

Lívia Feu Alves Pereira

**A Experiência da Gestão Participativa dos Comitês de Bacia Hidrográfica de
Minas Gerais no âmbito do Programa de Fortalecimento de Comitês**

Belo Horizonte

2011

Lívia Feu Alves Pereira

**A Experiência da Gestão Participativa dos Comitês de Bacia Hidrográfica de
Minas Gerais no âmbito do Programa de Fortalecimento de Comitês**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em
Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em
Áreas Urbanas da Universidade Federal de Minas Gerais,
como requisito parcial à obtenção do título de Especialista

Orientadora: Professora Magna Inácio

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Belo Horizonte

2011

RESUMO

A monografia aborda a temática da Democracia Deliberativa e a ampliação de mecanismos participativos nos processos decisórios de políticas públicas, com particular atenção ao âmbito da gestão de recursos hídricos no Brasil e no Estado de Minas Gerais. A Constituição Cidadã de 1988 propiciou a criação de mecanismos que incentivaram uma maior participação popular nas políticas públicas e a sociedade civil representada por movimentos sociais e ONGs, desempenhou um papel importante em um período caracterizado por transformações político institucionais no decorrer do processo de democratização no Brasil. Surgiram instituições híbridas formadas por representantes do Estado e da sociedade civil que compartilhavam responsabilidades na implementação de políticas públicas.

A regulamentação da gestão dos recursos hídricos no Brasil foi realizada somente no final dos anos noventa por meio da Lei Federal 9.433 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e instituiu um sistema integrado de órgãos articulados em nível municipal, estadual e federal por meio do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e estabeleceu que as bacias hidrográficas são as unidades de implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Os órgãos responsáveis pela gestão participativa dos recursos hídricos na bacia hidrográfica de atuação são Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos deliberativos e consultivos formados por quatro segmentos diversos: Poder Público Estadual e Municipal, usuários de água e sociedade civil e objeto de estudo da monografia são os Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais. Por meio de uma análise empírica qualitativa relativa ao Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais, idealizado pela SEMAD – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável com o objetivo de fortalecer quinze Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais por meio do fornecimento de instrumentos e ferramentas gerenciais para o cumprimento de suas competências, foi possível elaborar a hipótese que possibilita responder à pergunta da monografia. Quais são os elementos principais necessários para uma maior efetividade na gestão participativa de recursos hídricos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que se possam alcançar melhores resultados? A hipótese apresentada que pretende responder à pergunta da monografia parte da observação empírica e posterior análise da dinâmica de funcionamento dos quinze Comitês de Bacia Hidrográfica que participaram do programa.

Palavras-chave: Democracia Deliberativa. Participação. Políticas Públicas. Política Nacional de Recursos Hídricos. Comitês de Bacia Hidrográfica.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

ANA – Agência Nacional de Águas

APLAS – Audiências Públicas para Licenciamento Ambiental

CeMAIS – Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais

CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CNHR – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

FHIDRO – Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

PERH – Plano Estadual de Recursos Hídricos

SEGRH – Sistema Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Minas Gerais

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SRHU/MMA – Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	9
1.1 A Democracia Deliberativa	9
1.2 Da Democratização à Democracia Participativa	11
2. A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	14
2.1 O Sistema Nacional de Recursos Hídricos	14
2.1.2 A Lei Federal 9.433 de 08/01/1997	14
2.2 O Sistema Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais	17
2.2.1 A Lei Estadual 13.199 de 29/01/1999	17
3. OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA	21
3.1 Os Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais	22
3.2 Estrutura e Organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais	24
3.2.1 O Regimento Interno	24
3.2.2 O Processo Eleitoral	25
4. O PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DE COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA DE MINAS GERAIS	27
4.1 O Desenvolvimento do Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica	29
4.2 Da Análise Empírica Qualitativa à Formulação da Hipótese	31
4.3 A Hipótese e Seus Elementos	34
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

A regulamentação da gestão dos recursos hídricos no Brasil é recente, foi instituída em 1997 com a chamada “Lei das Águas” que considerou a água como bem público dotado de valor econômico e instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos e o local de implementação dessa política são as unidades físico-territoriais das bacias hidrográficas.

A gestão dos recursos hídricos na área de atuação das bacias hidrográficas é responsabilidade dos Comitês de Bacia Hidrográfica, que são órgãos com funções de caráter deliberativo e normativo, formados democraticamente por representantes de órgãos e entidades de vários segmentos: Poder Público Municipal, Poder Público Estadual, usuários de Água e sociedade civil ligada aos recursos hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são espaços públicos de debate, discussão, articulação de interesses, ideias e busca de soluções e alternativas para as problemáticas relacionadas aos recursos hídricos na área de atuação da bacia hidrográfica em que estão localizados.

O objeto de estudo da monografia são os Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais. Atualmente existem trinta e seis Comitês de Bacia Hidrográfica constituídos no Estado e cada comitê apresenta características diversas, sejam ambientais, socioeconômicas ou culturais ligadas à realidade de cada bacia hidrográfica e se encontram em diferentes estados de avanços estruturais e de gestão.

A SEMAD – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais idealizou o “Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais” com o intuito de fortalecer quinze Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado por meio do oferecimento de instrumentos e ferramentas gerenciais para o cumprimento de suas competências.

A minha atuação como analista de projetos no desenvolvimento desse programa, possibilitou a estruturação de uma análise empírica qualitativa a partir da observação na prática da dinâmica do funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, participantes do programa em algumas reuniões ordinárias junto à plenária.

A hipótese apresentada na monografia parte da análise empírica do Programa de Fortalecimento de Comitês e por meio da consideração de fatores relevantes recorrentes nos quinze Comitês de Bacia Hidrográfica participantes do programa, juntamente com

concepções argumentadas por alguns autores relativas a essa temática, foi possível a estruturação da hipótese desenvolvida.

A monografia pretende responder a seguinte questão: quais são os elementos principais necessários para uma maior efetividade na gestão participativa de recursos hídricos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que se possam alcançar melhores resultados?

A hipótese que norteia a monografia pretende responder a questão com quatro principais elementos necessários para que haja uma maior efetividade da gestão participativa nos Comitês de Bacia Hidrográfica para o alcance de melhores resultados: menor assimetria de informações de caráter técnico, menor centralização do poder, comprometimento e apoio dos órgãos gestores de recursos hídricos e o fortalecimento da cidadania ambiental.

O primeiro elemento é a existência de uma menor assimetria de informações de caráter técnico entre os diversos segmentos do Comitê de Bacia Hidrográfica que possa garantir uma participação mais qualitativa, evitando que somente os detentores de conhecimento técnico sobre temas relacionados à bacia hidrográfica possam participar ativamente das discussões, tendo melhores argumentos de convencimento e que outros grupos permaneçam fora das discussões por falta de informações ou entendimento do assunto.

O segundo elemento a ser considerado é a existência de uma menor centralização de poder em determinados grupos ou segmentos que possa influenciar a decisão de outros membros do comitê, em decorrência da autoridade política que representam.

O terceiro elemento está diretamente relacionado ao comprometimento e apoio dos órgãos de gerenciamento de recursos hídricos aos Comitês de Bacia Hidrográfica, importante para o oferecimento de suporte técnico e acesso às informações.

O último elemento considerado é a necessidade de fortalecimento da cidadania ambiental como fator propulsor para uma maior participação, envolvimento e divulgação do Comitê de Bacia Hidrográfica.

O primeiro capítulo da monografia tem o objetivo de apresentar o conceito e as principais características da Democracia Deliberativa no Brasil, partindo do processo de construção dos mecanismos que permitiram uma maior participação popular nos processos decisórios de política pública.

O segundo capítulo irá abordar a regulamentação da gestão dos recursos hídricos no Brasil por meio da instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos que estabelece um sistema integrado e hierarquizado de órgãos responsáveis pela gestão das águas e define uma série de instrumentos técnicos de gestão a serem utilizados nas bacias hidrográficas, que são o local de implementação dessa política.

Esse capítulo também irá abordar a regulamentação da Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais, juntamente com o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, visto que os Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais correspondem ao objeto de análise da monografia.

O terceiro capítulo é dedicado aos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais e irá abordar o mecanismo de funcionamento dos comitês, a organização e estrutura, o Regimento Interno e o procedimento das eleições.

Os três primeiros capítulos são necessários para o entendimento da gestão participativa dos recursos hídricos, dado que o primeiro capítulo descreve os mecanismos de participação popular característicos da Democracia Deliberativa, o segundo aborda a regulamentação da gestão dos recursos hídricos e o terceiro capítulo explica o mecanismo de funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais.

O quarto capítulo é referente ao Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica e apresenta as etapas desenvolvidas e os principais elementos comuns recorrentes nos quinze Comitês de Bacia Hidrográfica participantes do programa.

A análise empírica do resultado do programa permitiu a elaboração da hipótese da importância dos quatro elementos principais: menor assimetria de informações de caráter técnico, menor centralização do poder, comprometimento e apoio dos órgãos gestores de recursos hídricos e o fortalecimento da cidadania ambiental para que se possa atingir uma gestão participativa mais eficiente e com melhores resultados no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais.

1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O capítulo inicial da monografia irá abordar a temática da Democracia Deliberativa no Brasil, apresentando suas principais características. Serão apresentadas algumas teorias democráticas com ênfase na Teoria Deliberativa da Democracia e contextualizado o período em que foram formados os mecanismos de ampliação da participação popular nos processos decisórios de políticas públicas.

O primeiro capítulo representa a base da monografia que será importante para que se possam entender os mecanismos que subsidiam o processo da gestão participativa dos recursos hídricos e os mecanismos que regem o funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica nos próximos capítulos.

1.1 A Democracia Deliberativa

O significado do conceito de Democracia é conhecido literalmente como “o poder do povo” e muitas são as concepções de democracia discutidas e utilizadas no decorrer dos séculos, desde a democracia clássica Ateniense (V século a.C), conhecida como um modelo participativo, mas excludente na medida em que não existia o sufrágio universal e não eram reconhecidos os direitos dos cidadãos, até a evolução das concepções de democracia moderna.

Como afirma Greblo (2000) a democracia não é somente como na tipologia clássica, uma forma de governo; mais do que um regime político, é de fato, um ideal, ou um conjunto de ideais; é uma palavra símbolo, um termo irrenunciável da batalha política, dotado de fortes conotações prescritivas, além de características descritivas. (GREBLO, 2000 p. 9)

Pode-se falar do debate de várias teorias democráticas existentes, que apresentam elementos contrastantes entre si. A seguir, serão apresentadas duas teorias democráticas: a Teoria Elitista e a Teoria Deliberativa da Democracia, analisada segundos o ponto de vista de alguns autores relacionados à temática.

As teorias apresentadas se diferem principalmente em relação à participação cidadã, ou seja; à dimensão do espaço de decisão coletiva que corresponde ao *demos* (*povo*) e às modalidades de sua participação. (SALAZAR, 2004 p. 97)

A Teoria Schumpeteriana também conhecida como Elitista, concebe a democracia como método democrático e afirma que a democracia é o instrumento institucional para se atingirem decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelo voto popular. (SCHUMPETER, 1942).

Dessa maneira, no Sistema Democrático Schumpeteriano:

“os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas grandemente diminuído, mas também frequentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão pública regular” (HELD *apud* Nobre, 2004, p.31)

Salazar afirma ainda que segundo Schumpeter o que conta é a eleição do líder (decisor) e não a participação cidadã.

Outra teoria analisada é a Teoria Deliberativa da Democracia. De acordo com Bernard Manin, considerado uns dos precursores do debate, define dois sentidos de “deliberação” concebida como “processo de discussão” e como “decisão”, sendo que o segundo sentido depende teoricamente do primeiro. (MANIN *apud* NOBRE, 2004 p. 34).

Salazar afirma ainda que existem diferentes versões de Democracia Deliberativa mas todas compartilham dois elementos fundamentais:

“1) a ideia de que a tomada de decisões coletivas devem participar todos os potenciais destinatários das mesmas ou, em sua falta, seus representantes.
2) a ideia que a tomada de decisões deve ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade.”

(...) “a participação dos cidadãos na deliberação e na tomada de decisões constitui o elemento central da democracia” (SALAZAR, 2004 p. 98).

Pode-se dizer que segundo Alonso e Costa (2004) que o conceito de Democracia Deliberativa é uma expansão das teorias que criticam o sistema representativo e que de acordo com algumas críticas, o sistema representativo foi reduzido a uma simples agregação de opiniões que refletem os interesses de grupos organizados, deixando de garantir que as decisões coletivas resultem da interação comunicativa entre cidadãos em plenas condições de liberdade e igualdade.

Alguns autores como Lüchmann (2002) afirmam que democracia deliberativa propõe que as decisões sejam frutos de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício da autoridade coletiva.

Lüchmann define o conceito de democracia deliberativa como:

“um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais.” (Lüchmann, 2002, p. 19).

A exposição dos preceitos da Teoria Deliberativa da Democracia representa o referencial teórico da democracia que servirá como base para a apresentação das características dos mecanismos de participação popular no âmbito ambiental e em particular nos Comitês de Bacia Hidrográfica.

1.2 Da Democratização à Democracia Deliberativa

O regime autoritário no Brasil teve a duração de vinte anos (1964-1984) sendo caracterizado por um Estado autoritário, centralizador e excludente. Nos anos 70 e 80, a sociedade civil organizada desempenhou um papel importante na reivindicação de seus direitos civis e políticos tolhidos durante o período da ditadura militar.

As organizações da sociedade civil durante o processo de democratização do Brasil tiveram um peso maior e uma participação consistente que possibilitaram o desenvolvimento de novas dinâmicas participativas e a transformação de instituições ligadas à produção de políticas públicas.

Não somente a sociedade civil, como diversos atores pertencentes ao campo político, como afirma Avritzer (2007) reivindicaram uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e políticas urbanas.

“Tal reivindicação gerou uma série de formatos híbridos caracterizados pela presença de instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais nas áreas de assistência social, saúde, meio ambiente e políticas urbanas”. (AVRITZER 2007 p. 443)

Em 1988 a promulgação da Constituição Brasileira também conhecida como “Constituição Cidadã”, descentralizou a autoridade política, transferindo o poder central para estados e municípios, permitindo a ampliação da participação política por meio de mecanismos diretos e inovadores de participação popular.

Em 1989 foi iniciada a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre que segundo Avritzer (2004) o OP incorpora cidadãos em processos deliberativos de formação de decisão, apresentando características importantes como

participação ampliada e a negociação e distribuição de recursos para as regiões e posteriormente muitas outras cidades também introduziram o Orçamento Participativo.

De acordo com Pereira:

“O local passa a ser o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomadas de decisão discutidas e/ou partilhadas sob a forma de orçamentos participativos, de fóruns e de arenas público/privadas e/ou projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através da construção de um espaço democrático com as comunidades locais e/ou suas representações sociais e políticas”. (PEREIRA, 2007 p. 336)

Pereira afirma ainda que a maior parte das mudanças nas ações sociais e coletivas “pode ser denominada de híbridas no sentido de que elas envolvem uma imbricação de iniciativas e de atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil e um partilhamento de processos deliberativos”. (PEREIRA, 2007 p. 336).

Pereira para explicitar o conceito de híbrido, recorre à Jobert (1998) que afirma que o termo pode ser utilizado para qualificar um processo de socialização de atores sociais às novas normas e sua transformação, bem como aos interesses comuns construídos entre atores públicos e privados no bojo da ação pública.

Esses processos de hibridação segundo Pereira (2007) caracterizaram primeiramente os “conselhos gestores”, introduzidos pela Constituição Cidadã que regulamentou a participação por meio de conselhos deliberativos compostos de maneira paritária entre representantes do poder executivo e instituições da sociedade civil. Foram formados vários tipos de conselhos: Saúde (1990), Infância e Adolescência (1990) e Educação (1994,1996).

No que diz respeito à questão ambiental, a Constituição de 1988 também contribuiu para a ampliação do processo de decisão sobre questões ambientais como afirmado por Alonso e Costa:

“a criação dos direitos da terceira geração (inclusive o direito a um meio ambiente saudável), a institucionalização de mecanismos para punir a violação ambiental (a ação de interesse público e a ação civil pública) e o fortalecimento de instituições para mediar conflitos (o Ministério Público).” (ALONSO E COSTA, 2004 p. 298).

Esses elementos também contribuíram para o fortalecimento e surgimento de instituições híbridas no âmbito ambiental no decorrer dos anos 90, com a participação consistente de representantes de ONGs e movimentos sociais no decorrer das transformações político institucionais do processo de democratização que caracterizava o Brasil naquele período. Alguns exemplos dessas instituições híbridas são os

Conselhos Ambientais, as APLAS – Audiências Públicas para Licenciamento Ambiental e os Comitês de Bacia Hidrográfica.

De acordo com Jacobi (2004) os conselhos de meio ambiente, instituídos em 1981, órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) são colegiados representativos de diversos setores do governo e da sociedade e deliberam sobre normas, padrões e regulamentos ambientais. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é um órgão consultivo e deliberativo formado por plenário e por câmaras técnicas, com representantes dos setores do governo e da sociedade civil.

Jacobi (2004) afirma ainda que a criação do Sisnama e do Conama foi essencial para incentivar a participação da sociedade civil na questão ambiental e promover importantes mudanças na legislação e que o sistema colegial ambiental representa uma grande possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais quando existentes.

As APLAS de acordo com Alonso e Costa (2004) buscavam expandir a participação popular por meio da discussão de empreendimentos com potencial de risco ambiental, envolvendo vários grupos em suas discussões como o poder público, as comunidades atingidas, empresários, consumidores e cidadãos em geral.

As instituições híbridas de caráter ambiental tiveram uma formação mais lenta em relação às experiências de Orçamentos Participativos (OP) ou a outros conselhos gestores relacionados à saúde, educação, infância e adolescência.

Outras instituições híbridas no âmbito ambiental que tiveram um surgimento tardio foram os Comitês de Bacia Hidrográfica, objeto de estudo da monografia, sendo regulamentados somente no final dos anos 90 por meio da instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Como afirma Jacobi:

“O novo sistema reconhece a água como bem econômico, preconiza uma gestão integrada e descentralizada dos seus múltiplos usos e requer negociações entre órgãos dos níveis de governo (federal, estadual e local), usuários e sociedade civil organizada”. (JACOBI, 2004 p. 272 e 273).

Jacobi (2004) afirma ainda que o processo de negociação dos recursos hídricos envolve órgãos colegiados no âmbito das bacias hidrográficas que deliberam sobre as atividades e políticas públicas que podem afetar a qualidade e quantidade das águas em suas circunscrições.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica que exercem função de “parlamentos das águas”, discutindo, negociando e deliberando a respeito das problemáticas que

envolvem os recursos hídricos na bacia hidrográfica de atuação, representam um avanço na gestão dos recursos hídricos no Brasil que permite uma gestão participativa em que a noção de participação, segundo Jacobi (2004) é concebida principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas pela perspectiva dos interesses globais do Estado.

2. A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A regulamentação da questão da gestão das águas no Brasil passou por um processo de instituição de uma lei de iniciativa federal que aprovou a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, e mais tarde a maioria dos estados da União criaram leis que regulamentassem o Sistema Estadual de Recursos Hídricos em seus respectivos estados.

A introdução da Política Nacional de Recursos Hídricos representou um avanço na gestão dos recursos hídricos no Brasil, sendo influenciada nos anos 90, pela conjuntura internacional e por uma série de transformações sócio políticas e institucionais que caracterizaram o período da transição democrática no Brasil.

Nesse período, crescia a preocupação e conscientização internacional sobre a questão ambiental e em 1992, o Brasil foi sede da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, conhecida como ECO 92. A Conferência realizada no Rio de Janeiro, reuniu chefes de Estado de todo o mundo tendo como objetivo principal a busca do equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e a conservação e proteção do ecossistema da terra.

O Brasil assim como outros países, foi influenciado pelo debate internacional ambiental e foi crescente a conscientização a respeito do desenvolvimento sustentável, que era preciso preservar o meio ambiente para que as futuras gerações pudessem usufruir dos recursos naturais disponíveis.

Nesse contexto, em 1997 foi promulgada a Lei Federal 9.433 conhecida como a “Lei das Águas” que estabeleceu um novo marco legal e institucional para a gestão da água no Brasil

2.1 O Sistema Nacional de Recursos Hídricos

2.1.2 A Lei Federal 9.433 de 08/01/1997

A Lei Federal 9.433 de 08 de Janeiro de 1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos visa assegurar o uso racional dos recursos hídricos, garantindo a disponibilidade necessária de água às futuras gerações, sendo considerada um recurso natural limitado, de domínio público e dotada de valor econômico.

A gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas e deve ser uma gestão descentralizada, contando com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade e a bacia hidrográfica é a unidade territorial de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos criado por essa lei, é formado pela integração de órgãos e instituições da União, Estados e Municípios, e tem como objetivos: implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, coordenar a gestão integrada das águas, arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos, planejar, regular e controlar o uso, a preservação e recuperação dos recursos hídricos, além de promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

A estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é formada pelos seguintes órgãos em nível federal: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNHR, órgão normativo e deliberativo central, a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente da União – SRHU/MMA, órgão coordenador central, além da Agência Nacional de Águas – ANA, órgão gestor, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, e suas respectivas Agências de Bacia, unidades executivas descentralizadas dos respectivos comitês.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNHR) é um órgão deliberativo e consultivo que ocupa a instância mais alta do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, sendo responsável pela implementação, articulação e integração das políticas públicas de recursos hídricos, além de arbitrar em última instância os conflitos sobre recursos hídricos e promover os múltiplos usos da água.

A Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente, (SRHU/MMA) é um órgão do governo federal responsável pelos procedimentos de gestão de recursos hídricos e ambiente urbano, fundamentando-se na integração de políticas, na sustentabilidade socioambiental e no controle da participação social.

As Agências de Água exercem função de secretaria executiva dos Comitês de Bacia Hidrográfica e têm como principais competências: manter atualizada a disponibilidade de recursos hídricos no seu âmbito de atuação, manter o cadastro de usuários de recursos hídricos, efetuando a cobrança pelo uso dos mesmos, acompanhar a administração financeira desses recursos e emitir pareceres sobre projetos a serem financiados por meio desses recursos, entre outras.

A Agência Nacional das Águas – (ANA) – tem como missão a implementação e coordenação da gestão compartilhada integrada dos recursos hídricos e a regulação do acesso à água, promovendo o seu uso sustentável.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente e a Agência Nacional das Águas se articulam com os Comitês de Bacia Hidrográfica, responsáveis pela gestão dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas de suas áreas de atuação, juntamente com as Agências de Bacia, e com órgãos responsáveis pelos recursos hídricos de cada Estado da União.

A área de atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica corresponde à totalidade de uma bacia hidrográfica, sub-bacia hidrográfica do curso de água principal da bacia e ao grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica possuem competência de promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos, de arbitrar em primeira instância os conflitos relativos a esses recursos, realizar o acompanhamento do Plano de Recursos Hídricos da bacia, sugerir providências para o seu cumprimento, além de aprová-lo.

Para que seja realizada uma gestão eficiente dos recursos hídricos é necessário que haja instrumentos técnicos apropriados. Os principais instrumentos de gestão de Recursos Hídricos estabelecidos pela lei são: o enquadramento de corpos d'água, os Planos de Recursos Hídricos, a outorga dos direitos do uso de recursos hídricos e a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O enquadramento de corpos d'água em classe é o estabelecimento do nível de qualidade (classe) a ser alcançando ou mantido em um trecho de corpo d'água ao longo do tempo e visa assegurar qualidade das águas compatível aos seus diversos usos, além de diminuir os custos de combate à poluição das águas.

A Agência Nacional de Águas pode propor aos Comitês de Bacia Hidrográfica a atribuição de encaminhar o enquadramento de corpos d'água em classe ao Conselho Nacional ou Estadual de Recursos Hídricos.

Os Planos de Recursos Hídricos visam orientar não somente a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, como também o gerenciamento dos recursos hídricos e são planos diretores de longo prazo que devem ser compatíveis com a implantação de programas e projetos de recursos hídricos e devem ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país.

Os Planos Diretores são instrumentos estratégicos que devem conter um diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, análises relativas à demanda e à disponibilidade de recursos disponíveis, planejamentos estruturais relativos à implantação de programas e projetos e ao estabelecimento de metas para racionalização do uso e melhoria da qualidade dos recursos.

Além desses elementos, os Planos de Recursos Hídricos também estabelecem as prioridades para outorgas de direitos de uso de recursos hídricos e os critérios para a cobrança do uso de recursos hídricos.

Outro instrumento de gestão de recursos hídricos é a outorga de direito de uso de recursos hídricos que tem como objetivo o controle tanto quantitativo como qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

O uso dos principais recursos hídricos que estão sujeitos à outorga são: a captação de uma parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, incluindo o abastecimento público ou insumo de processo produtivo, a extração de água de aquífero subterrâneo, considerando também o consumo final ou insumo de processo produtivo, além do lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, entre outros.

É importante ressaltar que o uso de recursos hídricos utilizado para a satisfação dos pequenos núcleos populacionais não estão sujeitos à outorga de direito de uso de recursos d'água.

Considerando que a Lei Federal 9.433/97 estabelece a água como bem público, dotado de valor econômico, o mecanismo de cobrança pelo uso da água é utilizado não somente para incentivar a racionalização do uso da água, como também para obter o financiamento de programas contemplados nos planos de recursos hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são os responsáveis por estabelecer os mecanismos de cobrança de outorga do uso dos recursos hídricos e por sugerir os valores a serem cobrados e o valor obtido com a cobrança é revestido na implementação de projetos para a bacia hidrográfica de sua localização.

A Lei Federal que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, promoveu um incentivo para outros estados a instituírem leis que criassem um Sistema Estadual de Recursos Hídricos, com algumas exceções como o Estado de São Paulo que foi precursor promulgando sua Lei Estadual de Recursos Hídricos em 1991.

2.2 O Sistema Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais

2.2.1 A Lei Estadual 13.199 de 29/01/1999

Dois anos após a implementação da Lei do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, o Estado de Minas Gerais institui a Lei Estadual 13.199 de 29 de Janeiro de 1999 que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria Sistema Estadual de Recursos Hídricos – SEGRH – MG.

A Política Estadual de Recursos Hídricos visa assegurar o controle e uso da água e de sua utilização em quantidade e qualidade e regimes satisfatórios pelos usuários atuais e futuros.

Os recursos hídricos no âmbito dessa política são considerados como bem natural de valor ecológico, social e econômico e a utilização deve ser orientada pelos princípios do desenvolvimento sustentável e a bacia hidrográfica é a unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento.

O Sistema Estadual de Recursos Hídricos deve garantir os recursos financeiros e institucionais que forem necessários para o gerenciamento dos recursos hídricos, no âmbito de ações que promovam o uso racional de recursos hídricos, além de programas permanentes de proteção, melhoria e recuperação das disponibilidades hídricas entre outras ações relacionadas à prevenção, proteção e defesa ambiental.

O Estado de Minas Gerais se articula com a União, com outros estados e com os municípios, considerando as disposições legais com vistas ao monitoramento dos recursos hídricos em seu território.

A estrutura do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos é formada por um conjunto de órgãos: um órgão deliberativo e normativo central, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos,(CERH) um órgão central coordenador, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e um órgão gestor, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado e suas respectivas Agências de Bacia.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH – tem como objetivo a promoção do aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, compatibilização, avaliação e controle dos recursos hídricos do Estado, considerando os requisitos de volume e qualidade necessários aos seus múltiplos usos.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD - planeja, executa, controla e avalia as ações setoriais a cargo do Estado relativas à proteção e defesa do meio ambiente, gestão dos recursos hídricos e articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais para o desenvolvimento sustentável.

A SEMAD também é responsável pela coordenação do Sistema Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema).¹

¹ O Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA - é formado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam)e pelos órgãos: Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM).

O IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas é responsável pelo planejamento e administração de todas as ações voltadas para a preservação da qualidade e quantidade de água no Estado de Minas Gerais, pela concessão de direito do uso dos recursos hídricos do estado, além de coordenar, orientar e incentivar a criação de comitês de bacia hidrográfica.

Os principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos da Política Estadual de Recursos Hídricos consistem no Plano Estadual de Recursos Hídricos, nos Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, no enquadramento dos corpos d'águas em classe, na outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos e na cobrança pelo uso desses recursos, entre outros.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) tem objetivo de fornecer os princípios básicos, as diretrizes e os critérios para o planejamento e o controle adequado para o uso de águas no Estado de Minas Gerais. É um instrumento que serve de apoio político institucional e funciona como articulação entre os outros instrumentos de gestão de recursos hídricos. É aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH - e submetido ao governador do Estado que o editará por meio de decreto. Os objetivos e a previsão de recursos financeiros para a execução do plano deverão constar no orçamento anual do Estado.

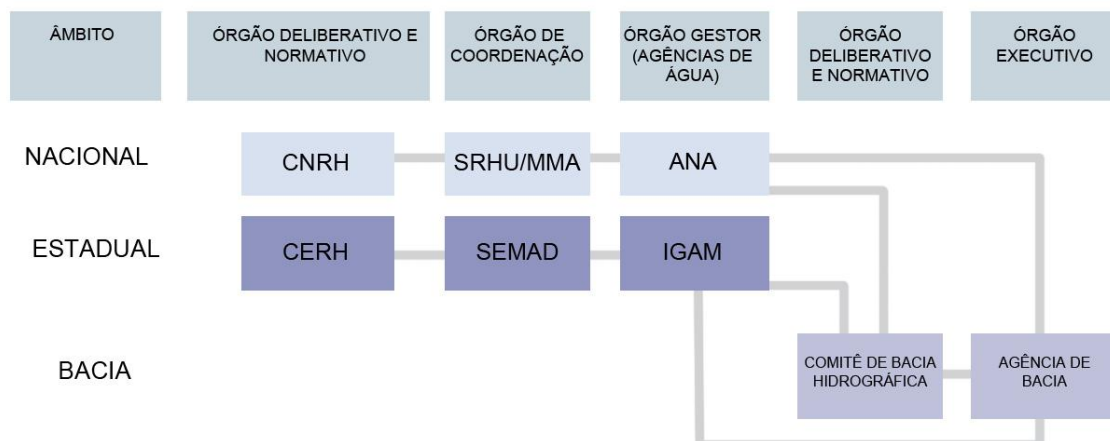
Outro instrumento de gestão importante é o Plano Diretor de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, que se trata do estudo que tem como objetivo a definição da agenda de recursos hídricos para as bacias hidrográficas; identificando ações prioritárias, programas e projetos de intervenções a serem implantados nas bacias hidrográficas.

Os outros instrumentos de gestão de recursos hídricos estaduais não se diferem dos instrumentos nacionais, como o enquadramento dos corpos d'água em classe, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos deve ser efetuada pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e a cobrança pelo uso da água está condicionada à peculiaridade de cada bacia hidrográfica e estarão sujeitos à cobrança aqueles que fizerem a utilização, o consumo ou poluírem os recursos hídricos e os valores arrecadados serão aplicados nas bacias hidrográficas.

A figura abaixo² representa o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, juntamente com o Sistema Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais.

² Fonte: adaptado do “Guia Prático de Planejamento e Organização para Comitês de Bacia Hidrográfica – CeMAIS e da publicação “Evolução da Organização e Implementação da Gestão de Bacias no Brasil - ANA

SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS



3 OS COMITES DE BACIA HIDROGRÁFICA

Os capítulos iniciais abordam o conceito e as características da Democracia Participativa e apresentam um quadro sobre a regulamentação da gestão nacional dos Recursos Hídricos e posterior gestão Estadual dos Recursos Hídricos no Estado de Minas Gerais.

O presente capítulo irá tratar especificamente do funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica no âmbito do Estado de Minas Gerais, com suas atribuições, características da organização e estrutura interna, o Regimento Interno e o mecanismo do processo eleitoral. Primeiramente será apresentada uma breve introdução relativa aos recursos hídricos no Brasil.

O planeta Terra concentra aproximadamente 70% das reservas hídricas de toda a superfície terrestre e o Brasil possui cerca de 13% dos recursos hídricos do planeta. Essa grande concentração hídrica, por muitos anos gerou uma “sensação” de aparente abundância e quantidade ilimitada das águas que adiou a necessidade de gerir os recursos hídricos no Brasil, já que a chamada “Lei das Águas” foi instituída no final dos anos 90.

Na Política Nacional de Recursos Hídricos a água é considerada um bem público dotado de valor econômico. Mas durante muitos séculos no Brasil, a água era considerada um bem privado e os grandes proprietários de terra que concentravam os recursos hídricos em suas propriedades, detinham o poder de decisão sobre a concentração e o uso das águas.

Ao longo da história do Brasil, esses resquícios da herança colonial de posse da água como bem privado permaneceram e somente em 1930 foi promulgado o Código das Águas, em um período político institucional de transição entre o rompimento das oligarquias e a instituição de um Estado com um aparato burocrático centralizador no âmbito da gestão pública de serviços que anteriormente não faziam parte da administração do Estado.

O Código das Águas – Decreto 24.643 de 10 de Julho de 1934 é o fruto da primeira regulamentação pública dos recursos hídricos do Brasil e o conceito da água como bem privado de propriedade particular começava a ser modificado.

De acordo com o Artigo 8º do Código das Águas:

“São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns”.

O Código das Águas também regulamentou os usos e a proteção das águas, procurando assegurar os interesses gerais da sociedade. Contudo, a concepção da gestão integrada dos recursos hídricos surgiria no Brasil sessenta e cinco anos depois.

A Constituição de 1988 conhecida também como “Constituição Verde”, por inserir a temática do meio ambiente no âmbito da preservação, conservação e defesa dos recursos naturais, em seu artigo 21, inciso XIX, prevê a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos que foi instituído mais tarde por meio da Lei Federal 9.433/97.

Segundo Jacobi o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos:

“(…) é inovador tanto no Brasil como internacionalmente. Rompe com práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, conferindo poder às instituições de bacia descentralizada”. (JACOBI, 2004, p. 270).

De acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos, as bacias hidrográficas representam as unidades físico-territoriais de implantação dessa política e atuação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Antes de adentrar ao conceito de Comitês de Bacia Hidrográfica é importante conceituar o que se entende por bacias hidrográficas.

As bacias hidrográficas são formadas por um conjunto de terras delimitadas pelos divisores de água e drenadas por um rio principal, seus afluentes e subafluentes. Pode-se falar de uma espécie de “hierarquização” dos rios, há uma organização natural que segue uma ordem de menor volume (nascentes e córregos) rumo aos mais volumosos (rios), escoando dos pontos mais altos para os mais baixos. A bacia hidrográfica também contempla todo o relevo, a vegetação, a fauna e as pessoas que fazem parte do seu entorno.

3.1 Os Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais possui uma superfície de 586.523 Km² e produz água em cerca de 58,6 milhões de hectares. Existem trinta e seis Comitês de Bacia Hidrográfica constituídos no Estado, que são classificados de acordo com as bacias hidrográficas dos rios de domínio do Estado como mostra a figura no final do capítulo.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos normativos e deliberativos que tem por finalidade promover o gerenciamento dos recursos hídricos nas suas respectivas bacias hidrográficas que são as unidades físico-territoriais de implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A Política Nacional de gestão dos recursos hídricos, assim como a Política Estadual de Minas Gerais, prevêem uma gestão integrada, descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

A gestão é considerada integrada, pois reúne um sistema de órgãos de recursos hídricos que se articulam entre si em nível federal, estadual e municipal, promovendo a gestão dos recursos hídricos.

A gestão no âmbito das bacias hidrográficas é descentralizada, pois os comitês possuem o poder de deliberação em nível local, na área de abrangência da bacia hidrográfica em que atuam.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são formados por representantes de quatro segmentos distintos: o Poder Público Estadual, o Poder Público Municipal, os usuários de água e as entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos que participam dos processos decisórios da gestão da bacia. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são caracterizados pela gestão participativa que busca compartilhar com todos os segmentos representados, a responsabilidade pelo planejamento, tomada de decisões e controle de processos.

Os Comitês são um espaço para debates, negociações e articulações entre atores de diversos segmentos que representam interesses dos órgãos ou entidades dos quais fazem parte, e buscam soluções e alternativas para as problemáticas dos recursos hídricos na região de abrangência da bacia hidrográfica que fazem parte.

A responsabilidade de arbitrar conflitos em primeira instância administrativa pertence aos comitês, assim como a implementação dos instrumentos técnicos de gestão e a promoção dos usos múltiplos da água.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica atuam em maneira complementar às Agências de Bacia Hidrográfica, os comitês deliberam e as agências executam. As Agências de Bacia fazem parte do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, atuam como secretarias executivas descentralizadas de apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica e devem ser autorizadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH – por meio da solicitação de um ou mais comitês. Respondem também pelo suporte técnico, administrativo e financeiro dos recursos hídricos.

São responsáveis pela elaboração do Plano Diretor da Bacia, estudo que contém o diagnóstico da situação dos recursos hídricos na bacia hidrográfica, análises da disponibilidade e demanda dos recursos hídricos em qualidade e quantidade, identificação de ações a serem tomadas, programas e projetos a serem implantados na bacia hidrográfica, além do estabelecimento de diretrizes e critérios para a cobrança dos recursos hídricos.

O Comitê de Bacia Hidrográfica acompanha e faz sugestões relativas ao Plano Diretor da Bacia e também estabelece os mecanismos de cobrança de outorga dos usos dos recursos hídricos, sugerindo os valores a serem cobrados e os valores arrecadados são investidos na implementação de programas e projetos na área de atuação da bacia hidrográfica.

Os Comitês na implementação de programas e projetos na bacia hidrográfica também podem ter acesso ao Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO – criado em 1999, mas implementado somente a partir do ano de 2006.

O FHIDRO apóia financeiramente programas e projetos que promovam a racionalização do uso e a melhoria (quantitativa e qualitativa) dos recursos hídricos no Estado. Os programas e projetos direcionados ao FHIDRO devem ser encaminhados ao IGAM e submetidos à uma comissão examinadora.

3.2 Estrutura e Organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais

A estrutura interna dos Comitês de Bacia Hidrográfica é formada pela Diretora, Câmaras Técnicas e pela Plenária.

A Diretoria possui um mandato de dois anos e é composta pelo presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretário (quando necessário) e é eleita pela plenária após o ato governamental de nomeação dos membros do comitê.

As Câmaras Técnicas são formadas por equipes colegiadas, compostas por membros representantes de órgãos e entidades do comitê, podendo ser transitórias ou permanentes e possuem atribuições para subsidiar estudos, emitir pareceres, elaborar projetos e desenvolver outros trabalhos afins. Alguns exemplos são as Câmaras Técnicas de Outorga e Cobrança, Câmara Técnica de Educação Ambiental, Câmara Técnica de comunicação e Mobilização, etc. Também podem ser criadas sub câmaras e grupos de trabalho de acordo com a necessidade do comitê.

A Plenária é formada por todos os membros que compõem o comitê e representa a instância de deliberação do mesmo.

3.2.1 O Regimento Interno

Os Comitês de Bacia Hidrográfica além de respeitar a priori as leis nas esferas municipais, estaduais e federais, têm a possibilidade de complementar novas regras para o bom funcionamento do comitê por meio do Regimento Interno.

Existe um modelo padrão fornecido pelo Instituto de Gestão das Águas de Minas Gerais - IGAM que pode ser utilizado pelos comitês e no caso em que os comitês queiram realizar alterações de conteúdo, essas alterações devem ser encaminhadas ao IGAM para um parecer jurídico.

O Regimento Interno estabelece primeiramente a identificação e localização do Comitê de Bacia Hidrográfica, os municípios que compõem a bacia, a finalidade e competências previstas em lei no âmbito dos temas de debate, deliberação e instrumentos que devem ser utilizados pelo comitê.

Outros elementos também estão previstos no Regimento Interno dos comitês como a definição da estrutura e a organização, as atribuições gerais e específicas de cada membro, a composição: o número e a localidade das entidades e órgãos que formam o comitê, o procedimento estabelecido para as reuniões, a modalidade de escolha dos representantes, o mandato e a maneira adotada para a substituição dos representantes, entre outros.

O Regimento Interno deve ser aplicado e respeitado por todos os membros do comitê e nele também estão previstas punições a comportamentos desviantes.

3.3.2 O Processo Eleitoral

O processo eleitoral dos Comitês de Bacia Hidrográfica é coordenado pelo Instituto de Gestão das Águas do Estado de Minas Gerais – IGAM e é iniciado por meio da publicação do Edital de Convocação das Eleições.

O Edital de Convocação contém o regulamento das eleições, o respectivo calendário, as fichas de inscrição e a lista de todos os municípios de abrangência da bacia hidrográfica e o número de vagas para cada segmento: Poder Público Estadual e Municipal, Usuários de Água e sociedade civil relacionada aos recursos hídricos.

O Comitê de Bacia Hidrográfica poderá convidar não somente instituições que já fazem parte do comitê, mas novas instituições para participarem do processo eleitoral. Cada órgão ou entidade dos quatro segmentos que compõem o comitê deverá apresentar os documentos requeridos para a apresentação das inscrições.

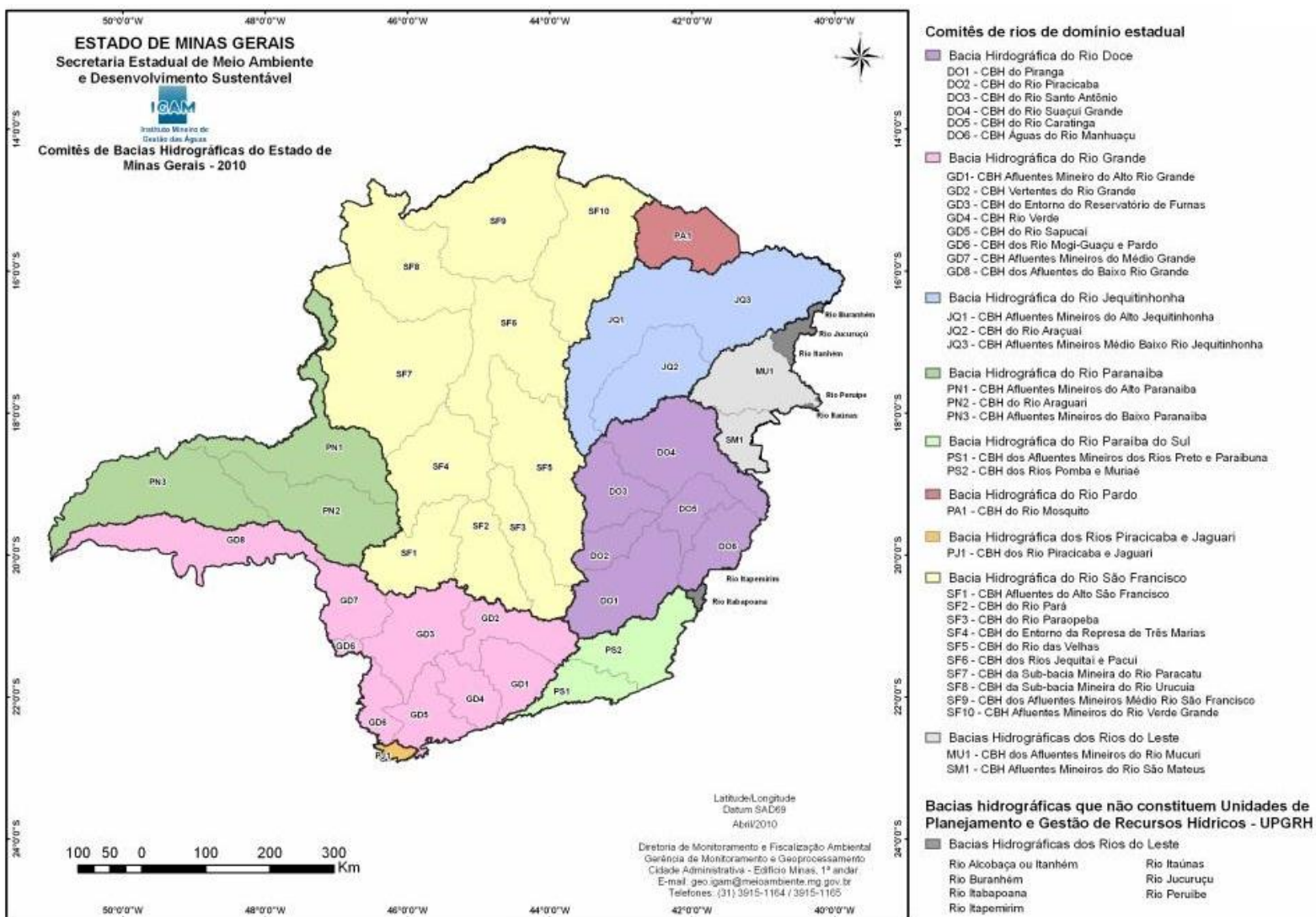
Após a realização das inscrições, cabe ao NACBH – Núcleo de Apoio aos Comitês – órgão pertencente ao IGAM a conferência de toda documentação relativa à inscrição.

Uma vez verificada a documentação da inscrição, é publicada uma lista com os nomes dos habilitados e dos não habilitados às eleições. Os não habilitados possuem um prazo para impugnar as inscrições e apresentar os documentos que faltaram. Após o fim do prazo, publica-se uma lista final com todos os habilitados e não habilitados.

Os habilitados se reunirão com os seus devidos segmentos representados no comitê para proceder à eleição dos órgãos e das entidades e de seus respectivos suplentes que farão parte do comitê.

Após a eleição dos órgãos e entidades por segmento, cada órgão e entidade eleito deve indicar o seu representante e o respectivo suplente por meio de um ofício destinado à Diretoria do IGAM.

Todos os membros indicados serão nomeados por meio de Ato do Governador do Estado, publicado no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais (DOU) e será agendada uma reunião plenária para a posse dos membros com a presença do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ou por um representante designado. Após a posse, os membros elegem a Diretoria que possui um mandato de dois anos.



Fonte: IGAM – www.igam.mg.gov.br

4 O Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais

O capítulo quatro irá abordar a implantação e o desenvolvimento do “Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais” que teve como objetivo fornecer instrumentos e ferramentas gerenciais para o exercício de suas competências.

É importante considerar a relevância do programa na elaboração da hipótese da monografia. Será realizada uma análise empírica qualitativa partindo dos elementos comuns recorrentes, tanto positivos, como negativos, evidenciados nos quinze Comitês de Bacia Hidrográfica que participaram do programa. Além da análise empírica do programa, a argumentação da hipótese também será subsidiada pela concepção de alguns autores relacionada à temática.

O Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais tem como objetivo o fortalecimento institucional de quinze Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado, para o exercício de suas competências legais, fornecendo instrumentos e ferramentas gerenciais para que cumpram de maneira mais efetiva seu papel na Política de Gestão de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas possuem realidades diversas, cada um possuiu peculiaridades específicas ligadas à localidade onde estão inseridos, às características físicas da bacia hidrográfica, à quantidade e qualidade de água disponível, ao desenvolvimento socioeconômico e cultural da região, ao nível de preparação, atuação e interesse dos conselheiros, e a combinação de todos esses fatores pode influenciar no desenvolvimento institucional de cada comitê.

Pode-se dizer que os Comitês de Bacia Hidrográfica se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento, alguns já estão constituídos há alguns anos, outros foram recém formados, alguns possuem organização e estruturas mais sólidas, estando mais consolidados e com mais projetos implantados, enquanto outros estão iniciando a se organizarem.

A iniciativa do programa partiu da SEMAD – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais que percebeu a necessidade de fortalecer quinze dos trinta e seis Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado por meio do estabelecimento de um planejamento das ações dos comitês, melhoria da gestão e capacitação dos membros no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que se pudesse propiciar uma gestão mais efetiva dos recursos hídricos no âmbito dos comitês.

A SEMAD, idealizadora do programa, é o órgão coordenador do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e responsável pelo planejamento, execução, controle e avaliação das ações setoriais relacionadas à proteção e defesa do meio ambiente e

articulação das Políticas de Gestão dos Recursos Ambientais para o desenvolvimento sustentável.

O programa também contou com o apoio do IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas, órgão gestor do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, responsável pelo planejamento e administração de todas as ações voltadas para a preservação da qualidade e quantidade de água no Estado, além de coordenar, orientar e incentivar a criação de comitês de bacia hidrográfica.

A entidade responsável pela gestão do Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais foi o CeMAIS – Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais, OSCIP³ do Estado de Minas Gerais que tem como missão fomentar, articular, promover e avaliar alianças intersetoriais, entendidas como ponto de convergência e interação entre três esferas de poder institucionalizadas, o governo (1º setor), as empresas (2º setor) e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (3º setor), para a promoção do desenvolvimento sustentável, buscando construir alianças voltadas para o desenvolvimento da gestão e controle social, baseadas no conceito de Governança Social.

O programa teve início em 2009 por meio de uma parceria estabelecida entre a SEMAD – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente e o CeMAIS – Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais, responsável pela execução do programa

Os quinze Comitês de Bacia Hidrográfica que participaram do Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais foram os seguintes:

GD1	Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande
GD2	Comitê de Bacia Hidrográfica Vertentes do Rio Grande
GD4	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Verde
GD5	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí
GD6	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Mogi Guaçu e Pardo
GD8	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Baixo Rio Grande SF1
SF1	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Baixo São Francisco
SF7	Comitê de Bacia Hidrográfica da Sub-bacia Mineira do Rio Paracatu
SF9	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Médio São Francisco
PN1	Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Paranaíba
PN3	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba
PS1	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Preto e Paraibuna
MU1	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Mucuri
DO1	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Piranga
JQ3	Comitê de Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros do Médio Baixo Jequitinhonha

³ OSCIP – Qualificação de pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – permitindo à entidade qualificada como OSCIP de firmar termo de parceria com o Poder Público Estadual destinada à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público de acordo com a Lei Estadual 14.870 de 16 de Dezembro de 2003.

4.1 O Desenvolvimento do Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica

A partir de Novembro de 2009 e durante os primeiros três meses iniciais do programa, o CeMAIS realizou visitas nos quinze comitês de bacias hidrográficas participantes do programa, com o intuito de apresentar a proposta aos membros, realizando entrevistas com as principais lideranças dos comitês para um conhecimento da situação geral em que se encontravam em relação ao histórico, estrutura, gestão interna, nível de conhecimento dos membros sobre o funcionamento do comitê e meios de comunicação utilizados.

O Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais foi desenvolvido em duas etapas. A primeira etapa consistiu em um Encontro de Imersão com a duração de três dias, realizado em um hotel com os membros de cada comitê durante os meses de Março a Junho de 2010.

A parte inicial do Encontro de Imersão consistiu na capacitação dos membros de cada comitê por meio da exposição de questões relativas à estrutura e organização dos Comitês de Bacia Hidrográfica, às atribuições dos conselheiros, ao funcionamento do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, além da apresentação de algumas ações e atitudes necessárias para a preparação de reuniões produtivas.

Após a apresentação desses elementos estruturais relativos ao Comitê de Bacia Hidrográfica, foi desenvolvido junto aos participantes um planejamento estratégico por meio da elaboração colaborativa e participativa de um plano de ação e de um plano de comunicação.

O plano de ação é um instrumento importante para nortear a atuação do comitê de maneira consciente e estruturada, verificando ações prioritárias a serem executadas mediante o estabelecimento de responsáveis e prazos. Durante o encontro, os participantes discutiram os principais problemas enfrentados em relação ao comitê e à bacia hidrográfica e possíveis alternativas e soluções para esses problemas, estabelecendo ações a serem executadas, elaborando dessa maneira, o plano de ação.

O plano de comunicação é uma ferramenta importante para reforçar os vínculos de relacionamento com todos os públicos com os quais o comitê se relaciona, por meio de ações estratégicas de comunicação. Durante o encontro, os participantes discutiram e elencaram todos os públicos considerados como estratégicos para o comitê e estabeleceram o grau de envolvimento ideal a ser atingido em relação à cada público.

Durante o encontro, os membros receberam um manual desenvolvido pelo CeMAIS, para auxiliá-los na gestão e no desenvolvimento institucional dos comitês, o “Guia Prático de Planejamento e Organização para Comitês de Bacia Hidrográfica” que

contém elementos relativos à estrutura e organização dos comitês, ao planejamento estratégico: elaboração e estruturação de planos de ação e comunicação, além da temática relativa à comunicação e mobilização social dos Comitês de Bacia Hidrográfica. O manual também foi disponibilizado no site do IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas.

A primeira etapa do programa possibilitou uma maior proximidade e interação entre os conselheiros dos respectivos comitês que puderam discutir questões prioritárias em relação à gestão interna do comitê, às problemáticas relativas à bacia hidrográfica e também estabeleceram as ações a serem executadas pelo comitê por meio de um plano de ação e os públicos estratégicos foram estabelecidos por meio do plano de comunicação.

Passados alguns meses, no segundo semestre de 2011, foi dada continuidade à segunda etapa do Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica com o objetivo de avaliar e monitorar todos os objetivos, metas e indicadores estabelecidos durante a primeira etapa do programa.

A segunda etapa do programa consistiu em dois encontros realizados pela equipe do CeMAIS durante as reuniões ordinárias itinerantes, junto à plenária em cada comitê participante do programa. Os Comitês de Bacia Hidrográfica procuram realizar reuniões itinerantes nos municípios de abrangência da bacia hidrográfica de atuação para propiciar a possibilidade de envolver a população local de diversos municípios e compartilhar a responsabilidade de organização das reuniões com os municípios.

O primeiro encontro teve como objetivo a atualização e o acompanhamento do plano de ação do comitê elaborado durante a primeira etapa do programa, para verificar o andamento das ações que foram estabelecidas anteriormente. Os membros revisaram e discutiram todos os itens do plano de ação, verificando os objetivos, e suas respectivas ações, prazos e responsáveis para o cumprimento dessas ações. Quando necessário, com o consenso da plenária, eram inseridas outras ações prioritárias que não constavam no plano.

O primeiro encontro da segunda etapa foi importante não somente para verificar o andamento das ações previstas, como também para identificar outros problemas que emergiam no decorrer das discussões e o estabelecimento de novos prazos direcionados à determinadas ações ainda não executadas.

No primeiro semestre de 2011, foi realizado o segundo encontro dessa primeira etapa que consistiu na apresentação do plano de ação atualizado para uma ulterior revisão junto à plenária e a atualização do plano de comunicação, elaborado durante a primeira etapa do programa.

Os membros revisaram o plano de ação, verificando os avanços na execução das ações em relação ao primeiro encontro dessa segunda etapa. O plano de comunicação também foi atualizado pela plenária, que verificou os públicos prioritários com os quais

o comitê tem interesse em melhorar o relacionamento, em criar novos relacionamentos ou recuperar um relacionamento considerado fragmentado para o estabelecimento e cumprimento de ações estratégicas de comunicação.

Os encontros contaram com a presença de técnicos do IGAM – Instituto de Gestão das Águas do Estado de Minas Gerais para o acompanhamento da atualização dos planos de ação e comunicação, e quando necessário faziam intervenções para o esclarecimento de dúvidas técnicas e também relativas ao funcionamento do comitê ou aos instrumentos de gestão e quando necessário, propunham algumas sugestões.

O Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais foi concluído com a finalização dessa segunda etapa com os planos de ação e comunicação atualizados, sob orientação dos técnicos do IGAM, para que os comitês participantes do programa pudessem melhorar a gestão interna, utilizar as ferramentas de planejamento estratégico, fortalecendo-se institucionalmente e possibilitando uma melhoria na gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica de atuação.

4.2 Da Análise Empírica Qualitativa à Formulação da Hipótese

O Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais é uma referência muito importante para a formulação da hipótese que norteia a monografia. Tendo atuado como analista de projetos na execução do programa, a partir de uma análise empírica qualitativa dos elementos comuns mais recorrentes nos quinze Comitês de Bacia Hidrográfica, tanto positivos, como negativos, foi possível definir a pergunta de pesquisa e estabelecer uma hipótese.

A pergunta que norteia a monografia é a seguinte: quais são os elementos principais necessários para uma maior efetividade na gestão participativa de recursos hídricos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que se possam alcançar melhores resultados?

Evidentemente, muitos são os elementos que possibilitam uma gestão participativa mais efetiva que vão desde a capacidade de gestão e organização interna dos comitês, o comprometimento, interesse e a preparação dos conselheiros relativa ao mecanismo de funcionamento dos comitês e também às suas atribuições e conhecimentos técnicos relacionados à bacia, passando pela vontade política, suporte e articulação dos órgãos de gerenciamento de recursos hídricos, além do conhecimento e a utilização dos instrumentos de gestão, e até mesmo outras questões relacionadas à dicotomia entre a representação dos interesses de cada segmento e dos interesses individuais, entre outros.

Por meio da análise empírica qualitativa do programa relativa principalmente à segunda etapa do programa que consistiu em encontros realizados durante as reuniões ordinárias dos Comitês de Bacia Hidrográfica, foi possível observar a dinâmica do desenvolvimento das reuniões e evidenciar alguns elementos recorrentes nos comitês participantes do programa, tanto positivos, como negativos, possibilitando a individualização dos elementos considerados principais para a elaboração da hipótese.

Em relação aos elementos positivos mais recorrentes entre os quinze Comitês de Bacia Hidrográfica participantes do programa, houve um maior interesse e noção de planejamento estratégico manifestado pelos comitês, visto que após a elaboração do plano de ação junto à plenária, alguns comitês perceberam a importância de se reunirem para discutir o plano e definir suas prioridades em relação ao comitê e à bacia e darem continuidade ao plano de ação, definindo outras ações a serem implantadas, após o cumprimento das ações já definidas.

Outro elemento positivo decorrente da elaboração do plano de ação foi a inserção de novas ações que surgiram no decorrer das discussões das ações já definidas e outras problemáticas consideradas importantes que não estavam definidas no plano de ação, que nem sempre eram lembradas durante as reuniões ordinárias, foram debatidas e pensadas soluções viáveis a breve e longo prazo.

Foram também identificadas oportunidades de melhoria relacionadas à gestão interna, como organização de reuniões mais produtivas, respeito dos horários das reuniões, maior comunicação entre os membros, organização de carona solidária, entre outros.

A melhor estruturação e objetividade dos planos de ação puderam propiciar uma utilização mais eficiente do recurso FHIDRO, Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais para a implantação de novos projetos na bacia.

Alguns comitês reuniram o plano de ação e o plano de trabalho do comitê em um único documento, facilitando a organização, o planejamento e o cumprimento das ações no período estabelecido.

Em relação à comunicação interna e externa do comitê, em alguns comitês houve uma maior interação entre os membros e um reforço do relacionamento com os públicos de interesse dos comitês, além da busca de alternativas de aproximação com os públicos que de menor envolvimento com os comitês.

A presença dos técnicos do IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas, foi importante para orientar os conselheiros na atualização dos planos de ação e comunicação, auxiliando na sensibilização sobre a importância desses instrumentos de planejamento estratégico na gestão dos recursos hídricos da bacia, esclarecendo dúvidas de caráter técnico e fornecendo sugestões.

Além desses aspectos positivos, foram evidenciados também pontos negativos no decorrer do desenvolvimento do programa e esses elementos serviram como pontos de referência para a formulação da hipótese da monografia.

Durante as reuniões ordinárias itinerantes nas quais foram organizados os dois encontros de atualização e acompanhamento dos planos de ação e comunicação, foi verificado e discutido entre os membros em vários comitês; a questão do baixo quórum, pouco envolvimento e pouca participação e mobilização por parte dos conselheiros durante as reuniões dos comitês. Em relação à participação, também foi verificada uma menor participação por parte do poder público Estadual em relação a alguns comitês.

Outro elemento recorrente verificado foi a pouca comunicação entre os membros no que diz respeito à comunicação de não comparecimento às reuniões, ou até mesmo entre os próprios membros representantes de entidades ou órgãos de um mesmo segmento, como titulares e suplentes. A questão da dificuldade do estabelecimento de um controle mais efetivo das ausências também foi considerada como prioritária em alguns Comitês de Bacia Hidrográfica.

Verificou-se também que a pouca comunicação interna pode se refletir na questão da mobilização e divulgação do comitê perante a sociedade civil e de se fazer conhecer o papel e a importância do Comitê de Bacia Hidrográfica.

O fator relativo ao conhecimento dos conselheiros também foi muito evidente e recorrente entre os membros de vários comitês participantes do programa. Não somente o pouco conhecimento técnico relativo aos instrumentos de gestão de recursos hídricos utilizados, assim como o pouco conhecimento do próprio Regimento Interno do comitê e das atribuições dos conselheiros: seus direitos e deveres e do mecanismo de funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica foram verificados em vários comitês.

Foi evidenciada repetitivamente em vários comitês a dificuldade em discernir o que é competência do comitê e o que não é competência do mesmo, sendo percebido erroneamente como órgão executor em alguns momentos, por parte de alguns conselheiros.

Foi relevado também pouco conhecimento a respeito do recurso FHIDRO, Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais para implementação de novos projetos na bacia hidrográfica na área de atuação do comitê. Em muitos comitês foi verificado que alguns membros não sabiam com exatidão o funcionamento desse recurso, nem mesmo o que contemplava e como eram as formas de acesso a esse recurso, apesar de serem oferecidos ou requeridos cursos ligados a essa temática por parte do IGAM.

É importante ressaltar que alguns comitês que tiveram acesso ao recurso, tinham dificuldade em gerí-lo de maneira eficiente e outros ainda não tinham se organizado para a apresentação de projetos mediante o fundo que poderia oferecer melhorias no âmbito não somente das bacias hidrográficas como no âmbito interno, um exemplo é a

utilização do recurso é a ajuda de custo para as organizações da sociedade civil poderem participar das reuniões itinerantes do comitê.

Percebeu-se em alguns comitês durante as reuniões ordinárias referentes aos encontros de atualização e acompanhamento dos planos de ação e comunicação que a Mesa Diretora tinha certa tendência a centralizar as decisões. Apesar da existência de um espaço de interação e discussão dos membros da plenária, a última palavra era da Diretoria que muitas vezes dava pouca importância às intervenções dos conselheiros, considerando as suas decisões como as mais importantes.

No decorrer do programa também foi verificado que alguns Comitês de Bacia Hidrográfica acreditavam que o planejamento dos planos de ação e comunicação deveria ser atribuído somente à Diretoria que reunida poderia decidir sobre as ações prioritárias, os respectivos responsáveis e prazos a serem estabelecidos e não cabia à plenária participar desse processo.

No que diz respeito aos planos de comunicação, alguns comitês também tinham a opinião de que a Diretoria seria a responsável direta pelas ações do plano de comunicação ligadas aos diversos públicos, enquanto outros comitês compartilhavam as responsabilidades entre os membros que tivessem mais proximidade à busca de relacionamento com determinados públicos.

Esses foram alguns dos elementos positivos e negativos mais recorrentes apresentados durante o desenvolvimento do Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais.

4.3 A Hipótese e Seus Elementos

A partir dos elementos apresentados, é possível verificar alguns fatores importantes que podem ser usados como referências para a formulação da hipótese da pergunta: quais são os elementos principais necessários para uma maior efetividade na gestão participativa de recursos hídricos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que se possam alcançar melhores resultados?

O primeiro aspecto a ser considerado é a questão da preparação e conhecimento dos conselheiros que são responsáveis pela gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica onde atuam.

A preparação e o entendimento dos conselheiros a respeito do mecanismo de funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica são de extrema importância para que

possam participar ativamente dos debates, discussões, grupos de trabalho e conseqüentemente dos processos deliberativos do comitê. Por meio da análise empírica qualitativa das reuniões ordinárias em que foram realizados os encontros de atualização e acompanhamento dos planos de ação e comunicação que coincidiram com a posse dos conselheiros, foi possível verificar que grande parte dos conselheiros recém eleitos possuía pouca noção do que realmente era um Comitê de Bacia Hidrográfica e de como era o seu funcionamento.

Em alguns comitês mais estruturados, percebia-se que alguns membros não possuíam o domínio sobre o Regimento Interno do Comitê, em alguns outros permaneciam dúvidas e incertezas sobre os direitos e deveres dos conselheiros e pouca autonomia ou para sanar essas questões.

O conhecimento técnico tratando-se especificamente de Comitês de Bacia Hidrográfica é importante para que sejam tomadas decisões no âmbito da bacia hidrográfica que necessitem de técnicos com conhecimento de causa para enfrentar as problemáticas da bacia, utilizando-se os instrumentos de gestão apropriados e que tenham preparação adequada para que sejam implantados projetos mediante aprovação do recurso FHIDRO e realizadas outras ações.

Se de um lado existem conselheiros preparados, bem informados e com conhecimentos técnicos, de outro lado existem conselheiros que possuem pouco domínio técnico, o que pode gerar um desnivelamento de conhecimento entre os conselheiros, além do fator que a complexidade dos procedimentos que pode desestimular a participação desses conselheiros.

Segundo Jacobi:

“Existe uma certa ambigüidade na legislação, que por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas supõe um certo acesso às informações técnicas. Observa-se que, apesar dos avanços, a Lei 9433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por eles nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos Comitês. Assim, mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico.” (JACOBI, 2004 p. 279)

Portanto, o primeiro elemento da hipótese que pode ser considerado importante para o alcance de uma gestão dos recursos hídricos mais efetiva e conseqüentemente produzindo melhores resultados é a existência de uma menor assimetria de informações de caráter técnico entre os diversos segmentos que compõem o comitê: Poder Público Municipal e Estadual, usuários de água e organizações da sociedade civil relacionadas aos recursos hídricos.

A quantidade do número de conselheiros presentes, evidentemente, é indispensável para que se atinja o quórum pré estabelecido e se possa deliberar, mas é importante que se possa atingir uma participação qualitativa, mais equilibrada relacionada ao conhecimento técnico dos conselheiros, evitando que os detentores de conhecimento técnico possam se sobressair melhor nas discussões sobre temas relacionados aos recursos hídricos, apresentando melhores argumentos e com maior capacidade de convencimento se comparada a um conselheiro com pouco conhecimento técnico e também pouco entendimento e informações sobre os procedimentos de funcionamento do comitê.

Segundo Forsyth:

(...) “a participação não ocorre sob condições imparciais: grupos/indivíduos com melhor acesso ao conhecimento tecnológico e com prévia organização política têm maior chance de influenciar o resultado do processo deliberativo” (FORSYTH *apud* ALONSO e COSTA 2004 p. 292).

O segundo elemento hipotizado que busca responder a pergunta que norteia a monografia é que uma menor centralização de poder em alguns segmentos do comitê ou em determinados grupos poderia contribuir para uma gestão participativa mais efetiva.

A tendência da centralização do poder dentro do comitê é que se possa de alguma maneira, influenciar a decisão dos outros membros em decorrência da autoridade política que certo grupo ou um segmento representa. Em alguns Comitês de Bacia Hidrográfica durante as reuniões ordinárias de atualização dos planos de ação e comunicação, foi possível observar a centralização do poder concentrada na Mesa Diretora a quem cabia a última palavra, a decisão final ou percebia-se ainda, alguns membros da Mesa Diretora com presenças imponentes que detinham o respeito dos membros da plenária e faziam valer suas opiniões.

Segundo Furriela:

(...) “ressalta-se o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns autores em detrimento de outros. Assim, frequentemente ocorre uma inibição de alguns agentes quando outros se diferenciam pelo seu poder econômico e/ou político em processos de tomada de decisão e consulta.” (FURRIELA *apud* JACOBI, 2004, p.277)

Durante o desenvolvimento do programa, também foi possível verificar que a tendência da centralização do poder da Diretoria também transcendia as reuniões ordinárias, em alguns comitês foi recorrente que a Diretoria se ocupasse da atualização dos planos sem a inclusão da participação de outros membros do comitê, como se a decisão da Diretoria tivesse um peso maior ou fossem mais preparados para realizar aquela ação.

Um terceiro elemento a ser considerado na hipótese dos elementos importantes para que se atinja uma gestão participativa efetiva com melhores resultados é o comprometimento e o apoio dos órgãos de gerenciamento de recursos hídricos. A vontade política, a articulação integrada dos órgãos em nível nacional e estadual e principalmente o comprometimento do órgão gestor estadual que atua diretamente com os Comitês de Bacia Hidrográfica, no apoio técnico, orientação, capacitação e no acesso à informações relativas à gestão de recursos hídricos é importante para a melhoria da gestão participativa dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Por meio da observação empírica no desenvolvimento do programa, foi possível verificar que a presença dos técnicos do IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas contribuiu para uma maior sensibilização da plenária durante os encontros sobre a importância do plano de ação, pois quanto mais estruturado, organizado e objetivo um plano de ação, maiores são as possibilidades para o comitê de executar as ações e melhorar a gestão dos recursos hídricos na área de atuação da bacia. O suporte dos técnicos por meio de intervenções técnicas, explicações e sugestões no momento da atualização dos planos também contribuiu para o esclarecimento de dúvidas dos conselheiros e para a estruturação dos planos de ação e comunicação.

O comprometimento político e o apoio técnico constante e acompanhamento de cada Comitê de Bacia Hidrográfica por meio de orientações, capacitações e maior disponibilidade de informações dos órgãos de gerenciamento de recursos hídricos, em particular do órgão gestor estadual, IGAM poderia possibilitar uma maior preparação dos conselheiros e conseqüentemente uma menor assimetria de informações técnicas que contribuiriam para uma gestão participativa mais efetiva.

A análise empírica qualitativa no desenvolvimento do programa possibilitou ainda a verificação de aspectos ligados ao baixo interesse dos conselheiros no que diz respeito à participação nas reuniões dos Comitês de Bacia Hidrográfica como o baixo quórum que muitas vezes impossibilita o processo deliberativo, assim como a pouca comunicação e mobilização tanto interna, como externa dos conselheiros.

O pouco interesse e participação dos conselheiros podem estar estritamente ligados não somente ao não reconhecimento da causa dos Comitês de Bacia Hidrográfica como própria pelos conselheiros, mas também ao acompanhamento pouco constante do órgão gestor de recursos hídricos do estado ou até mesmo ao pouco conhecimento técnico e preparação por parte dos conselheiros membros dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

O último elemento hipotizado que responde à pergunta da monografia é o fortalecimento da cidadania ambiental que é um fator cultural e até mesmo comportamental, sendo necessário tempo para que a preocupação e responsabilidade em prol do ambiente sejam disseminadas e assimiladas por cada conselheiro e também pela sociedade em geral. Como estabelecido na Constituição Brasileira, em seu artigo 225, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a responsabilidade de

preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações, é atribuída não somente ao Poder Público, mas à toda coletividade.

Como afirma Jacobi:

“Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável” (JACOBI, 2004, p. 278).

A pergunta que norteia a monografia: quais são os elementos principais necessários para uma maior efetividade na gestão participativa de recursos hídricos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que se possam alcançar melhores resultados? Pode portanto, ser respondida com a hipótese baseada na análise empírica do Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais.

Os quatro elementos da hipótese apresentados são: uma menor assimetria de informações de caráter técnico, menor centralização do poder, comprometimento e apoio dos órgãos gestores de recursos hídricos e o fortalecimento da cidadania ambiental. Esses elementos interagem entre si e se completam e como hipotizado, podem propiciar uma maior efetividade da gestão participativa dos Comitês de Bacia Hidrográfica e conseqüentemente, melhores resultados na gestão dos recursos hídricos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A monografia intitulada “A Experiência de Gestão Participativa dos Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais no âmbito do Programa de Fortalecimento de Comitês abordou a questão dos mecanismos participativos na gestão dos recursos hídricos no Brasil, com especial atenção aos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais.

A “Lei das Águas” foi de fundamental importância para regulamentação dos recursos hídricos no Brasil, incentivando o Estado de Minas Gerais a instituir sua própria Lei Estadual dos Recursos Hídricos e sucessivamente foram constituídos trinta e seis Comitês de Bacia Hidrográfica em todo o Estado de Minas Gerais.

A minha atuação como Analista de Projetos no Programa de Fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica de Minas Gerais, idealizado por iniciativa da SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, permitiu acompanhar a dinâmica de funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica participantes do programa e realizar uma análise empírica qualitativa que possibilitou a elaboração de uma hipótese para responder à pergunta: quais são os elementos principais necessários para uma maior efetividade na gestão participativa de recursos hídricos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que se possam alcançar melhores resultados?

A hipótese elaborada contempla quatro elementos principais: menor assimetria de informações de caráter técnico, menor centralização do poder, comprometimento e apoio dos órgãos gestores de recursos hídricos e o fortalecimento da cidadania ambiental.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica com sua composição democrática, formados por diversos segmentos, oferece a possibilidade aos representantes de diversos órgãos e instituições de atuar na gestão participativa, descentralizada e integrada dos recursos hídricos na área de atuação da bacia hidrográfica em que se encontram.

Apesar da composição democrática dos Comitês de Bacia Hidrográfica, pode-se dizer que devido à análise empírica qualitativa efetuada, há uma centralização do poder de determinados grupos que uma certa maneira estão ligados à uma autoridade política respeitada que pode influenciar a opinião de outros membros, ou são mais bem organizados ou possuem um conhecimento técnico superior a outros membros.

O conhecimento técnico específico relativo aos instrumentos de gestão a serem utilizados, como o acompanhamento do Plano Diretor da bacia, a implementação de

programa e projetos no entorno da bacia por meio da utilização do recurso FHIDRO⁴, além do conhecimento prévio a respeito do Regimento Interno do próprio comitê e das atribuições: direitos e deveres dos conselheiros, assim como as competências do Comitê de Bacia Hidrográfica, são elementos essenciais para que os conselheiros estejam aptos e preparados para as discussões, debates e posteriores deliberações relativas à bacia hidrográfica e seu entorno, preservando e defendendo o meio ambiente para as gerações futuras.

O comprometimento e a vontade política dos órgãos que fazem parte do Sistema Nacional de Recursos Hídricos também podem favorecer o fortalecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos nos diversos níveis de atuação, tanto municipal e estadual, como em nível federal para que haja uma maior articulação e integração desses órgãos em prol da qualidade da gestão dos recursos hídricos em todo o país.

O apoio dos órgãos gestores de recursos hídricos, como as agências de água que atuam diretamente com os Comitês de Bacia Hidrográfica, poderiam fornecer de maneira mais constante apoio técnico, capacitações e todo o suporte necessário para que se possa diminuir de alguma maneira, a assimetria de informações técnicas entre os conselheiros dos comitês, possibilitando uma melhoria na qualidade da participação dos conselheiros pra que possam ter uma participação mais efetiva nas discussões e deliberações dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A autonomia e o interesse dos conselheiros relativos à constante atualização e estudo sobre a legislação e os mecanismos que regem o funcionamento dos comitês, o acompanhamento dos instrumentos de gestão utilizados e o pleno conhecimento do Regimento Interno e de suas atribuições também podem contribuir para a diminuição da assimetria do conhecimento.

A questão do fortalecimento da cidadania ambiental também é de fundamental importância para o desenvolvimento sustentável do país, que transcende a área de atuação das bacias hidrográficas e requer um maior envolvimento não somente dos conselheiros que representam várias entidades e órgãos relacionados ao meio ambiente, mas também da sociedade em geral. Por meio de uma maior divulgação do papel dos Comitês de Bacia Hidrográfica, da educação ambiental e da consciência individual de que é necessário conservar e preservar o ambiente, pode-se dizer que esses mecanismos podem estimular o fortalecimento da cidadania ambiental que está fortemente ligada à questão cultural do país e à necessidade de mudanças de paradigmas.

⁴ Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA- Agência Nacional de Águas – www.ana.gov.br

AVRITZER e PEREIRA. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**, 2000.

AVRITZER Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação** – Da Autorização à Legitimidade da Ação, 2007, vol. 50 n.3

CNRH -Conselho Nacional de Recursos Hídricos - www.cnrh.gov.br

COELHO, Vera e NOBRE Marcos. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 270-289

Constituição da República Federativa do Brasil. Guarulhos, Saraiva, 2000.

COTTA, M., DELLA PORTA D., MORLINO L. **Fondamenti di Scienza Política**, Bologna: Il Mulino, 2001,

DAGNINO Evelina, TATAGIBA Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Unochapecó, 2007, Chapecó.

Evolução da Organização e Implementação da Gestão de Bacias no Brasil – ANA – Agência Nacional de Água - Brasília 2002

Gestão e Desenvolvimento Institucional – Guia Prático de Planejamento e Organização para Comitês de Bacia Hidrográfica – CeMAIS – Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais, 2010, Belo Horizonte

Gestão Participativa das Águas – Governo do Estado de São Paulo – Secretaria do Meio Ambiente – Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental, 2004, São Paulo

GREBLO Edoardo. **Democrazia**. Bologna, Il Mulino, 2000.

IGAM- Instituto de Gestão das Águas - www.igam.mg.gov.br

Lei Estadual – MG – 13.199 de 27/01/1999

Lei Federal 9.433 de 08/01/1997

LÚCHMANN Lígia. **Possibilidades e Direitos da Democracia Deliberativa** – A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2002, Campinas.

Manual do Conselheiro de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais – Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH- MG

Ministério do Meio Ambiente – www.mma.gov.br

PEREIRA, Maria de Lourdes. **As Políticas Públicas Locais e os Processos de “Hibridação” no Brasil e na América Latina**. 2007.