governamental, estava ligado à criação de reservas naturais. Essa prática encontrou problemas, uma vez que as “áreas intocadas” mostravam-se onerosas para o Estado, resultando no abandono e negligência das áreas de preservação (TOZI, 2007).

Segundo Souza (2003), a emergência da temática ambiental na agenda política é um reflexo do agravamento dos problemas ambientais, o desenvolvimento da ecologia como ciência e a percepção da dimensão política da problemática ecológica.

Conforme Tozi (2007), a gestão ambiental foi oficialmente instituída em 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, que analisava a problemática ambiental, bem como o gerenciamento do meio ambiente. Neste contexto, as políticas ambientais eram fortemente vinculadas às políticas econômicas do Estado, “obedecendo aos incentivos e regras do governo, principalmente no setor econômico”. Este só foi alterado com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 e da Constituição Federal de 1988.

O termo gestão ambiental tem suas raízes na língua latina. Em sua abrangência, contempla a saúde pública e o planejamento territorial, seja do espaço urbano ou agrícola, com o intuito de promover a qualidade de vida. O termo pode ser definido, como o ato de gerir o ambiente ou administrar “os ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem”. Seu objetivo é estabelecer, recuperar ou manter o equilíbrio entre o homem e a natureza (PHILIPPI JÚNIOR; BRUNA, 2004, p. 700).

De acordo com Dias (2009), o processo de gestão ambiental das organizações está intensamente ligado às normas elaboradas pelo poder público (prefeituras, governos estaduais e federal), tais como, a fixação de limites de emissão de poluentes, proibição de substâncias tóxicas e descarte de resíduos.

Segundo Souza (2003), mesmo antes do século XVIII, o compartilhamento de águas entre países já freqüentava a pauta de negociações. Tendo em vista o uso compartilhado e a necessidade de cooperação entre os países, tanto à montante, quanto à jusante, gerando acordos para disciplinar seu uso e conservação.

Segundo Van Leussen et al. (2007), a estrutura institucional para a gestão da água na Holanda tem uma história longa. Registros apontam que nos séculos 11 e 12, comunidades locais começaram a se organizar para gerenciar sistemas de água, especialmente para se defenderem das inundações dos rios e do mar. E, no século 13, foram estabelecidos os primeiros conselhos distritais democráticos sobre água, constituídos por representantes eleitos de comunidades agrícolas locais. Contribuindo para a criação de uma autoridade nacional da água em 1798.

De acordo com Sandoval (2007), a gestão da água apresenta uma evolução (FIG 2), do paradigma da centralização, para o gerenciamento por vários representantes organizados em redes, principalmente como resultado da crescente complexidade do gerenciamento, considerando que o recurso caminha para o estágio da escassez.

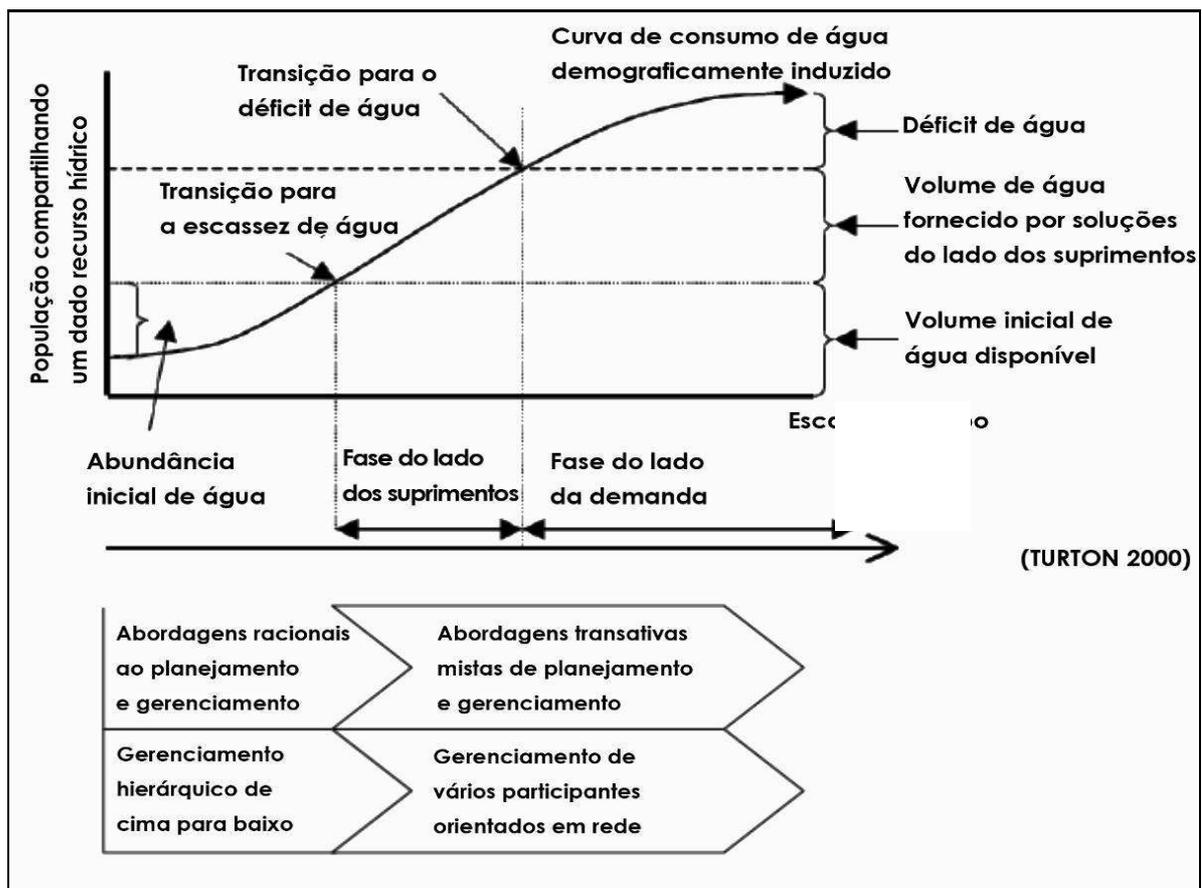


Figura 2: Evolução sobre as abordagens de gerenciamento água
 Fonte: Sandoval (2007, tradução dos autores)

Segundo Souza (2003), no século XIX registrou-se a regulamentação do despejo de dejetos produzidos pela indústria na fabricação de sabão, vidro e têxteis. A desertificação ocasionada em várias áreas foi motivo de luta parlamentar na Inglaterra, resultando em 1863, na aprovação da Lei dos Álcalis, uma das primeiras tentativas de controlar a poluição derivada da indústria.

Fracalanza (2009) destaca que alguns autores apontam a distinção entre o termo “água”, que se refere à água na natureza, disponível para todos os seres vivos, e o termo “recursos hídricos”, tendo a conotação de recurso a ser utilizado pelos seres humanos, para atividades econômicas, dentre outras.

A Declaração de Paris resultado da Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, realizada em março de 1998, destacou a necessidade de assegurar que os entraves para o alcance do desenvolvimento sustentável, gerenciamento e proteção; além do uso equitativo de água doce fossem mantidos em permanente revisão. Visando melhorar a coordenação entre as Agências e os Programas das Nações Unidas e outros organismos internacionais, e para assegurar seu exame periódico pelo Sistema das Nações Unidas, particularmente, pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável, das ações prioritárias propostas pelos governos e para enfatizar o papel do PNUMA na área de meio ambiente (CIADS, 1998).

No Brasil, a adoção, em 1934, do Código das Águas, do Código da Mineração e do Código Florestal, e também a criação, em 1937, do Parque Nacional de Itatiaia marcam o início das ações governamentais no campo das políticas ambientais. O Código das Águas definiu os direitos de propriedade de uso dos recursos hídricos para o abastecimento, a irrigação, a navegação, os usos industriais e a produção de energia, e as normas para a proteção da qualidade das águas territoriais (decreto nº 24.643, de 10/07/34, Lei nº 4.904, de 17/12/1965, decreto nº 58.076, de

24/03/66, Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 – Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água) (Almeida et al., 2004).

Segundo Jacobi (2009), o modelo brasileiro de gestão das águas foi inspirado, principalmente, no modelo Francês, que prevê a participação da sociedade na gestão das águas desde 1964 a partir da Lei 1.245/64. Na França, o sistema de cobrança foi adotado pela Lei das Águas de 1964, no qual foram delimitadas seis áreas territoriais para gerenciamento das águas com base nas bacias hidrográficas do país. Para cada área de gestão foram implementados um comitê e uma agência financeira de bacia, que posteriormente passou a ser denominada Agência de Água. Em 1992, foi instituída nova legislação (92-93) que descentralizou o sistema de gestão e estabeleceu o planejamento através de planos diretores com a participação pública.

Em 1978 foi criado pelos Ministérios das Minas e Energia e Interior o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas com a incumbência de classificar os cursos d'água da União, além de realizar estudos e acompanhamento da utilização racional dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Rios Federais, no sentido de obter o aproveitamento múltiplo de cada uma e minimizar as consequências nocivas à ecologia da Região (BURSZTYN; ASSUNÇÃO NETA, 2001).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso XIX, estabeleceu que o governo federal devesse instituir um sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A Constituição, também dividiu o domínio da água entre Estados e União, instituindo de um novo sistema descentralizado (BRASIL, 1998).

Diretamente relacionada com a questão ambiental, a Política Nacional de Meio Ambiente, alterada em 1989 com a promulgação da Lei nº 7.804, dispõe, em seu artigo 6º, que os órgãos administrativos locais ou entidades municipais são responsáveis pelo controle e fiscalização da proteção, e melhorias da qualidade ambiental em suas jurisdições (BRASIL, 1989).

Segundo Abers e Jorge (2005), o Estado de São Paulo foi o primeiro estado brasileiro a editar uma política de recursos hídricos, através da Lei 7.663, de 30/12/1991. Embora o estado tenha se baseado nos princípios constitucionais, deixou sem regulamentação aspectos cruciais, como os mecanismos de cobrança. O Estado do Ceará foi o segundo estado a editar sua política em 24/07/1992, através da Lei 11.996.

Minas Gerais, também se adiantou à criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e aos desdobramentos legais, diretamente a ela ligados e vinculados, que ocorreriam em todo o país posteriormente, instituindo a Lei nº 11.504/94. Esta Lei dispunha sobre a PERH, orientando a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos e a composição do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dentre outros (MINAS GERAIS, 1994).

Uma das consequências dessas discussões foi a criação de uma alternativa mais democrática de gestão dos recursos hídricos (FIG 3). Em 1997, foi sancionada a Lei nº 9.433/97, que criou a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas). Seu objetivo principal foi assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, buscando a prevenção e o desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Alguns dos seus princípios foram os reconhecimentos da água como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico, além da adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, ou seja, de gestão descentralizada e participativa (BRASIL, 1997).

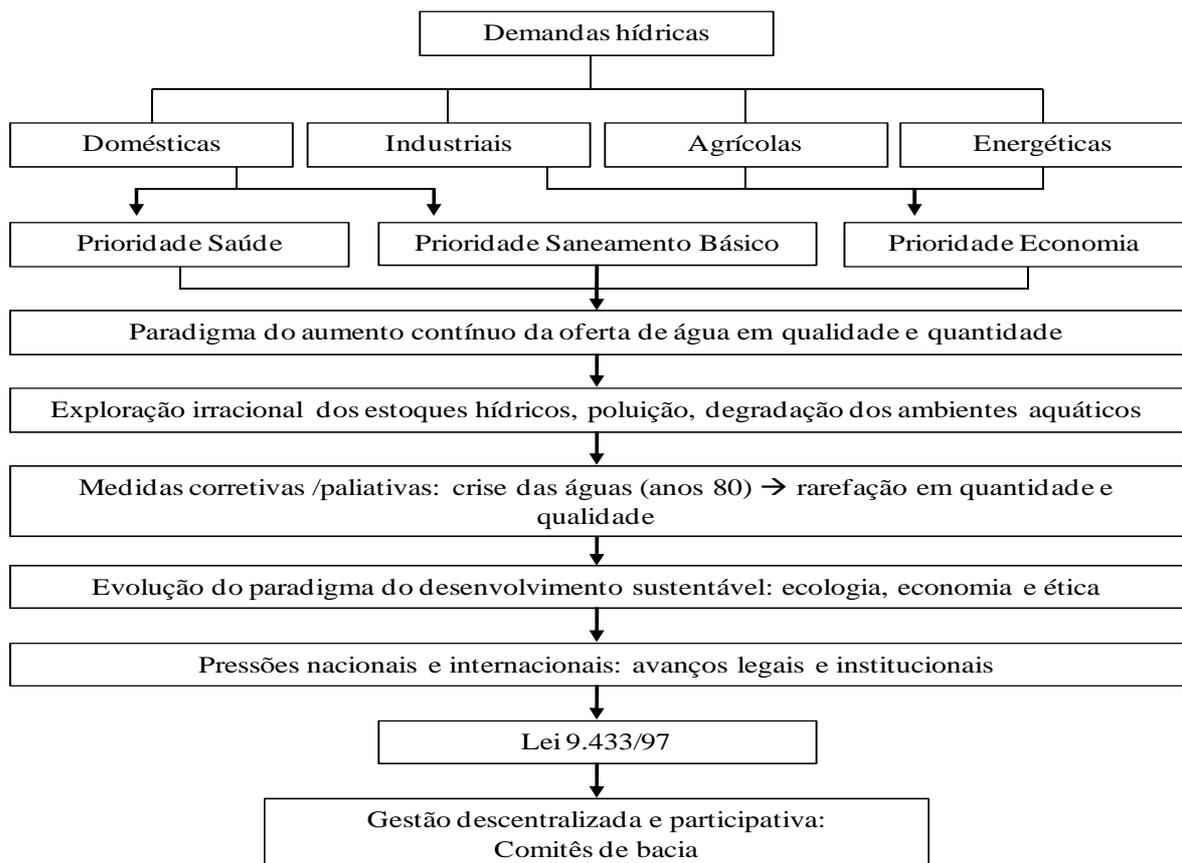


Figura 3: Bases da reforma legal e institucional do sistema de gestão das águas no Brasil.
Fonte: Magalhães Júnior (2010, p.135)

De acordo com Cardoso (2008), ao reconhecer a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, a legislação estabeleceu uma política participativa. Sendo um processo de tomada de decisão, que envolve diferentes agentes econômicos e sociais ligados ao uso da água dentro de um contexto que inclui uma nova visão dos poderes do Estado e os usuários.

Conforme Ribeiro (2009) analisar uma bacia hidrográfica remete necessariamente ao uso do solo de sua área, incluindo subsolo, relevo fauna, flora, que tem nos leitos fluviais seu elemento integrador. E, que deve ser avaliado à luz da capacidade de reposição hídrica. Como o uso do solo é socialmente definido não há como fugir à dimensão política (FRACALANZA, 2009).

Portanto, gestão da bacia hidrográfica exige a cooperação dentro de sua abrangência de todas as partes interessadas. Quanto maior sua extensão, maior se torna a complexidade deste processo de cooperação, tendo em vista divergências culturais, políticas, diferenças institucionais, além de diferenças de pontos de vista sobre o uso da água (VAN LEUSSEN et al., 2007).

Os principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos são os planos de recursos hídricos; enquadramento de corpos d'água; outorga de direito de uso da água; cobrança pelo uso da água e o sistema de informação como instrumentos de gerenciamento. O plano de recursos é a base para o planejamento e a gestão dos recursos hídricos. E, a partir deste instrumento são definidos os usos atuais e os desejáveis da água. Em seqüência, o enquadramento estabelece as metas de qualidade dos corpos d'água, de "acordo com seus usos preponderantes, e fornece subsídios para a outorga e a cobrança" (MEDEIROS et al., 2009, p.101).

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem como integrantes o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; os Conselhos de Recursos Hídricos Estaduais; os órgãos dos

poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos; os comitês de bacias hidrográficas; as agências de água; e as organizações civis de recursos hídricos nas quais se enquadram os consórcios intermunicipais de bacia (BRASIL, 1997).

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, instituído pela Lei nº 9.433/1997 é um colegiado que desenvolve regras de mediação entre os diversos usuários da água. Tendo como competências analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários. Devendo ainda arbitrar conflitos sobre recursos hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados; aprovar propostas de instituição de comitês de bacia hidrográfica. E também, estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso; e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhar sua execução (CNRH, 2011).

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH é um órgão deliberativo e normativo central do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, tendo como competência estabelecer os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos a serem observados pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos e pelos Planos Diretores de Bacias Hidrográficas; aprovar proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Sendo ainda de sua competência decidir os conflitos entre comitês de bacia hidrográfica; atuar como instância de recurso nas decisões dos comitês de bacia hidrográfica. O CERH, do Estado de Minas Gerais foi criado pelo Decreto nº 26.961 de 28/04/87, a partir da necessidade da integração dos órgãos públicos, do setor produtivo e da sociedade civil organizada, visando assegurar o controle da água e sua utilização em quantidade e qualidade (CERH-MG, 2011).

Jacobi (2009 p.44) argumenta que a gestão hídrica a partir da bacia hidrográfica exige dos comitês um amplo leque de relações com as partes interessadas. Desta forma, a gestão hídrica precisa levar em conta as especificidades, ou seja, “analisar as bacias em níveis diferenciados de estrutura física e práticas diferenciadas de gestão integrada”, o que envolve soluções complexas abrangendo direitos difusos como o direito hídrico.

De acordo com a Agência Nacional das Águas (2010), no Brasil existem sete Comitês de Bacia Interestaduais e 162 comitês Estaduais (FIG 4). Sendo um na região norte, situado no Estado do Amazonas (CBH do Rio Tarumã). A região centro-oeste possui sete CBHs, sendo um no Estado do Mato Grosso (CBH dos Ribeirões Sapé e Várzea Grande), dois em Goiás (CBH do rio Meia Ponte e CBH dos rios Turvo e dos Bois); três no Distrito Federal (CBH do Lago Paranoá, CBH do Rio Preto, CBH do Rio Maranhão); e um no Estado do Mato Grosso do Sul (CBH do Rio Miranda). A região Nordeste possui 40 comitês, sendo um no Piauí (fundado em 2009). O Estado do Ceará possui dez comitês (o mais antigo constituído em 1997, outros dois no ano de 1999, e os demais entre 2002 e 2006); Rio Grande do Norte possui dois (um criado em 2004 e outro em 2010); Paraíba possui três (todos constituídos em 2006). O Estado de Pernambuco possui seis CBH (o mais antigo foi criado em 1998); Alagoas possui cinco (sendo o mais antigo de 2003); Sergipe três (o primeiro foi constituído em 2002). E, o Estado da Bahia possui dez comitês de bacia (sendo que seis foram criados em 2006 e quatro foram criados em 2008).

A região Sul possui 43 Comitês, sendo cinco no Paraná (o mais antigo possui data de criação de 2002); o Estado de Santa Catarina conta com 16 CBH's (o mais antigo, CBH do Rio Cubatão do Sul, foi criado em 1993); Rio Grande do Sul possui 22 comitês (destes, nove foram criados entre os anos de 1998 e 2000, sendo que o mais antigo foi criado em 1994). A região Sudeste contempla a maioria dos CBH criados, num total de 71, sendo oito no Estado do Rio de Janeiro (o mais antigo foi criado em 2002 e o mais recente criado em 2009); o Espírito Santo possui dez (sendo que os dois mais antigos foram criados em 31/10/2001 e o mais recente em 2008). Consta no Estado de São Paulo 21 comitês de bacia (sendo que 13 foram constituídos em 30/12/1991, e o último foi criado em 2001). E, num total de 32 comitês, aparece o Estado de Minas Gerais, com

maior número de comitês do país (o mais antigo foi constituído em 1997, outros sete foram constituídos no ano subsequente, um em 1999 - CBH do Rio Paraopeba, e os três mais recentes foram criados em 20/11/2008) (ANA, 2010).

De acordo com Carvalho (2007), os comitês de bacia são órgãos colegiados locais que atuam na bacia hidrográfica de sua jurisdição, cabendo-lhes articular a atuação das entidades envolvidas. São órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento, devendo resolver os conflitos relacionados aos recursos hídricos, além de aprovar e acompanhar o plano de recursos hídricos da bacia, sugerindo, as modificações cabíveis para o cumprimento de metas (JACOBI, 2005).

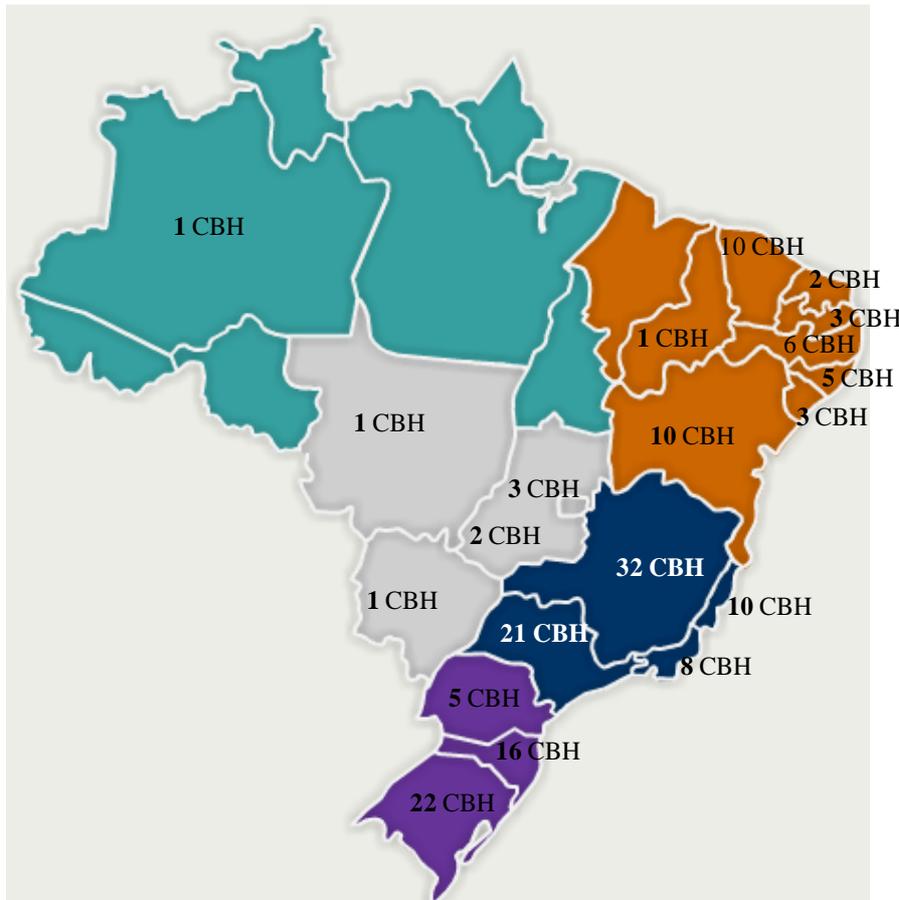


Figura 4: Comitês regionais de bacias hidrográficas
Fonte: ANA (2010, adaptado pelos autores)

Os Comitês devem ser compostos por representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os municípios que integram a bacia hidrográfica; e pelos representantes de usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, com sede ou representação na bacia hidrográfica, de forma paritária com o poder público (MINAS GERAIS, 1999).

A proporção entre esses representantes foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000 (modificada pela Resolução nº18, de 20 de dezembro de 2001, e pela Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002) que estabeleceu as diretrizes para formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Estabeleceu também que nos rios de domínio da União, o número de representantes de entidades civis, seja proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, com pelo menos, 20%. E, o número de representantes dos usuários seja obedecido 40% do total de votos; e os votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecido o limite de 40% (CNRH, 2000).

Segundo Pereira (2003), ao instituir as competências jurídicas, administrativas e financeiras voltadas para a gestão das águas, o Estado brasileiro priorizou as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício da gestão dos recursos hídricos. A instalação da Agência Nacional das Águas e dos comitês de bacias, juntamente com os instrumentos de gestão de recursos hídricos, definidos pela Lei Federal 9.433/97, propiciou condições para a governabilidade dos recursos hídricos no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática dos recursos hídricos necessita de um planejamento integrado, tendo em vista que este não pode ser limitado às fronteiras dos municípios ou estados. Através da integração, ela favorece o desenvolvimento de percepções ambientais mais abrangentes, a partir do referencial territorial da bacia hidrográfica.

Governança da água trata das alternativas de arranjos institucionais utilizados no gerenciamento das águas, a fim de evitar a poluição hídrica e a escassez, problemas estes em grande medida, desafios sociais e políticos e de como as pessoas, como parte de uma sociedade coletiva, administram os recursos hídricos e os benefícios associados.

A governança, portanto, surge como um mecanismo de democratização, pressupondo que a sociedade local terá maior capacidade de controlar as decisões políticas em nível local do que em nível central. Mas, como destacado por Ribeiro (2009), apesar de a gestão participativa ser crescente no país, buscando a resolução de problemas, ainda há muito que avançar na obtenção de consenso, tanto na forma, quanto na qualidade de suas decisões.

Entretanto, é preciso instituir a governabilidade dos recursos hídricos, ou seja, as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder, ou ainda, as condições do exercício da autoridade política. Através da criação de um espaço de discussão com os diferentes níveis de governo e organizações da sociedade; instâncias de articulação com as localidades que sofrem com a falta de água e com as organizações de defesa civil, entre outras. O que também inclui infra-estrutura adequada e investimentos para a capacitação de recursos humanos de forma a criação de instâncias decisórias que envolvam a reduzir os problemas de qualidade da água.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. **Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?**. Revista Ambiente & Sociedade, vol.VIII, n.2 jul/dez, 2005, pp. 99-124.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Comitês de Bacias Hidrográficas**. Disponível em: www.cbh.gov.br. Acesso em: 21 de Novembro de 2010.

_____. **Cuidando das águas: soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos**. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília, 2011a. Disponível em: www.ana.gov.br. Acesso em: 14 de abril de 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.637**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. De 15 de maio de 1998

- BRASIL. Lei nº. 9.433. **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. De 8 de Janeiro de 1997
- BURSZTYN, M. A. A.; ASSUNCAO NETA, F.. **As políticas das Águas do Brasil**. In: XII Encuentro de Las Aguas, 2001, Santiago do Chile. XII Encuentro de Las Aguas. Santiago do Chile: Governo do Chile, 2001. v. 1
- CARDOSO, Manfredo Pires. **La Gobernanza y la Garantía del Derecho al Agua – La experiencia en Brasil y los retos a superar**. Exposición Internacional "Agua y Desarrollo Sostenible". Disponível em: www.expozaragoza2008.es. Acesso em agosto de 2010.
- CARVALHO, Vinícius Carlos. **Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiricá (Bahia)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Dissertação de mestrado em desenvolvimento sustentável.
- CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE ÁGUA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CIADS. **Declaração de Paris**. Paris, 1998. Disponível em: www.oieau.fr. Acesso em: 06 de setembro de 2010.
- CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CERH-MG. **Institucional**. Disponível em: www.conselhos.mg.gov.br. Acesso em: 14 de abril de 2011.
- CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CNRH. **Resolução nº 05, de 10 de abril de 2000**. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Disponível em: www.cnrh.gov.br. Acesso em: www.cnrh.gov.br
- _____. **Institucional**. Disponível em: www.cnrh.gov.br. Acesso em: 14 de abril de 2011.
- ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs). **Governança ambiental global: opções & oportunidades**. Tradução Assef Nagib Kfoury – São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- FRACALANZA, Ana Paula. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água? IN: RIBEIRO, Wagner Costa, Org. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.
- HOLLANDA, Camilo Leite de. **Estratégias de governança em resíduos sólidos no município de Urubici – SC**. Florianópolis: ESAL/UFSC, 2009. 94p. TCC de Graduação.
- JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. Apresentação. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade**. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente) p.p. 7-9.
- JACOBI, Pedro Roberto. **Governança da água no Brasil**. IN: RIBEIRO, Wagner Costa, Org. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.
- MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- MEDEIROS, Yvonilde Dantas Pinto; FARIA, Alessandra da Silva; GONÇALVES, Maria do Socorro; BERETTA, Magda; SANTOS, Maria Elizabete. Enquadramento dos corpos d'água no semi-árido brasileiro. In: JACOBI, Pedro Roberto (Org.); SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade**. São Paulo: Annablume, 2009 (Coleção Cidadania e Meio Ambiente)

MINAS GERAIS. **Lei estadual nº 11.504**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 20 de junho de 1994.

_____. **Lei estadual nº 13.199**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 29 de janeiro de 1999.

PEREIRA, Dilma S.P. **Governabilidade dos Recursos Hídricos no Brasil**: a implementação dos instrumentos de gestão na bacia do rio Paraíba do Sul. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003. 82 p.

PHILIPPI JÚNIOR., Arlindo; BRUNA, Gilda Collet. Política e Gestão Ambiental. In: **Curso de Gestão Ambiental**. Arlindo Philippi Júnior., Marcelo de Andrade Roméro, Gilda Collet Bruna, editores – Barueri, SP: Manole, 2004.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Impasses da governança da água no Brasil**. IN: RIBEIRO, Wagner Costa, Org. Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.

SANDOVAL, Ricardo M.. **Tracking governance – indicators and measurement for constructing learning water management systems**. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management (CAIWA 2007). Disponível em: www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

SOUZA, Matilde de. **Solidariedade e interesses na gestão de recursos hídricos**. 324 folhas. (Tese, Sociologia e Política) – Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: www.bibliotecadigital.ufmg.br. Acesso em: 20 de março de 2010.

SPETH, James Gustave. **A agenda ambiental global**: origens e perspectivas. IN: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs). Governança ambiental global: opções & oportunidades. Tradução Assef Nagib Kfoury – São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.

TOZI, Shirley Capela. **Municipalização da gestão ambiental**: situação atual dos municípios do Estado do Pará. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2007.

United Nations Development Program Water Governance Facility (UNDP-WGF) at the Stockholm International Water Institute website. Disponível em: www.watergovernance.org. Acesso em: 14 de abril de 2011.

Van Leussen, Wim van; Slobbe, Erik van; Meiners, Georg. **Transboundary Governance and the Problem of Scale for the Implementation of the European Water Framework Directive at the Dutch-German Border**. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management (CAIWA 2007). Disponível em: www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm. Acesso em: 06 de setembro de 2010.