

OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA: UM INSTRUMENTO ADEQUADO À NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS?

Bianca Borges Medeiros Santos¹

Resumo

O novo modelo de gestão dos recursos hídricos regulamentado através da Política Nacional de Recursos hídricos, expressa uma maior preocupação das políticas públicas do país em democratizar o acesso ao processo decisório, fundamentada em uma maior abertura a participação social nas tomadas de decisão. Sob este contexto, novos instrumentos institucionais são criados com objetivo de atuar como fóruns de deliberação e negociação das assimetrias sociais que surgem no processo de gestão da água. Os comitês de bacia hidrográfica são órgãos colegiados criados para atuar no âmbito das bacias hidrográficas brasileiras, e têm como objetivo principal possibilitar uma gestão dos recursos hídricos mais justa, pautada em uma representação equitativa dos interesses dos diversos segmentos da sociedade, atuando desta forma como arena de negociação de conflitos socioambientais.

Pautado na inquietação sobre os comitês de bacia enquanto instrumento adequado à negociação dos conflitos socioambientais em torno da gestão da água, o presente artigo buscou através da construção de um olhar próprio, fazer uma discussão teórica e conceitual sobre as potencialidades e desafios do comitê para negociar estes conflitos de forma legítima, assegurando a participação social no processo decisório. Entretanto, ao longo do debate é possível perceber que ainda há um longo caminho a ser percorrido até que estes órgãos colegiados possam se efetivar como arena pública capaz de promover práticas inovadoras e assegurarem um processo de negociação política e social envolvendo diferentes níveis de governo e atores sociais.

Palavras-chave: Comitê de Bacia Hidrográfica, Bacia Hidrográfica, Conflitos Socioambientais, Gestão Ambiental.

¹ Geógrafa (UFRJ), Especialista em Gestão Ambiental (UFRJ), Mestranda em Planejamento e Gestão Ambiental (Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFRJ). Email: biamedeiros.ufrj@gmail.com

RIVER BASIN COMMITTEES: AN INSTRUMENT SUITABLE FOR NEGOTIATION OF SOCIAL AND ENVIRONMENTAL CONFLICT?

Bianca Borges Medeiros Santos²

Abstract

The new model of water resources management, regulated by the National Policy on Water Resources, expresses a greater concern of public policies in the country to democratize access to decision making. In other words, this model is more open to society's engagement in decision making processes. In this context, new institutional instruments are created to work as forums for deliberation and negotiation of social asymmetries that arise in the process of water management. The river basin committees are collegiate organs created to act within the river basin in Brazil. Their main objective is to enable a fairer water management, based on an equitable representation of the interests of various segments of society, acting, therefore, as a negotiation arena of environmental conflicts. Due to a strong concern with the river basin committees as appropriate instruments to negotiate environmental conflicts over water management, this article sought to build a conceptual and theoretical discussion about the committee's potentiality and challenges to negotiate the just mentioned conflicts in a legitimate way, ensuring social participation in decision making. However, throughout the debate, it is possible to perceive that there is still a long way to go until these collegiate organs can be effective as a public arena, capable of promoting innovative practices and ensuring a process of political and social negotiation which encompasses different levels of government and social actors.

Key-words: River Basin Committees, Drainage Basin, Environmental Conflicts, Environmental Management

² Geographer (UFRJ) and specialist in environmental management (UFRJ). MSc candidate in Environmental management and planning (Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFRJ). Email: biamedeiros.ufrj@gmail.com

Apresentação da temática

A gestão dos recursos hídricos no Brasil seguiu até os anos 1980 uma abordagem que pode ser caracterizada como fragmentada, balizada na setorização das políticas públicas que tratavam da água, já que abordavam os recursos hídricos apoiada nas suas diferentes formas de usos, como geração de energia, abastecimento público, irrigação, entre outros, mas ao mesmo tempo centralizada em uma única esfera decisória do poder – o Estado. Esta abordagem era fundamentada em uma visão utilitarista dos recursos naturais, e sob esta perspectiva, a água foi tratada como uma mercadoria, como expresso através da regulamentação do domínio privado dos recursos hídricos no diploma legal até então vigente, além de ter seus diversos atributos e sua condição de elemento indispensável à vida, pouco valorizados.

A partir da formulação da Constituição Federal brasileira, um novo olhar foi despertado sobre este recurso, já que este diploma legal passou a considerar os aspectos associados à harmonização entre os diversos usuários da água, através da transversalidade e intersetorialidade no processo de gestão dos recursos hídricos, além de destacar o respeito aos limites e aos diversos níveis da realidade inerentes ao elemento água, incluindo a ideia de sustentabilidade dos recursos naturais.

Esta pode ser considerada a principal conquista na condução do processo de gestão dos recursos hídricos no país, que anos mais tarde, resultou na Lei Federal nº 9.433, em 8 de janeiro de 1997, através da qual foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos, fruto do amadurecimento de algumas bases dos novos princípios trazidos pela Constituição de 1988, com destaque para a descentralização dos processos decisórios através do fortalecimento das práticas inovadoras de participação social.

Muitas são as abordagens possíveis sobre o novo modelo de gestão das águas, fruto das mudanças nas principais diretrizes que compõem a base da Constituição Federal, mas ultimamente é possível perceber um destaque em particular dos trabalhos que se voltam para duas possibilidades de investigação da temática, a discussão acerca da legitimidade deste novo modelo, bem como a

capacidade do governo para elaborar e implementar políticas públicas que respondam às demandas da sociedade (CAMPOS & FRACALANZA, 2010; ABERS, *et. al.*, 2009, JACOBI, 2009) e a reflexão acerca da necessidade de construção de um (novo) espaço de gestão das águas (PIRES do RIO & PEIXOTO, 2001; DRUMMOND, 2011).

O presente artigo visa debruçar um olhar sobre as alterações ocorridas na gestão dos recursos hídricos no país, privilegiando a análise sobre os comitês de bacia hidrográfica, que foram recentemente criados a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) no contexto da transição das políticas públicas no país, visando um fortalecimento da participação social, e buscará fazer uma reflexão sobre a legitimidade dos comitês de bacia enquanto espaços de negociação e mediação dos conflitos socioambientais que decorrem das assimetrias sociais e das disputas pelo acesso e/ou uso da água no território das bacias hidrográficas brasileiras. Portanto, a inquietação sobre os comitês de bacia hidrográfica enquanto um instrumento adequado à mediação de conflitos socioambientais constitui a indagação chave para a elaboração deste artigo.

Cabe ressaltar que a reflexão que está sendo proposta por este artigo, é exclusivamente teórica e conceitual, e, portanto não se baseia em dados empíricos. No que concerne à metodologia deste artigo, a mesma contemplará apenas uma revisão da literatura já existente sobre a temática, e tem como perspectiva a construção de um olhar próprio sobre os comitês de bacia hidrográfica e sua capacidade de promover uma efetiva democratização no processo de gestão dos recursos hídricos.

Gestão das Águas no Brasil: um olhar sobre as modificações promovidas pela Política Nacional de Recursos Hídricos

A nova proposta de gestão dos recursos hídricos regulamentada a partir da Lei Federal 9.433/1997 inspirada na experiência francesa, tem como destaque o caráter descentralizado, participativo e integrado, em contraponto com o modelo de gestão das águas que predominava até aos anos 1980. Seguindo a teoria reflexiva proposta por Campos e Fracalanza (2010), este novo modelo de gestão estaria

preocupado com duas questões que podem ser adotadas como centrais na análise das modificações contempladas por esta política.

A primeira questão estaria relacionada às condições de disponibilidade e qualidade da água, que dentro desta nova proposta, está fundamentada no paradigma da sustentabilidade, buscando assegurar a disponibilidade dos recursos hídricos em longo prazo. E, a segunda, estaria baseada na criação de novos instrumentos que possibilitariam um novo modelo de governabilidade, apoiado em um processo decisório aberto a participação dos diferentes atores sociais (CAMPOS & FRACALANZA, *op. cit.*).

Este novo modelo de governabilidade, é entendido como:

Um processo em que novos caminhos, teóricos e práticos, são propostos e adotados visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais e gerir os diferentes interesses existentes (CAMPOS & FRACALANZA, *op. cit.*, p. 4).

A primeira consideração proposta pelos autores como caminho de análise do novo modelo de gestão dos recursos hídricos é expressa através dos três primeiros fundamentos que compõem as diretrizes da nova política de gestão das águas.

A assertiva do fundamento I, cujo inciso passa considerar a água como um bem de domínio público, é um avanço inestimável em direção a uma maior valorização dos diversos atributos deste recurso, e ao mesmo tempo extingue a visão utilitarista expressa pela existência de um domínio privado no diploma legal anterior a Constituição Federal, o Código das Águas (instituído a partir do Decreto nº 24.643 do ano de 1934).

O fundamento II da PNRH, “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico” (BRASIL, 1997, Artº1), reconhece a água como um bem econômico e também incentiva uma racionalização dos seus usos. Pode-se dizer que o valor econômico da água é reconhecido através da introdução de um novo instrumento no processo de gestão dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água. Segundo Abers & Jorge (2005) a cobrança da água teria a função não somente de promover o uso racional da água, associando seu uso a um valor econômico, mas também seria o principal meio de gerar recursos para promover o planejamento e a gestão dos recursos hídricos em cada bacia hidrográfica. Desta

forma, pode-se dizer que a cobrança constitui um elemento de destaque na sustentabilidade de um novo sistema pautado no processo decisório descentralizado e participativo.

O fundamento III “em situação de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais” (BRASIL, 1997, Art^o1) reconhece a necessidade de estabelecimentos de usos prioritários da água, além de reconhecer a possibilidade de ocorrência de um quadro crítico em relação à disponibilidade deste recurso, considerando aspectos relacionados à agenda ambiental, como a poluição dos corpos hídricos. Estas preocupações são expressas através da criação de dois instrumentos da PNRH: (i) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água e (ii) a outorga do direito de uso dos recursos hídricos.

A segunda perspectiva de análise sobre a governança de águas está relacionada ao fortalecimento da participação social no processo de gestão, que se expressam através dos fundamentos IV “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas” (BRASIL, 1997, Art^o1), que denota uma preocupação com o acesso democrático aos recursos hídricos, e no fundamento VI, que estabelece que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada, e contar com a participação dos diversos setores da sociedade e usuários. Esta nova premissa, questiona o estado como gestor exclusivo das águas, à medida que as diretrizes desta nova proposta estabelecem que os problemas relacionados à água devem ser resolvidos mediante um processo de negociação política e social, envolvendo os diferentes níveis de governo e atores sociais (CAMPOS & FRACALANZA, *op. cit.*).

No sentido de estabelecer uma unidade de planejamento para a gestão dos recursos hídricos, o fundamento V, define a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da PNRH e de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, considerando este recorte como adequado para tratar o caráter sistêmico dos processos físico-naturais, permitindo contemplar as especificidades locais de uma determinada área.

A visão da bacia hidrográfica como unidade territorial para a gestão dos recursos hídricos tem sido recentemente questionada por alguns autores, com base

nos argumentos de que as estratégias de gestão da água devem ser entendidas através da sobreposição de estruturas institucionais. Sob esta perspectiva, os espaços de gestão da água podem se estabelecer a partir de diferentes superfícies de regulação existentes no território, e não apenas a partir da bacia hidrográfica (PIRES do RIO & PEIXOTO, 2001).

Cabe ressaltar, que o presente artigo não tem como pretensão estabelecer um debate sobre a bacia hidrográfica como recorte adequado ou não a gestão das águas no Brasil, mas apenas reconhece a importância da existência deste debate para a discussão que aqui está sendo proposta.

Dentre os principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos, destacam-se os planos de recursos hídricos, a outorga do direito do uso da água, a cobrança pela água, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi criado para colocar em prática as diretrizes da PNRH, é dotado de um conjunto de instâncias decisórias, composto por um colegiado deliberativo superior formado pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos e seus correspondentes nos estados.

A descentralização integrada e participativa proposta pelo novo modelo de gestão das águas seria realizada através da criação de dois entes públicos em cada bacia hidrográfica, o comitê de bacia hidrográfica e a agência de bacia. O primeiro foi criado para funcionar como uma espécie de fórum privilegiado de representação dos diversos segmentos da sociedade, e o segundo, para atuar como uma espécie de braço executivo dos comitês, dando suporte técnico e administrativo ao processo decisório.

Os comitês de bacia hidrográfica e suas atribuições

Os comitês de bacia hidrográfica representam no âmbito da gestão dos recursos hídricos, a nova organização político-institucional do país, que teve início a partir da Constituição de 1988, visando uma maior descentralização do processo decisório.

Os comitês de bacia foram regulamentados a partir da nova Lei das Águas, sendo assim, são órgãos colegiados consultivos e deliberativos de gerenciamento, que traduzem os ideais de gestão participativa das novas políticas das águas visando à descentralização, uma maior participação no processo de negociação social e a integração das diferentes demandas sociais. Reúnem representantes dos governos federal, estadual e municipal, da sociedade civil e dos usuários de água, e atuam como fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica.

A proporcionalidade entre esses segmentos representantes dos comitês foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 05, de 10 abril de 2000, que estabelece que os representantes dos usuários devem compreender 40% do número total de representantes do comitê, a somatória dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% do total dos membros e, os representantes da sociedade civil organizada devem ser no mínimo de 20% do total.

Os comitês de bacia serão presididos por um de seus membros eleito pelos seus representantes, para um mandato de dois anos, embora todos os integrantes dos comitês tenham plenos poderes de representação na instância de decisão.

As competências dos comitês de bacia hidrográfica são amplas, e incluem:

- (i) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades Intervinentes, (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) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (BRASIL, 1997, Artº 38).

As agências de bacia atuam como um braço executivo dos comitês, dotadas de personalidade jurídica, e têm papéis de destaque na viabilização da governança das águas. Dentre eles, destaca-se, o papel de efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, o que viabiliza o

financiamento de atividades necessárias ao gerenciamento dos recursos hídricos, além da elaboração do Plano de Recursos Hídricos, e o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, dentre outros.

Esta descentralização das decisões políticas e a formação de novos arranjos institucionais podem implicar em alterações positivas no novo modelo de gestão das águas, pautadas na redução de custos de transação, no melhor aproveitamento de informações, na maior capacidade de adaptação às necessidades locais e de adequação dos custos em relação aos benefícios (ABERS & JORGE, *op. cit.*).

Neste sentido, é necessário discutir os comitês de bacia enquanto órgãos deliberativos capazes de viabilizar a participação social na tomada de decisões relacionadas ao uso/distribuição dos recursos hídricos, que frequentemente tem eclodido em forma de conflitos socioambientais, principalmente em função das disparidades de demandas em relação à água. Mas antes cabe compreender o que se entende como esta categoria de conflito, os conflitos socioambientais.

Os conflitos socioambientais como categoria de análise do conflito social

Os conflitos serão aqui tratados a partir de uma perspectiva construtiva, segundo a qual o conflito é entendido como uma das formas mais vivas da interação social, tendo como objetivo principal, resolver os dualismos existentes, buscando reconstruir uma unidade perdida, ainda que por meio da destruição de uma das partes envolvidas (SIMMEL, 1986). Esta perspectiva sugere que o conflito não deve ser encarado como uma patologia social, assim como alguns estudiosos apontam, e sim, como fruto das interações sociais, reunindo o natural embate entre agentes que estão possuídos de interesses divergentes.

Tendo em vista esta orientação reflexiva, o conflito é entendido como parte integrante das relações humanas, sendo tão diverso como as formas de interação da sociedade, e, portanto, assumem diversas tipologias, fruto das diferentes visões de mundo existentes no espaço social.

Os conflitos que se estabelecem em torno do uso/apropriação do meio ambiente e/ou dos recursos naturais, entendidos como conflitos socioambientais, segundo Zhouri e Laschefski (2010), são uma espécie particular de conflito social

que envolve diferentes representações sobre o meio ambiente, através das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material.

Neste sentido, para a compreensão e estudo dos conflitos socioambientais, é fundamental a identificação e análise dos agentes envolvidos, com objetivo de tentar explicitar os interesses específicos no momento do confronto. O levantamento das interações entre cada um dos atores sociais é outro ponto importante. Para entender um conflito em sua totalidade, é necessário compreender as intenções e posições de todos os agentes envolvidos (THEODORO, 2005).

A multiplicidade de percepções sobre a forma de uso dos recursos naturais gera conflitos em todas as escalas, desde local até o global, com vieses econômicos, sociais, culturais e políticos, entre outros mais difusos. Tratar esses tipos de embates, disputas ou conflitos demanda que se criem soluções negociadas, as quais devem considerar uma abordagem mais integrada dos elementos envolvidos, de forma a viabilizar uma gestão mais harmônica dos recursos em disputa.

No âmbito da gestão dos recursos hídricos, os comitês de bacia hidrográfica são os órgãos colegiados destinados a promover a negociação dos conflitos socioambientais que se estabelecem em relação ao uso da água no território das bacias hidrográficas.

A apropriação e consumo desiguais deste recurso entre os diferentes usuários, agravado em alguns casos pelo deterioramento da qualidade das águas, tem tornado imprescindível um gerenciamento deste recurso de maneira que seja possível uma distribuição mais igualitária da água entre os diferentes usuários no território. Cabe, portanto, a realização de uma reflexão sobre a legitimidade dos comitês de bacia hidrográfica enquanto instrumento adequado à mediação destes conflitos.

Os comitês de bacia e sua legitimidade enquanto instrumentos para a mediação de conflitos socioambientais

Para tratar a problemática dos conflitos socioambientais e sua negociação a partir dos comitês de bacia, é necessário um olhar menos ingênuo, que não limite a questão dos conflitos apenas ao consumo e distribuição da água.

A participação social tem se constituído como referencial de ampliação de possibilidades de fortalecimento da democratização no processo decisório, entretanto, o alcance de uma maior participação da sociedade na tomada de decisões, não se restringe apenas ao “funcionamento” das arenas de debate propostas pelo novo modelo de gestão das águas, neste caso os comitês de bacia.

Aspectos tais como, a capacidade técnica, a frequência das reuniões, a participação dos membros nas discussões, o controle democrático da pauta das reuniões de um comitê de bacia, certamente não assegurarão o caráter deliberativo deste comitê, e, portanto, não serão suficientes para que as medidas discutidas nestes novos arranjos institucionais sejam plenamente postas em prática.

É importante ressaltar, que apesar dos comitês de bacia representarem arranjos institucionais inovadores (JACOBI, 2009), ainda há um longo caminho a se percorrer até que estes órgãos colegiados possam se efetivar como arena pública capaz de promover práticas inovadoras, assegurando um processo de negociação política e social envolvendo diferentes níveis de governo e atores sociais.

Pode-se dizer que os impasses no alcance de uma maior democratização nos processos decisórios estão amplamente relacionados a uma prevalência das decisões definidas segundo os interesses das elites locais orientadas para a execução de atividades econômicas e/ou políticas, ou ainda, da própria representação governamental. Embora a lógica dos órgãos colegiados tenha como princípio a neutralização destas práticas predatórias, permitindo uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos, Campos e Fracalanza (*op. cit.*) apontam que é possível se dizer, que em muitos casos tem sido de responsabilidade do poder público a perpetuação do privilégio de alguns grupos em particular na tomada de decisões.

Este aspecto também se reflete na questão da distribuição dos assentos entre os diferentes segmentos da sociedade nos comitês. Ainda que a participação dos representantes governamentais, dos usuários e da sociedade civil seja limitada ou assegurada (no caso da sociedade civil) a partir de percentuais estabelecidos pela

Resolução nº 05, do ano de 2000, é possível se falar em uma prevalência de interesses de segmentos específicos da sociedade, como acontece, por exemplo, quando o Estado privilegia os interesses das grandes corporações em detrimento dos interesses locais, em virtude da expressão e importância econômica destas empresas para uma determinada região.

Outro ponto importante que deve ser considerado refere-se à composição dos membros do comitê e sua representatividade em relação ao perfil social de suas bases. Assegurar a representatividade das bases sociais a partir dos representantes dos comitês é um árduo caminho a ser perseguido, principalmente porque este processo decisório não é pautado por instrumentos que garantam esta representatividade. Neste sentido, também se torna fundamental que estes representantes sejam reconhecidos como interlocutores pela própria comunidade (RIBEIRO, 2009).

Campos e Fracalanza (*op. cit.*) abordam outra questão importante para o debate acerca da legitimidade dos comitês enquanto arenas públicas. A tendência de priorização de determinados usos dos recursos hídricos voltados para a realização de atividades econômicas específicas, sem interface com os problemas distributivos do recurso, principalmente quando não se considera as demandas das populações socioeconomicamente vulneráveis. Nestes casos, passa a ocorrer uma apropriação de um bem comum essencial à vida, priorizado para a execução de atividades de interesses específicos em detrimento das demandas sociais da própria região, e estes grupos locais muitas vezes são privados de acesso adequado a serviços essenciais, como abastecimento público, saneamento ambiental, dentre outros. É sob esta perspectiva, que grande parte dos conflitos socioambientais relacionados ao uso e gestão da água no país tem eclodido.

A necessidade de existência de um corpo técnico com o objetivo de produzir conhecimento para balizar as tomadas de decisão nas instâncias dos comitês de bacia, tem limitado o envolvimento da comunidade nas atividades de tomada de decisão nos comitês, o que muitas vezes mantém o poder decisório entre aqueles que detêm o conhecimento técnico-científico (JACOBI, *op. cit.*).

Um caminho possível para uma gestão colegiada é através da lógica sociotécnica, a partir da qual as relações de poder não desaparecem, mas passam a

ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos. Neste sentido, as práticas passam a ter como base uma lógica que substitui uma concepção tecnocrática, visando ajustar interesses e propostas divergentes de maneira que possam se articular para a conquista de um objetivo comum (JACOBI, *op. cit.*).

Por último, embora se reconheça as limitações que persistem para que os comitês de bacia se estabeleçam como instrumento adequado as negociações das assimetrias sociais, deve-se considerar como proposto por Farah (2001), que este processo de transição da formulação das políticas públicas no país ainda é embrionário, e que a formulação de novos arranjos institucionais e de novos processos de gestão em que se rompem com alguns dos elementos críticos que caracterizavam as políticas sociais até os anos 1980, são de suma importância para superação de um modelo em que a relevância da participação social no processo decisório não era reconhecida.

Entretanto, persistem alguns aspectos chaves no processo de negociação das decisões no âmbito dos comitês que devem ser superados, para que desta forma, os comitês de bacia deixem de ser bem sucedidos apenas em influenciar as políticas públicas no sentido tradicional, e passem a contribuir para a construção legítima de um diálogo entre atores públicos e privados na gestão dos recursos hídricos.

Conclusão

Após as análises aqui propostas, é possível perceber que embora o novo modelo de gestão dos recursos hídricos regulamentado a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos, seja pautado no contexto de descentralização das políticas públicas no país, buscando neste sentido uma abordagem mais participativa e democrática na gestão dos recursos hídricos, ainda há um longo caminho a ser percorrido para superação do Estado interventor.

Principalmente, quando se considera que existe uma manutenção da forte influência dos grupos dominantes nas tomadas decisão. A viabilização de uma governança das águas mais equitativa, que considere de fato a participação social neste processo, só será possível se o Estado for permeável às demandas sociais.

De fato, para que uma política pública tenha êxito, além do aparato financeiro, instrumental e operacional do Estado, se faz necessária também a construção de espaços nos quais esta política possa ser negociada de modo efetivo, balizada pela mobilização dos grupos sociais, buscando legitimar estes espaços como locais adequados à negociação.

Os comitês representam, nesta perspectiva, os colegiados criados para facilitar a transparência e a permeabilidade nas relações entre a comunidade e os setores privados e públicos, permitindo que sejam incorporados os interesses múltiplos nos processos de tomada de decisão em relação aos recursos hídricos. Entretanto, nem tudo são flores.

A principal indagação proposta neste artigo, se os comitês de bacia, como um tipo de arena participativa inovadora no processo de gestão dos recursos hídricos, são realmente representativos e contribuem, portanto, para a democratização do processo decisório, não é fácil de ser respondida. Principalmente porque devem ser considerados todos os contrapontos que ainda se impõem ao processo de democratização do acesso da participação social na tomada de decisão.

O que se tem notado, é que muitas vezes, estes órgãos colegiados têm na verdade reforçado a dominância de grupos com interesses particulares dotados de forte influência econômica e/ou política, mesmo através deste novo formato institucional. E, também, que não se pode pressupor que as representações da sociedade civil nestes fóruns correspondem à realidade dos grupos sociais que estão em suas bases.

O processo de inclusão da sociedade civil neste novo modelo de gestão das águas, ainda que privilegie agentes sociais usualmente excluídos deste processo, pode não ser efetivo do ponto de vista de inclusão destes interesses enquanto objeto das políticas de gestão das águas. Logo, outra indagação pode ser somada a pergunta-título deste artigo: como neutralizar os interesses das elites locais?

A busca pelo aperfeiçoamento da gestão deve compreender a existência da diversidade de interesses, que na maior parte das vezes, se transformam em disparidades. Pode-se dizer que este representa o desafio principal para que se efetive uma governança legítima das águas.

Alguns atores têm apontando as câmaras técnicas como estratégicas para reduzir as assimetrias sociais, uma vez que nestes fóruns há o diálogo entre os representantes dos três segmentos da sociedade, articulando-se e negociando os temas da agenda estratégica do comitê, sendo possível a partir destas discussões o alcance de um nivelamento das assimetrias, além de garantir o acesso à informação de forma democrática. Entretanto, deve-se considerar que as câmaras técnicas têm se pautado na maioria das vezes, em um posicionamento político em detrimento do caráter técnico, além de ainda apresentarem baixa eficiência no que se refere às resoluções aprovadas pelos conselhos.

O grande desafio dos comitês de bacia, é que sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto em seus resultados, e que exerçam, além do seu caráter consultivo, seu caráter efetivamente deliberativo. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, estes espaços de formulação de políticas nos quais há uma abertura para a participação da sociedade, são marcados por tensões e combates, mas só representam um avanço, na medida em que oferecem procedimentos e espaço para que os conflitos sejam tratados de forma legítima, e que as decisões tomadas nestes espaços, se fundamentem em um processo efetivamente democrático, como pretendido se estabelecer com a promulgação desta nova Lei das Águas.

Quando se trata da gestão da água no Brasil, também se deve considerar, que a exportação de um modelo de sucesso na gestão dos recursos hídricos, como foi o caso da adoção do modelo francês, não assegura a sua eficiência, tampouco é garantia de sucesso. Os diferentes contextos históricos em que se inserem este modelo, além das próprias diferenças sociais e econômicas destes países, devem ser considerados quando o assunto em questão é a gestão dos recursos hídricos. Sob esta perspectiva, alguns atores apontam que há uma necessidade de reforma política nas instituições, buscando assegurar de maneira efetiva a permeabilidade das demandas sociais no processo decisório.

Por último, cabe ressaltar que nos últimos anos, existe uma tendência de priorização da implantação do processo participativo nas políticas públicas, como única “metodologia” de análise para se avaliar o sucesso ou não destas políticas. Este caminho não pode ser tomado quando se for tratar da análise da legitimidade

dos novos arranjos institucionais enquanto arena de debate das assimetrias sociais. Mas sim, buscar-se compreender criticamente as potencialidades e deficiências destes espaços, e desta forma, contribuir com o debate, discutindo as possibilidades de se efetivar as práticas democráticas no processo de tomada de decisão.

Referências

ABERS, R. N. *et. al.* Inclusão, Deliberação e Controle: Três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *In: Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. VII, n.1, jan-jul 2009, p.115-132.

ABERS, R. N. & JORGE, K. D. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *In: Ambiente e Sociedade*. v. VIII, n. 2, jul-dez 2005, p. 99-124.

ACSELRAD, H. (org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Resolução nº 05, *Dispõe o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e suas atribuições*. 2000.

_____. Lei Federal nº 9.433, *Dispõe sobre Política Nacional de Recursos Hídricos*. Poder Executivo Federal, Brasília/DF. 1997.

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

CHRISTOFIDIS, D. Política Nacional de Recursos Hídricos: Conquistas e perspectivas. *In: THEODORO, S. H. (org.). Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 101-119.

DRUMMOND, H. Modificações Institucionais na Política de Águas Brasileira: Como se Constrói um Espaço de Gestão? *In: Espaço Aberto*. PPGG – UFRJ, v. 1, n. 1, 2011, p. 125-140.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *In: Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, jan./fev. 2001, p. 119-145.

FIDELMAN, P. I. J.; SOUSA JUNIOR, W. C. de. A tecnopolítica da água no Brasil. *In: RIBEIRO, W. C. (org.). Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 195-211.

JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. *In: RIBEIRO, W. C. (org.). Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 35-59.

PIRES do RIO, G. A.; PEIXOTO, M. N. O. Superfícies de Regulação e conflitos de atribuição da gestão de recursos hídricos. *In: Território*, n. 10, 2001, p. 51-65.

Anais do II Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Manaus: EDUA. 2012 (2). ISSN: 2178-3500

PIRES do RIO, G. A. *et. al.* Gestão de Recursos Hídricos: Aspectos Metodológicos. *In: Anais do II Encontro Nacional da ANPPAS*. Indaiatuba, 2004, s/p. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

RIBEIRO, W. C. Impasses da governança da água no Brasil. *In: RIBEIRO, W. C. (org.). Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 111-133.

SIMMEL, G. Conflito (verbete). *In: Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

THEODORO, S. H. (org.). *Mediação de conflitos socioambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (orgs.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2010.