

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

**EDWIGES CONCEIÇÃO CARVALHO CORRÊA**

**LIMITES DO PROTAGONISMO DOS COMITÊS DE BACIA NA  
DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS  
HÍDRICOS: UMA ANÁLISE DO COMITÊ DE BACIA DO RIO PARANAÍBA.**



Goiânia-GO, 2016



**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E  
DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:** [ ] **Dissertação** [ X ] **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação**

Nome completo do autor: Edwiges Conceição Carvalho Corrêa

Título do trabalho:

Limites do Protagonismo dos Comitês de Bacia na Descentralização da Política Nacional de Recursos Hídricos: Uma Análise do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento [ X ] SIM [ ] NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) autor (a)

Data: 28/07/2016

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

EDWIGES CONCEIÇÃO CARVALHO CORRÊA

**LIMITES DO PROTAGONISMO DOS COMITÊS DE BACIA NA  
DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS  
HÍDRICOS: UMA ANÁLISE DO COMITÊ DE BACIA DO RIO PARANAÍBA.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (Linha de pesquisa: Participação Política, Instituições e Condições Sociais da Democracia) da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Pedro Célio Alves Borges

Goiânia-GO, 2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Carvalho Corrêa, Edwiges Conceição  
Limites do Protagonismo dos Comitês de Bacia na  
Descentralização da Política Nacional de Recursos Hídricos: Uma  
análise do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba [manuscrito] /  
Edwiges Conceição Carvalho Corrêa. - 2016.  
CXCVIII, 198 f.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de  
Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Goiânia, 2016.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, mapas, fotografias, abreviaturas, gráfico, tabelas,  
lista de figuras, lista de tabelas.

1. Política de Recursos Hídricos no Brasil. 2. Descenralização. 3.  
Protagonismo político. 4. Gestão compartilhada . 5. Processo decisório e  
Comitê de Bacia do Rio paranaíba. I. Alves Borges, Pedro Célio,  
orient. II. Título.

CDU 316



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DO TRABALHO DE TESE DE  
**EDWIGES CONCEIÇÃO CARVALHO CORRÊA**

Aos vinte e oito dias do mês de julho de 2016, às 14:00 horas, no Miniauditório Luiz Palacin da Faculdade de Ciências Sociais da UFG, realizou-se a sessão de julgamento de tese da doutoranda **EDWIGES CONCEIÇÃO CARVALHO CORRÊA**, intitulada "*Limites do Protagonismo dos Comitês de Bacia na Descentralização da Política Nacional de Recursos Hídricos: uma análise do comitê de bacia do Rio Paranaíba*". A Banca Examinadora foi composta pelos/as seguintes Professores/as Doutores/as: Pedro Célio Alves Borges (UFG-presidente), Elimar Pinheiro do Nascimento (UnB), Marcelo Mendonça (IESA/UFG), Denise Paiva Ferreira (UFG) e Revalino Antônio de Freitas (UFG). A doutoranda apresentou o trabalho, os/as examinadores/as a arguíram e ela respondeu às arguições. Às 16:50 horas, a Banca Examinadora passou a julgamento em sessão secreta, atribuindo à doutoranda os seguintes resultados:

**Aprovado**       Reprovado

Pedro Célio Alves Borges \_\_\_\_\_

*Medulini*

**Aprovado**       Reprovado

Elimar Pinheiro do Nascimento \_\_\_\_\_

*Elimar*

**Aprovado**       Reprovado

Marcelo Mendonça \_\_\_\_\_

*Mendonça*

**Aprovado**       Reprovado

Denise Paiva Ferreira \_\_\_\_\_

*DP*

**Aprovado**       Reprovado

Revalino Antônio de Freitas \_\_\_\_\_

*Revalino*

Resultado Final \_\_\_\_\_

*Aprovada. Atender às recomendações "de forma" indicadas pela banca.*

Reaberta a sessão pública, o Presidente da Banca Examinadora proclamou os resultados e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata que vai assinada por mim, Prof. Cleito Pereira dos Santos, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, e pelos/as membros da Banca Examinadora.

Cleito Pereira dos Santos \_\_\_\_\_

*Cleito Pereira dos Santos*  
Coord. do Prog. de Pós-Graduação  
em Sociologia - PPGS  
Fac. Ciências Sociais - UFG

## Planeta Água

*Água que nasce na fonte  
 Serena do mundo E que  
 abre um Profundo  
 grotão*

*Água que faz inocente  
 Riacho e deságua Na  
 corrente do ribeirão...*

*Águas escuras dos  
 rios Que levam A  
 fertilidade ao sertão*

*Águas que banham aldeias  
 E matam a sede da  
 população...*

*Águas que caem  
 das pedras No véu  
 das cascatas*

*Ronco de trovão  
 E depois dormem  
 tranquilas No  
 leito dos lagos  
 No leito dos lagos...*

*Água dos igarapés Onde  
 Iara, a mãe d'água É  
 misteriosa canção Água  
 que o sol evapora Pro céu  
 vai embora Virar nuvens  
 de algodão...*

*Gotas de água da  
 chuva Alegre arco-íris  
 Sobre a plantação*

*Gotas de água da chuva  
 Tão tristes, são lágrimas*

*Na inundação...*

*Águas que movem moinhos  
 São as mesmas águas Que  
 encharcam o chão E  
 sempre voltam humildes  
 Pro fundo da terra Pro  
 fundo da terra...*

*Terra! Planeta Água  
 Terra! Planeta Água  
 Terra! Planeta Água...*

*Água que nasce na fonte  
 Serena do mundo E que  
 abre um Profundo  
 grotão*

*Água que faz inocente  
 Riacho e deságua Na  
 corrente do ribeirão...*

*Águas escuras dos rios  
 Que levam a fertilidade ao  
 sertão Águas que banham  
 aldeias*

*E matam a sede da  
 população...*

*Águas que movem moinhos  
 São as mesmas águas Que  
 encharcam o chão E  
 sempre voltam humildes  
 Pro fundo da terra Pro  
 fundo da terra...*

*Terra! Planeta Água  
 Terra! Planeta Água  
 Terra! Planeta Água!*

Guilherme Arantes

*Às mulheres de minha família, pelo simbolismo da luta cotidiana pela vida.*

*Em especial, a Joaquina Carvalho Corrêa, minha mãe, para mim, símbolo de força, persistência e coragem.*

*In memoriam, minha homenagem à Edwilma Carvalho Corrêa, minha irmã e a Antônia Cruz de Carvalho, minha avó, que nos deixaram, mas, muito nos ensinaram que a vida vale a pena.*

## GRATIDÃO

Especialmente agradeço,

À Professora **Denise Paiva**, que primeiro me acolheu no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Sociais da UFG, e conduziu meu estudo até a qualificação. Obrigada, com admiração, pelo profissionalismo e dedicação.

À Professora **Telma Ferreira do Nascimento Durães**, pela inestimável contribuição ao meu aprendizado de pesquisa e de convivência fraterna. Minha mais profunda gratidão.

Ao Professor **Pedro Célio Alves Borges**, que aceitou orientar meu trabalho a partir da segunda fase e conduziu meu aprendizado nesta pesquisa com paciência, compreensão das minhas dificuldades, profundo conhecimento intelectual e elegância na convivência. Se mais não fiz, foi em razão de minhas limitações. Agradeço com distinção.

À minha família, por tudo.

*In memoriam*, à minha primeira professora, Maria Ulisses, que lá em Conceição do Araguaia, incentivou-me e me mostrou o gosto pela leitura e pelo estudo.

## AGRADECIMENTOS

*É tão bonito quando a gente  
entende*

*que a gente é tanta gente  
onde quer que a gente vá*

*É tão bonito quando a gente  
sente*

*Que nunca está sozinho  
Por mais que pense estar.*

*(Gonzaguinha)*

Agradecer não é uma tarefa fácil, corre-se o risco de esquecimentos e de alguma injustiça. A história de vida de cada um/a é composta de tantas idas e vindas, de tantos encontros, desencontros e reencontros, porque o caminho e a caminhada têm muitas estações. Nas estações da vida nos encontramos, nos despedimos, às vezes partimos e outras chegamos. E nesse vai e vem de nossa jornada, muitas pessoas passaram ou estão ao nosso redor.

Nessa jornada de cursar o doutorado em Sociologia na Universidade Federal de Goiás nunca estive só, mesmo nas madrugadas solitárias de labuta com o estudo, a minha história era acompanhada por tantas pessoas que dela fizeram e fazem parte. Esse sonho só foi possível pela contribuição de cada um e cada uma que pelos vários momentos da vida me fizeram crescer como pessoa, como cidadã e interessar-me para contribuir com a busca de um mundo mais solidário e fraterno.

Agradeço ao povo brasileiro, especialmente aos trabalhadores e trabalhadoras que com sua lida diária pagam os custeios da Universidade pública na qual pude estudar, mas onde, infelizmente, a maioria deles não pôde. Agradeço aos professores e professoras da Faculdade de Ciências Sociais da UFG pela oportunidade de usufruir da experiência e ensinamentos para trilhar o caminho de busca pelo saber científico. Especialmente aos que foram meus professores: Jordão Horta Nunes, Flávio Sofiatti, Heloisa Dias Bezerra, Sebastião Rios Corrêa Júnior, João Carlos Amoroso Botelho, Denise Paiva e Pedro Célio Alves Borges. Aos funcionários Daisy Caetano (à época), Marcelo Augusto Parrillo Rizzo e Elder Pereira, pela presteza e valiosa colaboração. Um agradecimento especial ao professor Francisco Tavares e

à Professora Heloisa Bezerra pelas valiosas observações quando da banca de qualificação, o que me oportunizou melhor adequar o roteiro da pesquisa.

Aos colegas de curso pela convivência e partilha do aprendizado e das angústias, especialmente a Denise Mascarenha, Sandra Oliveira, Lucimar Mota, Fernanda Borges e Lélia Moreira pela amizade construída para a vida.

Uma deferência especial ao grupo da pesquisa “Tráfico Internacional de Pessoas: Goiás pensando a prevenção”, coordenado pela Professora Telma Ferreira do Nascimento Durães, composto pela Prof.<sup>a</sup>. Andréa Lucena, Prof.<sup>a</sup>. Luciana Dias e Prof. Sandro Monsueto e pelos colegas João Pedro Damasceno, Diego Mustafé, Dione Santibanez, Hugo Tomazeti, Júlio Moreira, Maria Angélica Peixoto, Nyanne Barbosa, Ingrid Siqueira, Rogério Silva, Astrolange Oliveira, Vanessa de Souza e Vanessa Valadares, pelo aprendizado e convivência fraterna.

Aos amigos e amigas de vida e jornadas de lutas, pois cada um/a, a seu modo, me presentearam com suas colaborações, convivência, empréstimos de livros, sugestões de leituras, ajuda no dia-a-dia, encontros, reencontros e pelo acolhimento. Cito aqui alguns em nome dos quais agradeço a tantos outros: Geovana Reis, Helenice Vieira, Neuraci Andrade, Alzair Monteiro, Milena Ferreira, Lúcia Rincon, Sílvio Costa, Romualdo Pessoa, Celma Grace, Wilame Gomes, Valdivino Gonçalves, Marcos Araujo, Margareth Arbués, Vanilza Araujo, Sandra Tavares, Jane Pinto, Nelci Santana, Angela Café, Ubaldo Barbosa, Márcia Alencar, Vera Lúcia Nascimento, Emiliano Godoi, Harlei Inácio, Eguimar Felício, Marcelo Mendonça e Olival Freire Jr.

Para a realização desta pesquisa foi fundamental a colaboração de amigos e pessoas ligadas às instituições e órgãos que nos cederam documentos, entrevistas e alguns dispensaram seu tempo nos ajudando a conhecer melhor o tema discutido. Assim, agradeço aos membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, a João Carlos Raiser e Vera Lúcia Nascimento, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos de Goiás – SEMARH; e a Bento de Godoy Neto, presidente do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba pela gentileza de nos atender e contribuir com esse trabalho.

Especialmente, agradeço a Sara de Castro Cândido, que gentilmente fez a correção de português, Ana Luísa Aragão, que fez a formatação do trabalho e Edmilson Chagas, um amigo de sempre, que teve a pronta disposição de traduzir o resumo. Minha gratidão profunda.

Menciono, ainda, meu pai, João Omar Corrêa, irmã e irmão, Edgilsa Carvalho Corrêa e Omar Carvalho Corrêa e sobrinhos/as, Leonardo de Castro Corrêa, Lara de Castro Corrêa, Fabiano Corrêa dos Santos, Maria Eduarda Corrêa de Souza e Thiago Gonçalves Corrêa pelo que são e representam em minha vida.

A todos que contribuíram com minha história de vida, pela convivência, pela solidariedade, pelos aprendizados cotidianos, meu afeto e agradecimento.

## RESUMO

Dentre os temas que figuram na pauta da política ambiental, a crise hídrica, que afeta boa parte do mundo, é tema importante e desperta interesse de governos, de vários segmentos sociais, ambientais e de mercado. No cenário globalizado, as políticas públicas e formas de gestão dos recursos hídricos podem ser vistas como uma questão estratégica e de geopolítica, dada a importância da água para os processos produtivos e para a vida. No Brasil, a gestão da água deve ser feita pelo comitê de bacia, que constitui-se como uma unidade administrativa diferente da divisão político-administrativa da Federação, estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Este trabalho tem o objetivo de discutir e compreender o papel do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba no processo de elaboração e decisão de políticas para a gestão dos recursos hídricos no âmbito da bacia como integrante do arranjo institucional definido pela Lei 9.433/1997, que estabelece a participação do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil organizada como atores na gestão compartilhada dos recursos hídricos no Brasil. O problema investigado foi sintetizado em uma pergunta aberta: qual o protagonismo político dos comitês de bacia dentro do arranjo institucional de descentralização da política nacional de recursos hídricos? Parte-se da hipótese de que o papel de protagonista político dos comitês de bacia é secundário na estrutura descentralizada da gestão dos recursos hídricos no Brasil. A opção metodológica foi pela pesquisa qualitativa multimétodo, uma abordagem que permite ao pesquisador/a não se restringir a um método específico, único, mas lançar mão de mais de um caminho para a coleta de dados. No estudo realizado, ao fazer a associação de mais de um método de pesquisa qualitativa, a abordagem multimétodos se configurou na utilização de mais de um instrumento de pesquisa de campo e na análise feita. Busca-se analisar e compreender a dinâmica do processo decisório adotado pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, tendo como referência o formato de descentralização da gestão dos recursos hídricos adotada pela Lei 9433/1997 e pela Política Nacional e Recursos Hídricos. O Comitê da Bacia do Rio Paranaíba foi criado pelo Decreto Presidencial de 16 de julho de 2002, e instalado em 2008. Ocupa uma área de 63,3% de Goiás, 3,4% de Mato Grosso do Sul, 31,7% de Minas Gerais e 1,6% do Distrito Federal. Abrange 197 municípios e o Distrito Federal. A pesquisa analisa o período da instalação do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba - ano de 2008 - até a publicação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, em 2014.

**Palavras-chave:** Política de Recursos Hídricos no Brasil; Descentralização; Protagonismo Político; Gestão Compartilhada; Processo Decisório e Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

## ABSTRACT

Among the themes that appear in the agenda of environmental policy, the water crisis, which affects a large part of the world, is an important item that arouses the interest of governments and several social, environmental and market segments. In the globalized world, public policies and modes of management of water resources can be seen as a strategic and geopolitical issue given the importance of water for productive processes and life itself. In Brazil, water is managed by the basin committee, an administrative unit that is different from the political-administrative division of the Federation as established by the Federal Constitution of 1988. This work aims at discussing and understanding the role of the Basin Committee of the Paranaíba River in the of creation and decision processes of policies for the management of water resources in the basin as an integration of the institutional arrangement as defined by Law 9.433/1997, which establishes the participation of the Public Power, users and the organized civil society as agents in the shared management of water resources in Brazil. The investigated problem has been synthesized into an open question: What is the political protagonism of the basin committees within the institutional arrangement of decentralization of the national policy on water resources? The work is grounded on the hypothesis that the role of political protagonist of the basin committees is secondary in the decentralized structure of management of water resources in Brazil. Multi-method quality research was chosen as it is an approach that does not constrain the researcher to any given specific method only, but it also allows a wider range of data collection. In the present study, upon the association of more than one method of qualitative research, the multi-method approach was configured in the use of more than one instrument of field research and in the performed analysis. The work seeks to analyze and understand the dynamics of the decision-making process adopted by the Paranaíba River Basin Committee, with reference to the decentralization format for the management of water resources adopted by Law 9433/1997 and by the National Policy and Water Resources. The Basin Committee of the Paranaíba River was created through a Presidential Decree on 16 July 2002 and installed in 2008. It occupies an area of 63.3% of the state of Goiás, 3.4% of Mato Grosso do Sul, 31.7% of Minas Gerais and 1.6% of the Federal District. It encompasses 197 municipalities and the Federal District<sup>4</sup>. The research analyzes the period between the installation of the Basin Committee of the Paranaíba River – namely the year 2008 – and the publishing of the Plan of Water Resources of the Basin, in 2014.

**Key words:** Policy of Water Resources in Brazil; Decentralization; Political Protagonism; Shared Management; Decision Process and Basin Committee of the Paranaíba River.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Distribuição da água doce superficial no mundo.	57
Figura 2	Distribuição da água doce superficial no mundo	57
Figura 3	Distribuição da água nas regiões brasileiras e densidade demográfica.	58
Figura 4	Mapa das Bacias Hidrográficas do Brasil.	75
Figura 5	Organograma do Sistema Nacional de Gerenciamento De Recursos Hídricos.	82
Figura 6	Mapa de Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.	89
Figura 7	Uso e ocupação do solo na área da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba	97
Figura 8	Membros do Comitê de Bacia, respostas ao questionário para a pesquisa: por setor de representação.	100
Figura 9	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por sexo.	101
Figura 10	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por idade.	101
Figura 11	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por nível de escolaridade.	102
Figura 12	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por profissão.	103
Figura 13	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por tempo de participação.	103
Figura 14	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por função que os membros exercem nas instituições que representam.	104
Figura 15	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por nível de frequência dos membros do comitê nas reuniões.	104
Figura 16	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por participação em outro comitê/conselho.	105
Figura 17	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa: opinião de membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba sobre resolução dos conflitos.	110
Figura 18	Localização das Hidrelétricas na Bacia do Rio Paranaíba.	114
Figura 19	Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa: Representação de interesses defendidos pelos membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.	122
Figura 20	Limitações de atuação do Comitê de Bacia – visão dos membros.	139

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Interação comitê/sociedade	66
Quadro 02	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia - Representação	72
Quadro 03	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Participação nos comitês de bacia	79
Quadro 04	Estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.	80
Quadro 05	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Gestão integrada.	84
Quadro 06	Membros do Comitê de Bacia Entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Estrutura financeira.	85
Quadro 07	Ocupação populacional, urbana e rural, na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba	92
Quadro 08	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Conflito pelo uso da água.	111
Quadro 09	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Conflito pelo uso da água.	112
Quadro 10	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Qualificação técnica.	119
Quadro 11	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Setores mais articulados.	120
Quadro 12	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Influência nas decisões.	121
Quadro 13	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Defesa de interesse.	123
Quadro 14	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Conhecimento técnico	124
Quadro 15	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Aplicação das decisões	125
Quadro 16	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia - Protagonismo político	126
Quadro 17	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Autonomia.	127
Quadro 18	Referência de Instrumentos e Objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos e Aplicação pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.	134
Quadro 19	Instrumentos Institucionais dos Entes Federativos (Estados e Distrito Federal) integrantes da Bacia do Rio Paranaíba	135
Quadro 20	Funções dos Órgãos do SINGREH no processo decisório	136
Quadro 21	Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia - Protagonismo político – Autonomia de decisão.	140

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Participação das Unidades Federativas na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba	91
Tabela 02	Composição do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba: por setor de representação.	99
Tabela 03	Usos da água por Unidade de Gestão Hídrica – UGH, na Bacia do Rio Paranaíba.	107

## LISTA DE SIGLAS

ADASA – Agência Reguladora de Água e Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.

ANA - Agência Nacional de Águas

CBH - Comitê de Bacia do Rio Paranaíba

CERHs - Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos

DNAEE - Departamento Nacional de Água e Energia

FAO - Órgão da ONU Organização de Alimentação e Agricultura

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

IMASUL – Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul

OMM - Organização Mundial de Meteorologia

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCH - Pequena Central Hidrelétrica

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PRHBRP – Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba

Paranaíba RPPN - Reservas Particulares do Patrimônio Natural

SEMARH- Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SINGREH - Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente SRH-GO

– Superintendência de Recursos Hídricos de Goiás SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

UC – Unidade de Conservação

UGH - Unidades de Gestão Hídrica

UHE - Usinas Hidrelétricas

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

WWC - World Water Council.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
Referencial teórico.....	23
Abordagem da pesquisa: percurso metodológico, fontes, instrumentos e recursos.....	25
Estrutura do texto.....	30
CAPÍTULO 1 – PERSPECTIVA DA DISCUSSÃO: DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E PROCESSO DECISÓRIO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO....	31
1.1 – Descentralização, Democracia e Processo Decisório: aspectos conceituais.....	31
1.2 – Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e Processo Decisório nos Comitês de Bacia .....	36
CAPÍTULO 2 – DESCENTRALIZAÇÃO E CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL DAS ÁGUAS E DOS RECURSOS HÍDRICOS .....	40
2.1 – Política de Recursos Hídricos no Contexto Internacional .....	40
2.2 – Escassez da Água e Degradação Ambiental .....	48
2.3 – Tratados e Acordos Internacionais Sobre Recursos Hídricos.....	53
2.4 – Aspectos da Distribuição Natural da Água e Crise Hídrica nos cenários nacional e internacional.....	57
CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO COMPARTILHADA .....	61
3.1 – O Caminho da Descentralização e da Gestão Compartilhada no Brasil.....	61
3.2 – A Proteção Constitucional das Águas no Brasil .....	67
3.3 – As Águas no Direito Brasileiro.....	68
3.4 – A Dimensão das Águas no Brasil .....	73
3.5 - O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	77
CAPÍTULO 4 – O COMITÊ DE BACIA: O TERRITÓRIO E A BACIA HIDROGRÁFICA .....	88
4.1 - A Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba: Características Socioambientais .....	88
4.2 - Aspectos da Biodiversidade na Bacia do Rio Paranaíba .....	94
4.3 – A Criação e Instalação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.....	95
4.4 – O Perfil da Composição do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba – Gestão (2013/2015) .....	98
4.5 – As Águas na Bacia do Rio Paranaíba: usos e tensões.....	105
CAPÍTULO 5 - A ARENA POLÍTICA E A GESTÃO DO COMITÊ DE BACIA DO RIO PARANAÍBA.....	118
5.1 – Aspectos Gerais da Gestão do Comitê de Bacia.....	118

5.2 – A Dinâmica da Gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba .....	119
5.3 – A Descentralização da Gestão na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.....	132
5.4 Organização institucional do Comitê da Bacia do Rio Paranaíba .....	133
5.5 - Processo decisório na gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba .....	136
5.6 – Tipos de resoluções tomadas pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba .....	142
5.7 – Autonomia financeira.....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	151
APÊNDICE 1 - Quadro/Resumo das deliberações do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba. ....	160
APÊNDICE 2 - Linha do Tempo: gestão dos recursos hídricos no Brasil.....	167
APÊNDICE 3 - Reuniões internacionais sobre meio ambiente e água e suas principais conclusões.....	175
APÊNDICE 4 - Principais Conflitos sobre uso da água nas Regiões Hidrográficas Brasileiras .....	181
APÊNDICE 5 - QUADRO DE ENTREVISTAS PARA A PESQUISA: Membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba que concederam entrevista .....	187

## INTRODUÇÃO

A nova Constituição Federal de 1988 impulsionou a participação da sociedade civil em vários setores de formulação de políticas públicas, e o processo de descentralização das decisões, antes concentradas no âmbito dos órgãos estatais, foi entendido como um relevante aspecto da democracia participativa.

Buscando compreender esse processo, em nosso trabalho o tema a ser discutido é a descentralização da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, que passou a ter como organismo principal de decisão os comitês de bacia hidrográfica. O objeto de estudo é o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, CBH – Paranaíba, responsável pela gestão dos recursos hídricos no espaço territorial da bacia, que é integrada por quatro unidades Federativas: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal, além da União.

O Comitê da Bacia do Rio Paranaíba foi criado em 2002, por Decreto Presidencial, e instalado em 2008. O território da bacia ocupa uma área 63,3% de Goiás; 3,4% de Mato Grosso do Sul; 31,7% de Minas Gerais; e 1,6% do Distrito Federal. Abrange 197 municípios e o Distrito Federal, sendo que, destes, 28 sedes municipais se encontram fora dos limites da bacia<sup>2</sup>. A pesquisa analisa o período da instalação efetiva do Comitê de Bacia, em 2008, até a publicação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, em 2014.

O objetivo desse trabalho é discutir e compreender o papel do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba no processo de elaboração e decisão de políticas para a gestão dos recursos hídricos no âmbito da bacia como integrante do arranjo institucional definido pela Lei 9.433/1997. Esta lei estabelece a participação do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil organizada como atores principais na gestão compartilhada dos recursos hídricos no país. Parte-se da hipótese de que o papel de protagonista político dos comitês de bacia é secundário na estrutura descentralizada da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

O marco fundamental do processo de descentralização de políticas setoriais no Brasil é a Constituição Federal de 1988, contudo, a agenda de descentralização da política nacional de recursos hídricos teve forte influência dos organismos multilaterais internacionais a partir do discurso da maior eficiência da gestão realizada localmente, não só para esse setor, como também para as diversas áreas de políticas públicas e sociais que, no processo de redemocratização do país e da luta pelo fim do regime militar, clamavam por maior participação da sociedade nos processos decisórios.

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis em: [www.cbhparanaiba.org.br](http://www.cbhparanaiba.org.br). Acesso: 08/04/2013.

Nesse cenário, pretende-se analisar a descentralização e o protagonismo como variáveis para buscar a explicação do papel que os comitês de bacia cumprem no quadro institucional para a gestão dos recursos hídricos. Questiona-se se a descentralização proporcionou o fortalecimento dos comitês de bacia como protagonistas da gestão das águas e se, paradoxalmente, esse processo coaduna com os interesses e disputas pelo domínio da política de gestão das águas apresentados pelos organismos multilaterais internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Conselho Mundial da Água.

A escolha desse tema parte do interesse de conhecer os processos e práticas de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que apontou novas perspectivas no campo da democracia participativa (BRASIL, 1988). O foco nos comitês de bacia hidrográfica é porque são novos organismos institucionalizados de partilha de poder para a gestão das “águas”, e a política para esse setor envolve interesses geopolíticos mundiais relativos ao domínio público ou privado de acesso, exploração e gestão dos recursos hídricos.

Água é riqueza porque foi transformada em mercadoria em escala internacional, o que gera interesses de grandes grupos transnacionais que atuam apoiados por órgãos como o Banco Mundial e a OMC. Ela também gera riqueza ao ser utilizada como insumo produtivo na agricultura, indústria e geração de energia.

Água é fonte de conflitos porque sua distribuição natural não corresponde à sua distribuição política. Em alguns países os recursos hídricos são mais que suficientes para abastecer as necessidades de seu povo. Mas eles são raros em outros. Como o estilo de vida hegemônico está baseado no consumo incessante de mercadorias, o uso da água para a produção industrial tende a aumentar, o que pode desencadear novos conflitos pelo seu uso (RIBEIRO, 2006, p. 17).

O Brasil é um dos países considerados com situação confortável quanto à quantidade de água existente em seu território, e a partir de 1997, estabeleceu nova forma de gestão dos recursos hídricos tendo como unidade administrativa os comitês de bacia hidrográfica. A instalação dos comitês de bacia é parte do processo de reorganização do Estado no período posterior a 1988, após o início da vigência da nova Constituição Federal e do processo de descentralização da administração estatal para políticas setoriais. Os órgãos institucionalizados de partilha de poder não possuem forma única. Há os que são compostos por eleição direta de seus membros, a exemplo dos conselhos tutelares da criança e do adolescente. Os eleitores inscritos nas zonas eleitorais da região ou município nos quais o conselho atuará, votam nominalmente para eleger seus membros, cuja função é atender crianças e adolescentes, principalmente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Os conselhos de saúde, por sua vez, têm participação paritária de 50% de entidades e

movimentos representativos de usuários; 25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde; e 25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos. “O objetivo dos conselhos de saúde é atuar na formulação e proposição de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros.” (BRASIL, Ministério da Saúde, Resolução nº 453/2012).

O SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, dentro do qual estão os conselhos de meio ambiente instituídos nas três esferas administrativas da Federação, com o objetivo de assessorar o poder executivo nas questões relativas ao meio ambiente, além de ser um fórum de caráter deliberativo, consultivo e normativo, é composto por representação do poder público, setores empresariais e pela sociedade civil organizada, e foi criado pela Lei 6.938/1981 (BRASIL, 1981). Vários outros conselhos, fóruns e conferências foram estruturados, alguns por área temática, e contam com a participação da sociedade civil e de usuários setoriais. “Em diversas áreas de políticas públicas e sociais, o Brasil adotou a lógica da institucionalização de sistemas” (LEITE E FONSECA, 2011, p. 101), que permitem a descentralização dentro de um enquadramento legal, institucional e político a partir das definições centrais da estrutura de poder.

A descentralização das políticas setoriais é distinta e funciona dentro de um sistema federativo complexo que envolve a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios. Assim como são igualmente complexas as definições das competências constitucionais para os entes federativos atuarem em diversos setores da política-administrativa, como no caso da competência comum, estabelecida no Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que pode ser simultaneamente exercida por qualquer ente federativo, desde que respeitados os limites constitucionais. Da competência concorrente, o Artigo 24 da Constituição Federal de 1988 estabelece padrões gerais ou específicos sobre determinados temas e prevê a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de um ente federativo, cuja prioridade cabe à União. É nesse contexto institucional e político que os comitês de bacia são estruturados como um novo padrão de referência administrativa. Ou seja, o contorno da bacia hidrográfica não segue a divisão político-administrativa definida na atual Constituição Federal que constitui a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios como entes integrantes da Federação, autônomos política e administrativamente.

Esse desenho dos comitês de bacia hidrográfica no contexto da tendência descentralizadora das políticas públicas dá a eles um aspecto peculiar dentro do conjunto de conselhos, fóruns e conferências que abrigam a participação da sociedade civil, de setores governamentais e de usuários setoriais, ou seja, dos órgãos de partilha de poder institucionalizados com composição mista. “O formato dos comitês de bacia é um espaço bem mais complexo” (ABERS E KECK, 2008, p. 103).

Nesse contexto, o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba é responsável pela gestão de uma das mais importantes bacias hidrográficas do país, situada em uma região produtora e exportadora de energia elétrica, a qual abriga, também, grandes projetos agroindustriais, mineração, irrigação e projetos turísticos. Segundo a Agência Nacional de Águas – ANA, a bacia do Rio Paranaíba já apresenta problemas considerados de potenciais conflitos, tais como a deterioração da qualidade das águas pelo lançamento de esgotos domésticos sem o devido tratamento, a insuficiência hídrica para o abastecimento dos grandes centros urbanos e o uso indiscriminado de águas para irrigação, além da inadequada compreensão dos usos múltiplos das águas.

De 2002, ano de criação do Comitê do Rio Paranaíba, a 2008, ano de instalação, constituiu-se período de articulação e organização da direção do Comitê da Bacia para iniciar seu funcionamento. Várias reuniões e oficinas foram realizadas pela comissão de instalação do comitê, com o objetivo de promover a escolha dos membros e estruturá-lo. Todos os Estados que fazem parte e o Distrito Federal foram palco dessas reuniões de mobilização que ocorreram a partir de 2006. No processo de instalação do Comitê da Bacia Hidrográfica, realizaram-se “quinze encontros regionais, oito reuniões de mobilização e vinte e duas plenárias setoriais”. (CBH, 2009). O Comitê da Bacia iniciou seu funcionamento no dia 10 de julho de 2008, com a posse de seus membros.

Ainda, fazem parte da unidade hídrica do Rio Paranaíba os comitês de bacias tributárias já organizados: Em Minas Gerais o Comitê da Bacia dos afluentes mineiros do baixo Paranaíba; Comitê de Bacia do Rio Araguari; Comitê de Bacia do Ribeirão Periripau; Comitê de Bacia do Rio Meia Ponte; o Comitê de Bacia dos Rios Turvo e dos Bois, em Goiás; e o Comitê de Bacia do Rio Paranoá, no Distrito Federal.

Ao definirmos este tema para o trabalho de pesquisa, pensamos em contribuir com a discussão acerca das formas de institucionalização dos órgãos de gestão compartilhada, abordando o aspecto dos limites do protagonismo dos Comitês de Bacia e, especialmente, do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

## Referencial teórico

Ao longo da construção das instituições representativas, a descentralização e a participação são elementos fundamentais para compreender o envolvimento dos atores sociais na administração e gestão públicas. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 fomentou a expectativa de participação da sociedade civil nos órgãos de gestão de políticas públicas como fator de reversão da gestão centralizada pelo Estado.

[...] a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas. Presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, esta concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado.

Embora vinculadas a visões distintas de democracia, estas concepções têm em comum a expectativa de que a escala ou âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. Diferentemente, pretendo argumentar que a realização deste ideal, independentemente de seu conteúdo específico - a saber, liberal clássica, republicana, social-democrata, entre outras - depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições (ARRETICHE, 1996, p. 04).

O Estado ocupou um lugar importante na produção de políticas públicas, fruto de demandas e lutas de movimentos sociais no curso da história do país e, fundamentalmente, após a Constituição Federal de 1988. Todavia, o processo de organização de novas institucionalidades ocorrido no Brasil não promoveu vinculação direta entre descentralização e democracia, e não empoderou os vários organismos de gestão compartilhada o suficiente para torná-los protagonistas da gestão de políticas públicas, objetivo da instituição desses organismos. Arretche (1996) aborda esse aspecto analisando a relação entre descentralização e democracia, e aponta que a primeira não é condição *sine qua non* para a segunda.

O contraponto entre formas de participação direta da sociedade nos organismos que têm como lugar de atuação uma base territorial definida e políticas públicas setoriais, leva à expectativa de maior proximidade ao cidadão que deles fazem uso em vez de dificuldades, burocracia, distância e entraves da representação nas instituições de âmbito nacional. Pretende-se que os organismos menores, de abrangência local ou regional, possibilitem o exercício da democracia com participação e interação dos atores sociais diretamente interessados.

Nesse contexto, políticas públicas são aqui trabalhadas na perspectiva apresentada por Souza (2010, p. 9), “um campo multidisciplinar”, com um olhar que as percebam na multiplicidade de relações entre vários campos do conhecimento e que abordam os aspectos sociais, políticos, econômicos e do direito.

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido anteriormente, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora tenha nascido como uma subárea da ciência política, a ela não mais se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda implicação é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que comportam vários ‘olhares’. (SOUZA, 2010, p. 70).

Ao discutir o papel dos comitês de bacia na gestão de políticas públicas para o setor de recursos hídricos, a abordagem interage com a sociologia, buscando compreender o sujeito social no âmbito de uma estrutura de poder de decisão; com a política, para compreender os processos decisórios estabelecidos; e com o direito, ao analisar as competências dos comitês a partir de regras definidas.

O ponto de partida é a reflexão sobre a descentralização da política de recursos hídricos no Brasil, que foi estruturado dentro da perspectiva da “reforma neoliberal que propugnava por desconstruir o papel do Estado e indicar que a descentralização aproximava-se da democracia” (NOGUEIRA, 2004, p. 5). No cenário da política posterior à Constituição de 1988, ocorreu um aumento da participação da sociedade civil nas instituições de compartilhamento de poder.

As instituições que emergiram no Brasil democrático implicaram em um aumento da representação [...], seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil. Por aumento da representação, entendo o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas, como a saúde ou interesses urbanos e o fato de que, em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil. (AVRITZER, 2007, p. 444).

Para perceber esse processo, baseamo-nos no espectro teórico e político a respeito dos novos órgãos institucionalizados de participação política no Brasil. Discutiremos, fundamentalmente, dois aspectos: o contexto da gestão descentralizada, e, como estudo específico, trataremos do protagonismo dos comitês de bacia nesse cenário. Vários autores que abordam esse tema consideram a descentralização como concretização da democracia

participativa. Em sentido diverso, entendemos que, nesse processo, a descentralização e a criação de novos órgãos institucionalizados de elaboração de políticas públicas “necessariamente não significou ampliação e reforço da democracia” (ARRETCHE, 1996, p. 06).

Em meio à complexidade que abrange a descentralização, a definição e a aplicação das políticas de recursos hídricos, na ponta desse processo estão os gestores do comitê de bacia, que também atuam na (re)elaboração das políticas nacionais para a gestão dos recursos hídricos, pois, ao lidarem com as necessidades de alocação do uso da água e com os conflitos decorrentes, são instados a adequá-las às exigências da sua realidade. Os gestores do comitê de bacia se veem envolvidos em dilemas sobre os limites da efetividade das decisões tomadas pelo comitê dentro da macro política de gestão das águas.

### **Abordagem da pesquisa: percurso metodológico, fontes, instrumentos e recursos**

Uma área temática tão abrangente como essa, configurada pelas relações políticas e de poder no processo de elaboração e decisão de políticas públicas para a gestão dos recursos hídricos, pode ensejar vários aspectos e questões a serem pesquisadas. Este trabalho estabelece uma linha de investigação com um recorte específico do tema. O estudo tem por objeto de análise um organismo institucionalizado e de poder compartilhado, o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba. O problema que se investiga pode ser sintetizado em uma pergunta aberta: qual o protagonismo político dos comitês de bacia dentro do arranjo institucional de descentralização da política nacional de recursos hídricos?

Por outro lado, é importante considerar que os comitês de bacia possuem particularidades em relação a diversos organismos de partilha de poder, dos quais a sociedade civil participa conjuntamente com representação do Estado. Segundo a legislação, os comitês de bacia são diretamente responsáveis pela elaboração e gestão da política a ser desenvolvida na área que integra a bacia, ou seja, a intervenção deve ser direta.

Como exposto, os comitês de bacia têm fundamento legal na Lei 9.433/1997 e nos pressupostos constitucionais de gestão descentralizada setorial (BRASIL, 1997). Considerando que, para o contexto desse trabalho, não havia a possibilidade de uma pesquisa com a totalidade dos comitês de bacia, foi necessário fazer alguns recortes. O primeiro foi definir os eixos gerais de análise, optando-se pela descentralização e protagonismo político no contexto da democracia participativa dentro do arranjo institucional de gestão dos recursos hídricos. O segundo recorte foi a escolha do objeto de estudo, optando-se pelo Comitê de

Bacia do Rio Paranaíba, por ser um comitê que faz a gestão de uma bacia federal. O terceiro recorte foi a escolha do método, do processo de análise e dos instrumentos de pesquisa de campo. O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Goiás, em 15 de julho de 2013, Protocolo N. 108/2013. Esclarece-se que o título do trabalho sofreu alteração do inicialmente proposto, contudo, manteve-se a forma de pesquisa e o conteúdo.

A opção foi pela pesquisa qualitativa multimétodo, uma abordagem que permite ao pesquisador/a não se restringir a um método específico, único, mas lançar mão de mais de um caminho para a coleta de dados. Mesmo assim, não se tem como objetivo a apreensão e compreensão total da realidade. Ao fazer a associação de mais de um método de pesquisa qualitativa, “busca-se construir uma resposta fundamentada ao problema proposto para análise, observando diferentes ângulos do fenômeno a partir de diferentes métodos, no sentido de uma compreensão mais extensa e refinada do fenômeno que se quer estudar.” (OLIVEIRA, 2014, p. 139).

Na pesquisa qualitativa, busca-se enxergar nos atores sociais a capacidade de intervenção e de dar sentido a suas ações no contexto social e político. A abordagem multimétodo possibilita a análise de um fenômeno com certa complexidade sem ter a quantidade como base principal. Permite a combinação de instrumentos de pesquisa de campo e de análise dos dados obtidos.

Na abordagem multimétodo, os métodos quantitativos e qualitativos não devem ser vistos em oposição, ou pensados como uma questão de números versus palavras, ou, ainda, um debate sobre o que pode ou não pode ser quantificado, mas sim a partir da produção de diferentes níveis e tipos de explicação, enfocando diferenças em termos de quão precisas, explícitas e amplas as comparações e as explicações podem ser na Sociologia (GERRING E THOMAS, 2011, p. 8, apud OLIVEIRA, 2015, p. 136).

No estudo realizado, a abordagem multimétodo se configura na utilização de mais de um instrumento de pesquisa de campo e na análise feita. Os instrumentos utilizados foram a aplicação de um questionário aos membros do Comitê de Bacia; a realização de entrevista semiestruturada; e o uso de documentos produzidos pelo Comitê de Bacia, no caso, as Resoluções das quais constam as decisões tomadas por ele; além da consulta ao Plano de Bacia e documentos elaborados pela Agência Nacional de Água, ANA. Outros documentos, periódicos e leis pertinentes ao tema, documentos da Organização das Nações Unidas, ONU, colhidos no site da instituição, foram consultados como fonte secundária.

Na primeira fase da pesquisa de campo, aplicou-se questionário aos membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, efetivos e suplentes, através de e-mail, no qual foi apresentada a pesquisa e também os seus objetivos. O meio utilizado foi em razão dos membros do referido Comitê morarem em diversas cidades dos Estados que compõem a Bacia

e no Distrito Federal, o que dificultou o acesso direto. Dos 45 membros efetivos e suplentes do Comitê de Bacia<sup>3</sup>, obtivemos o retorno de 27 membros, sendo 12 (doze) efetivos, 9 (nove) suplentes e 6 (seis) que não identificaram a condição de representação.

O questionário foi composto por três partes. Na primeira, estabeleceram-se questões relativas ao perfil dos membros do comitê; na segunda, as questões versaram sobre as características de participação no comitê; e na terceira, buscou-se retratar o desenvolvimento do trabalho do comitê de bacia e os aspectos relativos ao processo decisório. Esse questionário teve o objetivo de construir um perfil do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba. O resultado obtido foi representado em gráficos, a partir da metodologia da “University of Michigan”, que desenvolveu o “University of Michigan's Consumer Sentiment Index (MCSI)”, cujas respostas dos entrevistados são ponderadas por valores que vão de 0 a 100 numa escala na qual quanto maior o valor, maior a intensidade de algo, a depender da pergunta.

A segunda fase da pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas. As entrevistas foram feitas de forma semiestruturada, utilizando-se um roteiro previamente elaborado por temas, o que permitiu uma flexibilidade das questões à medida que as respostas e informações foram sendo passadas pelo entrevistado. Todavia não se caracterizaram como respostas totalmente livres para não se perder o foco do que se pretendia pesquisar.

Esse tipo de entrevista está dentro do escopo da técnica qualitativa e busca informações sobre um determinado tema com maior profundidade, com o objetivo de analisá-las e apresentá-las de forma estruturada. “É uma técnica dinâmica e flexível, que busca obter respostas considerando a experiência subjetiva de uma fonte, selecionada porque possui informações que se deseja conhecer.”. (DUARTE, 2004)

Cinco membros do Comitê de Bacia se dispuseram a conceder as entrevistas, realizadas no final de 2014, participaram membros oriundos do Poder público, dos usuários e da sociedade civil. O centro das questões foi relativo ao caráter da gestão, da descentralização, do processo decisório, do papel do comitê no cenário do arranjo institucional do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, da autonomia, da democracia, da efetividade das decisões, dos conflitos e das perspectivas da gestão do Comitê. Realizar entrevistas é um recurso metodológico de pesquisa empírica, que permite maior proximidade entre o pesquisador e o objeto pesquisado. A opção por esse instrumento teve o objetivo de aferir, de maneira mais próxima, a visão dos membros do comitê de bacia sobre as condições de atuação do comitê.

Na segunda etapa da segunda fase da pesquisa, consultamos as Atas das reuniões

---

<sup>3</sup> O Comitê de Bacia do Rio Paranaíba é composto por 45 membros efetivos e, para cada membro efetivo tem um suplente, que pode ser da mesma instituição do titular ou não.

realizadas pelo Comitê de Bacia entre 2007 e 2013. Tivemos acesso a 20 (vinte) Atas. Consultamos, também, as resoluções do comitê de bacia entre 2004 e 2014. Nesse caso, tivemos acesso a todas as 53 (cinquenta e três) resoluções. Optamos por considerar as resoluções como fonte de informações sobre as decisões tomadas pelo Comitê de Bacia e o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba, que serviu de referência para a obtenção de dados sobre a Bacia e as perspectivas de gestão do Comitê.

Os dados coletados por meio do questionário foram transformados em dados de análise demonstrados em gráficos, elaborados por tratamento estatístico. Como instrumento de pesquisa, o questionário teve como pressuposto realizar uma radiografia do Comitê de Bacia. Apesar de não ter recebido respostas de todos os membros do comitê, o resultado da aplicação do questionário foi analisado tendo como base uma aproximação da percepção geral, por amostragem.

Os gráficos do Tipo 1 foram feitos para perguntas com respostas únicas. São gráficos do tipo “Barras 100% empilhadas”. Nesse gráfico, cada barra representa uma categoria geral: feminino, masculino, efetivo e suplente. Os gráficos do tipo 2 foram feitos para as perguntas com respostas qualitativas e com vários itens. Nesse tipo de gráfico, dividiu-se a amostra em subgrupos de gênero e de tipo de membro. Às respostas foram atribuídos valores de 0 a 100 e feitas as médias por pergunta.

Para a primeira questão, quanto mais próximo de 0, indica-se que o Comitê defende menos prioritariamente o tema, e quanto mais próximo de 100, maior a prioridade que o Comitê dá à defesa da questão. Para a segunda questão, quanto mais próximo de 0, menos influência o Comitê de Bacia tem sobre o aspecto relacionado, e quanto mais próximo de 100, mais influência ele tem, de acordo com a percepção dos conselheiros que responderam ao questionário. Para a terceira questão, quanto mais próximo de 0, menos deve ser feito para a melhora do Comitê, e quanto mais próximo de 100, mais deve ser feito para melhora do Comitê.

A análise das entrevistas, como forma de representar a percepção do entrevistado sobre o tema abordado teoricamente, foi um recurso importante para compor a pesquisa.

O uso de entrevistas é uma das opções mais frequentes e apresenta inúmeros caminhos e cuidados, devendo ser reconhecido como um método de qualidade para a coleta de dados. Entretanto, abordar mais de um recurso permite novos caminhos, reforçando aspectos qualitativos da pesquisa sem perder a fidedignidade (BELEI et al, 2008, p. 195).

As entrevistas foram gravadas, depois transcritas e feitas duas versões. A primeira, na forma original, e a segunda, com a tentativa de retirada de marcas excessivas de oralidade das frases produzidas pelos entrevistados, porém, rigorosamente respeitando o sentido do conteúdo expressado por eles. Para analisar as entrevistas, recorreremos ao método de “análise do

conteúdo” com referência na obra de Bardin (2006). É um modelo de análise que permite observar o conteúdo das mensagens ditas pelos sujeitos entrevistados no âmbito de seu contexto social.

[...] a análise de conteúdo passa a ser definida como um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2006)

Essa técnica de análise apresenta três fases de trabalho: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Na pré-análise, organiza-se o material coletado estabelecendo o que será analisado, formulando as categorias explicativas e os objetivos. “A fase de exploração do material é a segunda e consiste na exploração do material e faz-se a identificação das unidades de significação. Na terceira fase, procede-se a descrição analítica do material coletado, tendo como base as referências, as hipóteses e referenciais teóricos”

(BARDIN, 2006). No nosso trabalho, separamos as respostas por temas e fizemos a opção de usá-las no curso do texto, para demonstrar a percepção do entrevistado como forma de ilustrar o conteúdo discutido.

No que diz respeito à interpretação de entrevistas abertas ou semiestruturadas, análises temáticas podem ser um recurso que “encurta o caminho” do pesquisador, sobretudo quando se trata de pesquisadores iniciantes. Nesse caso, pode-se tomar o conjunto de informações recolhidas junto aos entrevistados e organizá-las, primeiramente, em três ou quatro grandes eixos temáticos, articulados aos objetivos centrais da pesquisa. (DUARTE, 2004, p.222).

Nesse cenário, as respostas não foram subcategorizadas, porque a separação em temas atendeu aos objetivos da pesquisa de observar as percepções dos membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba dentro do contexto teórico discutido sobre o tema. Além do que, as respostas dos entrevistados foram longas e densas, o que nos levou a fazer um recorte em cada uma para que pudéssemos apresentá-las, como já mencionado, no formato de ilustração do conteúdo discutido.

Para a análise das resoluções do Comitê de Bacia, separamos as decisões em grupos por tipos, delineando três grupos básicos de tipos de resoluções conforme o assunto ao qual se referem, e construímos um quadro de representação das resoluções. Denominamos o primeiro grupo de *resoluções de decisões primárias*, por referirem-se a questões estruturais do Comitê de Bacia; o segundo, denominamos de *intermediária*, que versam sobre encaminhamentos que resultam em ações políticas; e o terceiro foi denominado de *finalista ou político*, isto porque tratavam, de alguma maneira, de decisões sobre diretrizes políticas para a gestão dos recursos hídricos no âmbito da bacia. As resoluções demonstram o conteúdo e o papel que o Comitê de

Bacia desenvolveu no período de gestão entre 2004 e 2014.

O levantamento documental, o roteiro do questionário e as entrevistas foram orientados por alguns aspectos que desejávamos observar no processo de análise, dentre eles, destacamos os seguintes: a) entender se o comitê de bacia cumpre o papel de protagonista na gestão dos recursos hídricos na área da bacia, considerando seu lugar no contexto do arranjo institucional estabelecido pela Lei 943/1997; b) entender a importância de o Brasil estabelecer um Sistema Nacional de Recursos Hídricos a partir da Lei 9433/1997, destacando a gestão descentralizada; c) entender se as orientações e diretrizes estabelecidas nas convenções e fóruns internacionais influenciaram a gestão de recursos hídricos em países como o Brasil; d) entender, especialmente, a atuação do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba no contexto da política de gestão de recursos hídricos.

### **Estrutura do texto**

Este trabalho contém parte introdutória, cinco capítulos, considerações finais, referências e anexos. A introdução apresenta o tema a ser discutido e a metodologia escolhida para o desenvolvimento da pesquisa. O primeiro capítulo aborda compreensões conceituais acerca da discussão que envolve a descentralização de poder do Estado, a democracia participativa e o processo decisório no contexto da globalização para referenciar a discussão sobre políticas para os recursos hídricos. O segundo capítulo enfoca o panorama da política de recursos hídricos no contexto internacional e no Brasil. Aborda, ainda, as relações entre os organismos multilaterais internacionais e os Estados-nação, os tratados e acordos que estabelecem diretrizes para a política de recursos hídricos no mundo e o discurso da escassez como elemento regulador de políticas para o setor. O terceiro capítulo cuida da descentralização da gestão da política de recursos hídricos no Brasil, legislação e gestão do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O quarto capítulo é dedicado a apresentar as condições socioambientais da Bacia do Rio Paranaíba, e, por entender que era necessário demonstrar as características do território sobre o qual se fala, expusemos, de forma detalhada, a situação econômica e social e o perfil de composição do comitê. No quinto capítulo, apresentamos o cenário da gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba e o resultado da pesquisa documental e de campo realizada para a tese, que teve como espaço de observação e análise o referido comitê. Na parte conclusiva, apresentamos as principais considerações sobre o trabalho desenvolvido.

## **CAPÍTULO 1 – PERSPECTIVA DA DISCUSSÃO: DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E PROCESSO DECISÓRIO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO**

O “*cantinho do mundo*” de que Marx falou em 1858 já não é mais um *cantinho*: os sérios problemas da crescente saturação do sistema do capital lançam suas sombras por toda parte. A histórica ascendência do capital está hoje consumada naquele “terreno bem mais vasto” cuja desconcertante existência Marx teve de reconhecer em sua carta de 8 de outubro de 1858 para Engels. Vivemos hoje em um mundo firmemente mantido sob as rédeas do capital, numa era de promessas não-cumpridas e esperanças amargamente frustradas, que até o momento só se sustentam por uma teimosa esperança. (MESZÁROS, 2002, P. 37).

### **1.1 – Descentralização, Democracia e Processo Decisório: aspectos conceituais**

O objetivo deste capítulo é contextualizar os referenciais acerca da descentralização e da democracia nas instituições de poder compartilhado, e articulá-los à discussão sobre elaboração de políticas para a gestão dos recursos hídricos no processo decisório de políticas para o setor, que ocorre nos comitês de bacia dentro do contexto da globalização.

“A principal razão da crise hídrica é política” (RIBEIRO, 2008, p.23), em que pese a distribuição física da água no planeta ser desigual, pois nem sempre há compatibilidade entre o volume de água existente em determinada região e as populações ali residentes, ou mesmo com a demanda dos vários usos. O acesso aos recursos hídricos é, fundamentalmente, uma questão da política de gestão e da forma de apropriação da água nas diversas partes do mundo.

A afirmação do neoliberalismo, principalmente a partir da década de 1990<sup>4</sup>, trouxe a lume o fenômeno de transnacionalização das realidades econômica, política, social e cultural de considerável parte do mundo. As políticas estabelecidas pelos Estados-nação deixaram de ser genuinamente intrínsecas a seus territórios e adquiriram a roupagem do contexto mundializado nos processos de construção dessa nova realidade.

Já entreaberta pela identificação dos espaços da produção, da cidadania e da mundialidade, que caracterizam o pluralismo subjacente à “sociedade de organizações” constituída pela economia globalizada, a próxima questão diz respeito às possibilidades de integração de seus sistemas normativos altamente diferenciados; mais precisamente, ao desafio da promoção de uma articulação, de um entrelaçamento, de uma “acoplagem” ou de um “engate” estrutural das suas distintas ordens jurídicas, com seu impacto social, cultural, político e institucional extremamente diversificado em termos setoriais, nacionais, regionais e continentais. Embora seja possível oferecer uma resposta precisa a esta questão, uma vez que as instituições de direito surgidas na dinâmica da transnacionalização dos mercados de insumo, finanças, produção e consumo ainda estão em fase de configuração e desenvolvimento, as considerações até agora feitas permitem verificar que essa articulação, entrelaçamento, “acoplagem” ou “engate” em princípio poderia ser viabilizada por meio de um tipo de norma bastante peculiar: a norma procedimental

---

<sup>4</sup> Segundo Perry Anderson, a origem do neoliberalismo se deu com a obra “O Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek, de 1944 e foi uma reação teórica e política ao Estado de bem-estar social. Foi implementado de forma sistemática no governo de Thatcher, na Inglaterra a partir de 1979. Na América Latina inicia-se na década de 1980 e afirma-se na década de 1990, a exceção é o Chile que tem um processo anterior. (BÓRON; SADER; GENTILI, 2000).

ou processual, cujo papel básico não é promover uma regulação estrutural nos mercados transnacionalizados, mas balizar a interação e assegurar o equilíbrio entre as diferentes “organizações complexas” que neles atuam, mediante a coordenação de seus processos decisórios, de suas formas de participação e de suas respectivas racionalidades normativas. (FARIA, 2006, p. 183).

Esse movimento político e econômico tem implicações negativas nas realidades regionais e locais, conforme a dinâmica das características<sup>5</sup> da globalização, porque promove a desterritorialização das decisões locais. À medida que há uma interligação entre o local e o global, a desregulação que submete o Estado-nação ao impacto da internacionalização de novas diretrizes para a elaboração de marcos regulatórios em diversos campos, que por sua vez, leva ao esvaziamento da autonomia decisória, obstaculariza o campo de legitimidade do poder de representação de organizações sociais, populares e sindicais em suas capacidades de resistência, influenciando, também, nas instituições de poder compartilhado, como é o caso dos comitês de bacia.

A nova ordem da globalização neoliberal na qual surgiu um novo tipo de democracia, a “democracia organizacional” (FARIA, 2006, p. 219), significou a diluição do poder político da população e de sua capacidade de autorregulação relativa a códigos, programas, diretrizes da sociedade política em benefício da sociedade de mercado - em sua forma de poder gerencial -, e implicou em poder de ingerência na democracia participativa pelos conglomerados que configuram a tessitura da sociedade de mercado de maneira transnacional.

Todavia a globalização em sua forma de “democracia organizacional” encontra resistência naquilo que se chama de “globalização alternativa, contra-hegemônica” (SANTOS, 2011, p. 26). Nesse cenário, diversos grupos sociais movimentam-se em uma ação política em sentido contrário.

[...] constituída pelo conjunto de iniciativas, movimentos e organizações, que através de vínculos, redes e alianças locais/globais, lutam contra a globalização neoliberal mobilizados pela aspiração de um mundo melhor, mais justo e pacífico que julgam possível e a que se sentem ter direito. Essa globalização é apenas emergente e tem tido o Fórum Social Mundial de Porto Alegre, de que realizaram já três edições, a sua manifestação mais dramática. (SANTOS, 2011, p. 26).

As novas demandas da sociedade - na expectativa de interagir e participar de forma ativa das decisões e da gestão dos processos políticos - estão ancoradas em concepções políticas

---

<sup>5</sup> Segundo Boaventura de Sousa Santos, “é possível identificar uma série de características que parecem estar presentes globalmente: a prevalência do princípio do mercado sobre o princípio do Estado; a financeirização da economia mundial; a total subordinação dos interesses do trabalho aos interesses do capital; o protagonismo incondicional das empresas multinacionais; a recomposição territorial das economias e a consequente perda de peso dos espaços nacionais e das instituições que antes os configuravam, nomeadamente, os Estados nacionais; uma nova articulação entre a política e a economia em que os compromissos nacionais (sobretudo os que estabelecem as formas e os níveis de solidariedade) são eliminados e substituídos por compromissos com atores globais e com atores nacionais globalizados.” (SANTOS, 2011, p. 76).

diversas que justificam, de um modo ou de outro, a necessidade de instituições de partilha de poder que contemplem a atuação de diferentes atores sociais. A perspectiva é que esses novos arranjos institucionais sejam organizados de forma descentralizada e democrática e possibilitem a divisão do poder de gerir políticas públicas com participação de atores sociais diversos.

Em uma sociedade complexa, com relações políticas internas multifacéticas e relações internacionais diversas no campo da política, da economia e de novas configurações da soberania, centralização e descentralização não atendem ao sentido direto de autoritarismo e democracia, respectivamente.

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no "centro" (governo central, agência central, etc.). Descentralizar é deslocar estes recursos do "centro" e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como anti-democrática, na medida em que ensejaria a possibilidade da dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização - de que o deslocamento destes recursos implique na abolição da dominação. Deslocar recursos do "centro" para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo "centro", mas pode permitir esta dominação no interior deste subsistema (ARRETCHE, 1996, p. 6).

Para além do deslocamento da dominação do centro para o interior de um subsistema, a dominação pode se dar a partir de um controle externo por meio de diretrizes, convenções e tratados que estabelecem políticas que se adequem a um sistema internacionalizado, e isso está presente nas políticas de gestão dos recursos hídricos no Brasil.

O processo de internacionalização do capital e a diretriz de estruturação de um modelo econômico único no mundo, que tem como referência o entendimento do Consenso de Washington<sup>6</sup> e o avanço da política neoliberal, trouxeram, também, reconhecidas preocupações quanto ao papel do Estado e da sociedade civil nos processos de gestão. Ao abordar os “problemas advindos dos fundamentos do Consenso de Washington e da avaliação que faz sobre as consequências negativas desse modelo” (NOGUEIRA, 2004, p.81), Stiglitz, ex-diretor do Banco Mundial, alerta para a necessidade de um novo acordo, de novos paradigmas e de um conjunto mais amplo de instrumentos e objetivos, ou seja, as premissas iniciais precisam ser revistas. “Isso implica uma revisão do papel que o Consenso atribuiu ao Estado” (NOGUEIRA, 2004, p. 80).

No contexto da discussão sobre os problemas resultantes da política neoliberal, a dimensão da sustentabilidade ambiental e hídrica requer um novo arranjo de gestão e participação, ainda que isso não signifique profunda mudança no exercício do poder de decisão de políticas públicas por parte da sociedade civil.

---

<sup>6</sup> Proponents of the Washington Consensus argue that the original conception had three big ideas: a market economy, openness to the world, and macroeconomic discipline.

No quadro da modernidade radicalizada e da globalização capitalista [...], cresceram as preocupações com a estruturação do aparelho de Estado, o formato e o modo de funcionamento da administração pública, o modelo de gestão, o teor das políticas sociais e a organização de processos decisórios mais competentes para gerar legitimidade a sustentabilidade. (NOGUEIRA, 2004, p. 85).

Os aspectos acima, mencionados pelo autor, são elementos de uma complexa dinâmica nas relações políticas globalizadas. Nesse cenário, a sociedade civil tomou uma dimensão política maior, “ao ponto de ser colocada como substituta do Estado” (CASTELLS, 1999b, apud NOGUEIRA, 2004, p. 86). Nesse momento, a ideia de participação da sociedade civil busca contemplar dois aspectos no contexto da relação Estado/sociedade: o primeiro é o pressuposto da eficiência dos serviços públicos, que passa a contar com a sociedade na gestão, razão pela qual se espera que a prestação de serviço seja melhor; o segundo é o pressuposto da democracia participativa com o assento das representações sociais nas instituições de deliberação e partilha de poder.

Esse processo faz parte de um conjunto de medidas, ações e diretrizes articuladas em conferências, convenções e tratados estabelecidos pela parceria dos Estados e de órgãos multilaterais internacionais, inclusive, com a participação da ONU.

O novo *status* adquirido pela participação no campo da gestão pública corresponde não apenas, nem principalmente, a uma mudança política e teórico-ideológica, mas antes de tudo às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista. (NOGUEIRA, 2004, p. 121).

A descentralização da gestão de políticas públicas faz parte desse novo ‘status’, porém, não eliminou a participação do Estado e de setores que dominam o cenário político-econômico, inclusive o internacional, como no caso dos recursos hídricos, que têm atuação destacada do Banco Mundial e do Conselho Mundial da Água. Esses organismos internacionais que contam com a participação de vários países e instituições, são atores ativos na defesa da gestão descentralizada, na articulação e definição de políticas para a água no mundo.

No contexto do neoliberalismo, os Estados-nação passaram por transformações políticas e estruturais. No campo político, o neoliberalismo buscou retirar a autoridade de Estado nacional e imprimir um ciclo político de desterritorialização, desregulamentação, deslegitimação, desconcentração e transnacionalização, inclusive de parâmetros regulatórios que são recepcionados pelos marcos legais nacionais. No campo da estrutura institucional, apontou novas formas de órgãos e mecanismos de participação, incluindo a sociedade civil. É nesse cenário, com mais ênfase a partir da década de 1990, que as mudanças de paradigmas para as novas organizações/instituições são estabelecidas.

Como se sabe, na década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um

número expressivo de países. (1) É certo que tais reformas foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação.<sup>7</sup> Um movimento tão expressivo dá a impressão que “a roda da história pende para a descentralização” (ARRETCHE, 1996, p. 01).

Num primeiro momento, a descentralização pode parecer sinônimo ou condição para a democracia, especialmente para a democracia participativa, que permite a sociedade intervir nas ações de definições políticas. Nessa arena, a descentralização possui diversas conceituações e várias são as teorias que abordam e fundamentam a compreensão de democracia participativa, que, em perspectiva, dá autoridade de dirigente àqueles que integram as instituições ou órgãos de decisões. Nesse sentido, o postulado da democracia participativa tem como tarefa maior para os democratas “maximizar o engajamento ativo do cidadão” (CUNNINGHAM, 2009, p. 148), com a expectativa de obter eficácia no resultado da prestação de serviço à sociedade, de limitar a ação centralizadora do Estado e/ou órgãos centrais, e do engajamento de atores sociais.

O campo de decisão, pouco visível à sociedade ou comunidade política, é articulado pela sociedade de mercado em suas relações com a estrutura de Estado, tendo nos grandes conglomerados econômicos o poder de influenciar os rumos a serem estabelecidos para a gestão de políticas públicas em diversos setores. Nesse contexto, a água é elemento de cobiça, de discórdia e de conflitos. Tais conflitos são mediados pelo Estado para amenizar e conformar a situação conflituosa dentro dos parâmetros legais estabelecidos. A mediação do Estado dá aparência democrática às relações sociais.

Sendo o Estado, portanto, a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado. Daí a ilusão de que a lei repousa na vontade, e, mais ainda, em uma vontade livre, destacada da sua base concreta. Da mesma maneira, o direito por sua vez reduz-se à lei (MARX, 2008, p. 74).

O controle exercido pelo Estado é um complexo de políticas e normas que trazem em seu bojo, nas relações internas e externas, os diferentes interesses políticos, sociais, econômicos, dentre outros. Na atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas, o “Estado cumpre um papel de direcionar a sociedade para suportar um padrão de relações políticas e sociais conformadas no âmbito da complexa sociedade capitalista” (SOUZA, 2010, p. 72).

---

<sup>7</sup> Por desconcentração entende-se a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por delegação, entende-se a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por transferência de atribuições, entende-se a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central e, finalmente, por privatização ou desregulação, entende-se a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas. (ARRETCHE, 1996, p. 01, nota 4).

Nessa arena, a descentralização passou a ser vista como um pressuposto da democracia, por possibilitar a presença de setores da sociedade civil nas instituições ou órgãos de tomada de decisões políticas. Por outro lado, a “centralização da estrutura de gestão do Estado, tornou-se a imagem da falta de democracia” (ARRECHT, 1996, p. 02).

Em outras palavras, a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo. (ARRECHT, 1996, p. 01).

Formalmente, os canais de participação estão postos. Contudo as assimetrias de uma sociedade recortada por desigualdades socioeconômicas, políticas e culturais, inserem complexidades nas relações políticas e sociais, dentre elas as que se estabelecem entre o Estado e sociedade civil. A distinção entre Estado e sociedade civil criou, ao menos em tese, a ideia de diferentes centros de poder. De um lado, o Estado, e de outro, grupos articulados na sociedade que passam a atuar com a perspectiva de serem protagonistas em alguns setores de decisões e de gestão pública.

Os novos espaços e mecanismos de gestão de políticas públicas que incluem a partilha de poder entre Estado e sociedade civil, se estabelecem de forma complexa em um processo de descentralização que não desvincula os novos organismos de gestão da estrutura do Estado.

## **1.2 – Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e Processo Decisório nos Comitês de Bacia**

A descentralização política e administrativa é um fenômeno discutido há muito tempo por diversas correntes teóricas e políticas, e envolve múltiplos aspectos da gestão pública e desta com a sociedade civil. Apresenta diferentes formas de arranjos institucionais e sua implementação tem a perspectiva de deslocar o poder de decisão para as instituições compartilhadas ou descentralizadas, de romper com a estrutura centralizadora do Estado e de incluir a sociedade civil organizada como partícipe do processo decisório.

A política de descentralização, sobretudo a partir dos anos 1980, foi associada por correntes de opinião de distintos matizes, positivamente a democracia. Ou, melhor dizendo, consideraram que contemporaneamente a descentralização é uma condição para a realização do ideal democrático (ARRETCHE, 1996, p. 3).

A organização de instituições de partilha de poder, como os conselhos de meio ambiente e os comitês de bacia, atendeu a uma demanda do novo formato de participação da sociedade na gestão implementada pelo Estado brasileiro. Por outro lado, também expressou a reivindicação de lutas e aspirações sociais no processo de democratização do país e de demandas pela descentralização da gestão pública.

O Brasil, assim como a América Latina, na história recente, transcorrida nas décadas de 1960 e 1970, passou por um período de enfraquecimento da democracia com o advento do Estado autoritário de caráter militar, contexto que excluiu da vida política a maioria dos cidadãos. A conquista da democracia foi resultado de vários fatores, dentre eles, as lutas sociais e articulações políticas de amplos e diferentes setores políticos e sociais. Nesse sentido, a construção da democracia passa pelo processo da dinâmica do jogo de forças políticas em movimento. “Os lados opostos influenciaram-se no processo de democratização, ainda que com demandas e interesses diversos” (MOISÉS, 1995, p.107).

O novo ordenamento jurídico do Estado brasileiro, posterior a 1988, criou alguns instrumentos que regulam a prática de participação da sociedade: a iniciativa popular de lei; plebiscito; referendo; ação popular; audiências públicas sobre determinados temas, por exemplo, elaboração do plano diretor das cidades e para a autorização de grandes empreendimentos com possíveis impactos ambientais; dentre outros.

Em vários tipos de instituições de gestão compartilhada, como nos comitês de bacia, a participação da sociedade civil dá-se através de representação indicada pelas entidades, organizações e instituições que possuem assento no comitê. Ou seja, aqueles que, de alguma forma, possuem capacidade de se organizar e promover ações políticas ou que fazem parte de um setor produtivo ou de estrutura de poder do Estado.

A partir de meados de 1995 tem início as discussões sobre um modelo de tomada de decisões de modo compartilhado, envolvendo não só entidades governamentais como também entidades não-governamentais ligadas à iniciativa privada, aos movimentos sociais, comunitários, entre outros. Este arranjo político-institucional fala da necessidade de participação social, de um novo modo de planejar – o planejamento estratégico, de uma nova geopolítica dos territórios – como acontecem as relações de poder em um determinado território e como se expressam no processo de zoneamento ecológico-econômico. Trata-se de avaliar o grau de responsabilidade dos colegiados, o discurso dos atores sociais, a legitimidade de decisões tomadas. (ARAÚJO, 2005, p. 185-196).

O fortalecimento da democracia vem sendo apontado por diferentes correntes teóricas como necessário para garantir o pluralismo presente nas sociedades contemporâneas. Por outro lado, paradoxalmente, percebe-se uma crescente organização da sociedade civil na perspectiva de suprir falhas ou ausências do Estado na prestação de serviços, em particular, na área

considerada de assistência social e na área de políticas reivindicatórias.

O mundo globalizado apresenta uma nova ordem internacional, na qual se descaracterizam princípios como a territorialidade, a legalidade e a soberania. A concepção de Estado-Nação é esvaziada ao deparar-se com a nova ordem econômica que busca flexibilizar, cada vez mais, as fronteiras para intensificar o trânsito de capitais e elevar a competição de mercado ao máximo. Passou-se a interferir nas decisões políticas acerca de questões ambientais, bem como a investir em grandes empreendimentos, principalmente nos países considerados em desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o capital tem conseguido incluir na sua agenda política relevantes questões ambientais e apropriar-se desse tema, que ganhou apelo social em todo o mundo, considerando a polêmica discussão acerca do aquecimento global.

A crise ambiental incorpora novas demandas às reivindicações tradicionais de democracia, justiça social e de propriedade territorial das lutas populares. A questão ambiental não só incide sobre o problema da distribuição do poder e da renda, da propriedade formal da terra e dos meios de produção, e sobre a incorporação da população nos mecanismos de participação nos órgãos corporativos da vida econômica e política. As demandas ambientais promovem a participação democrática da sociedade no uso e manejo dos recursos atuais e potenciais, assim como a construção de novos estilos de desenvolvimento, fundados em princípios de sustentabilidade ecológica, equidade social, diversidade étnica e autonomia cultural. (LEFF, 2001, p. 99).

Os vários movimentos sociais que buscam a contra-hegemonia do poder, representado pelas grandes corporações, conglomerados e instituições que atuam no mercado da água, buscam formas de participação que possibilitem o exercício da democracia e do direito humano à água. O poder do capital é “exercido como uma força opressora em nossa era graças à rede estreitamente entrelaçada de suas mediações de segunda ordem – que emergiram de contingências históricas específicas do longo de muitos séculos” (MESZÁROS, p. 199).

Equacionar as relações políticas de forma a contemplar anseios de participação de diferentes setores da sociedade dentro de uma estrutura de Estado que, apesar das mudanças ocorridas, não se deram com a profundidade que rompesse totalmente com os princípios anteriormente praticados. A democracia não transcende as diferenças socioeconômicas, de opção política e ideológica, razão pela qual está contextualizada historicamente. A organização e a forma de atuação e de tomada de decisões dos comitês de bacias hidrográficas estão nesse cenário.

O que se quer enfatizar também é que o próprio termo *descentralização* assume característica diferente na questão das águas. Não é somente um processo de transferência de poder e recursos do governo central para o estadual e local (de cima para baixo). Esse processo é mais complexo, segundo Arretche (2000) e Abers (2003). O processo de descentralização corre simultaneamente em dois níveis, nacional e estadual, com a criação de organismos de bacia para as águas federais quanto para as águas estaduais. [...] Portanto, num mesmo local (município) precisa existir uma

articulação dos comitês de bacia de rios federais com os comitês estaduais da mesma bacia e, segundo a legislação, esta será feita caso a caso, como ocorreu na criação do Comitê para integração da Bacia do rio Paraíba do Sul, envolvendo os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (SILVA, 2010, p. 177).

É nesse contexto que os diferentes atores sociais se inserem, e também que se dá a discussão sobre a forma de decisão das políticas e da gestão das águas no país. No Brasil, esse processo foi estabelecido com a edição da Lei 9.433/1997, que incorporou as diretrizes estabelecidas nos fóruns e organismos internacionais, e na forma de composição criou “instituições híbridas” (AVRITZER, 2010, p. 22), sendo que a representação no comitê de bacia está fora do âmbito das representações tradicionais de diversos setores de participação social. Nesse sentido, é uma instituição de partilha de poder com novas características, principalmente a delimitação territorial de atuação que pode estar ou não no limite de uma única unidade federativa, o que lhe confere particularidade administrativa para a gestão dos recursos hídricos.

Nesse cenário, o processo decisório é um elemento fundamental da nova institucionalidade de gestão de políticas públicas. A tríade descentralização, participação e deliberação (processo decisório) constitui-se como fundamento para promover a democracia participativa. O fato de ampliar a participação de representação social e/ou paritária nos novos organismos institucionalizados, não significa proporcionar um processo decisório com maior grau de autonomia em relação ao poder central. No formato que resultou do processo de descentralização da gestão de políticas públicas no Brasil, mesmo considerando importante a partilha de poder entre Estado e sociedade civil, os mecanismos de decisão continuam centralizados na esfera do poder de Estado, articulado a setores de interesses econômicos e que interferem no conteúdo da política a ser adotada para o referido setor de interesse.

## **CAPÍTULO 2 – DESCENTRALIZAÇÃO E CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL DAS ÁGUAS E DOS RECURSOS HÍDRICOS**

A segurança humana só está garantida quando existem meios de defesa contra situações imprevisíveis que podem originar perturbações na vida e na subsistência dos povos. Poucos recursos têm uma influência tão decisiva na segurança humana como a água. Enquanto recurso produtivo, a água é essencial para garantir a subsistência dos povos mais vulneráveis do mundo. Mas a água também possui poderes destrutivos, como o poderão testemunhar as tempestades e as inundações. A garantia de acesso à água enquanto investimento produtivo e defesa contra as vulnerabilidades associadas à incerteza dos cursos de água constitui um dos elementos chave do desenvolvimento humano. (ONU/PNUD – Relatório de Desenvolvimento Humano – 2006).

### **2.1 – Política de Recursos Hídricos no Contexto Internacional**

Quanto à possibilidade de escassez iminente da água, as conclusões de diversos estudiosos do tema não são unânimes. A depender da posição política assumida acerca da situação da água no mundo, decorrem diversas medidas e ações dos governos em diferentes partes do planeta. Nesse sentido, a água deixou de ser apenas um recurso natural distribuído geograficamente no globo terrestre para tornar-se um bem que é tratado pela geopolítica, pela geoeconomia, pelo direito, pela geografia, pela biologia, pela sociologia, dentre outras ciências, e pelas relações políticas entre os países.

O acesso e a situação da água no mundo estão ligados aos temas relativos às relações internacionais entre os Estados, aos padrões de consumo dos países desenvolvidos, à situação de pobreza de populações de países considerados subdesenvolvidos, à distribuição geográfica desigual de recursos naturais, inclusive da água e, fundamentalmente, às políticas adotadas para suprir as necessidades dos diversos usos da água.

Os acordos, tratados e normas estabelecidos entre diversos países para o uso de recursos naturais, como a água, têm o objetivo de criar uma “ordem ambiental internacional complexa o suficiente para permitir que se empreguem alternativas na sua interpretação”

(RIBEIRO, 2001, p. 34). A perspectiva é evitar os conflitos, entretanto, as crises e conflitos revelam os diferentes interesses sobre o domínio dos recursos hídricos. Nem sempre esses conflitos ocorrem por meio de guerras declaradas, mas, em grande medida, no campo das relações políticas, econômicas e da demonstração de força na arena internacional. A água é um elemento de múltiplo uso e essencial para a estruturação da produção econômica dentro de um contexto social.

A água é essencial a incontáveis processos naturais e, ao mesmo tempo, é parte integral das relações sociais. Não é possível dissociar a circulação das águas da interferência humana, nem ignorar as circunstâncias hidrológicas de comunidades e civilizações. Há, portanto, uma relação de interdependência entre sociedade e recursos hídricos, criando um ciclo que, ao invés de ser puramente hidrológico, é fundamentalmente ‘hidrosocial’. (IORIS, 2005, p. 123).

O uso da água no âmbito doméstico, higienização e cozimento de alimentos, na hidratação do corpo, limpeza, produção de alimentos, usos industriais, dentre outros, dá a ela a função social de garantir a vida. É reconhecida como direito humano e de todos (Human rights and access to safe drinking water and sanitation; A/HRC/RES/15/9; ONU/2010). “Há a necessidade de água potável para manter a dignidade das pessoas”. (ONU, 2006, p. 2). Privar parte da população do acesso pleno à água, uma realidade em várias partes do mundo, é uma violação do direito à própria vida.

Ao contrário das guerras e das catástrofes naturais, a crise global da água não ocupa lugar de destaque nos títulos da imprensa. Também não galvaniza uma ação internacional concentrada. Tal como a fome, a privatização do acesso à água é uma crise silenciosa suportada pelos pobres e tolerada por aqueles que dispõem dos recursos, da tecnologia e do poder para acabar com ela. No entanto, esta é uma crise que está a bloquear o progresso humano, condenando uma parte considerável da humanidade a vidas de pobreza, vulnerabilidade e insegurança. (ONU, 2006, p. 1)

A exclusão social de uma parte da população, não só de acesso a direitos básicos mínimos (saúde, educação, trabalho, cultura, infraestrutura, participação política, etc.), condena-se à exclusão à água e ao saneamento básico que lhe garanta dignidade. A exclusão de acesso à água é fruto de processos políticos e não da disponibilidade hídrica do mundo.

Em muitos países, a distribuição do acesso adequado a água e saneamento reflete a distribuição da riqueza. O acesso a água canalizada nos lares é, em média, de 85% para os 20% mais ricos, em comparação com 25% para os 20% mais pobres. A desigualdade vai além do acesso. O princípio perverso que se aplica a grande parte do mundo em desenvolvimento é que as pessoas mais pobres, não só têm acesso a menos água, e a menos água potável, como também pagam alguns dos preços mais elevados do mundo. (ONU, 2006, p. 6).

Quase uma década após o relatório de 2006, o novo relatório da ONU, realizado pela UNESCO<sup>8</sup> em 2015, constata que a condição de acesso à água pouco se modificou. As dificuldades e razões continuam as mesmas decorrentes da desigualdade social, saneamento básico precário, habitação inadequada, degradação ambiental, com o agravante do aumento da escassez, principalmente em regiões de pobreza.

Percursos de desenvolvimento insustentável e falhas de governança têm afetado a qualidade e disponibilidade dos recursos hídricos, comprometendo a geração de benefícios sociais e econômicos. A demanda de água doce continua aumentando. A não ser que o equilíbrio entre demanda e oferta seja restaurado, o mundo deverá enfrentar um déficit global de água cada vez mais grave.

A demanda hídrica global é fortemente influenciada pelo crescimento da população, pela urbanização, pelas políticas de segurança alimentar e energética, e pelos processos macroeconômicos, tais como a globalização do comércio, as mudanças na dieta e o aumento do consumo. Em 2050, prevê-se um aumento da demanda hídrica mundial de 55%, principalmente devido à crescente demanda do setor industrial, dos sistemas de geração de energia termoelétrica e dos usuários domésticos. (Relatório UNESCO/ONU, 2015, p. 3).

<sup>8</sup> Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – Órgão da ONU.

Nos termos acima colocados, a escassez de água afeta a todos os continentes, e o ritmo acelerado do aumento das diversas demandas, dentre elas a crescente urbanização em todo o mundo, cria tensões e pode levar a uma gravidade acentuada de falta de água adequada para o uso humano e outras necessidades. Segundo a Organização de Alimentação e Agricultura da ONU, FAO<sup>9</sup>, a confirmar a tendência atual, 1,8 bilhões de pessoas estarão vivendo em países ou regiões com absoluta escassez de água em 2025, e dois terços da população do mundo poderá viver em condições de estresse hídrico.

Segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), 2,6 bilhões de pessoas não possuem saneamento básico e 1,1 bilhão de pessoas não têm abastecimento de água adequada ao consumo humano. Caso o quadro mostrado siga como tendencial, de acordo com projeções da ONU, em 2050 mais de 45% da população mundial estará vivendo em países que não poderão garantir a cota mínima diária de 50 l/pessoa. A água doce no planeta corresponde a aproximadamente 3,5% de todo volume desse recurso existente e, dessa parcela, apenas 0,3% está disponível nas fontes superficiais de rios e lagos. [...] As águas subterrâneas correspondem a 29,9% do volume total que, por sua vez, está distribuído de forma irregular pelas regiões do mundo. Em território nacional (Brasil) temos 13,7% da água doce do planeta. Quantidade que pode não estar necessariamente relacionada à água apta ao consumo humano e aqui se inclui o tema de poluição dos corpos hídricos superficiais e subterrâneos. (ANA, 2012, p.167-168).<sup>10</sup>

No cenário político mundial, a gestão dos recursos hídricos tem importância na discussão sobre as políticas para os usos da água. As principais bacias hidrográficas do mundo abrangem as fronteiras de mais de um país e concentram populações diferentes. Um aspecto importante a ser considerado é a nova dimensão territorial que o conceito de bacia hidrográfica apresenta, ou seja, não obedece à clássica divisão territorial dos países. A Conferência de Helsinque, Finlândia, realizada em 1966, definiu o conceito de bacia hidrográfica internacional no documento as “Regras de Helsinque”.

Uma bacia de drenagem internacional é considerada uma área geográfica que cobre dois ou mais Estados, determinada pelos limites fixados pelos divisores de água, inclusive as águas de superfície e as subterrâneas, que desembocam num ponto final comum (art. 2º) (CIBIM, 2010, p. 4).

Segundo a ONU (2006)<sup>11</sup>, existem 263 bacias hidrográficas transfronteiriças identificadas no mundo, os usos múltiplos e diferentes interesses dos países que integram essas bacias internacionais geram problemas políticos complexos, sobretudo pelo valor econômico e social dos recursos hídricos. Nesse contexto, o Banco Mundial e o Conselho Mundial da Água

<sup>9</sup> FAO, órgão da ONU que cuida das ações sobre alimentação e agricultura no mundo, com o objetivo de promover o suporte adequado para a segurança alimentar e nutricional. (Disponível em: ONU Brasil: [www.onu.org.br](http://www.onu.org.br). Acesso em 01/08/2014.

<sup>10</sup> Relatório da Rio + 20, conferência realizada na cidade do Rio de Janeiro em 2012 como parte do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento Sustentável.

<sup>11</sup> Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento.

são agentes políticos que interferem nas políticas de gestão dos recursos hídricos estabelecidas pelos Estados-nacionais.

O Banco Mundial tem interesse em financiar projetos de recursos hídricos com diversos países, isso lhe permite influenciar na política e no gerenciamento, “já que fatores como interesses econômicos e estratégico-militares impedem estabelecer um sistema único de regulação internacional” (RIBEIRO, 2006, p. 19). Fomentar e dar suporte técnico são uma das formas de garantir a aplicação da política que defende por dentro da estrutura do Estado-nação, à medida que estabelece diretrizes de contrapartida para os órgãos governamentais cumprirem firmados nos acordos de cooperação e parcerias para a gestão das águas, como nas parcerias que estabeleceu com o Brasil.

O Banco Mundial, atuando nos setores de recursos hídricos e saneamento, tem apoiado o Brasil no esforço de elevar o nível de atenção para os temas ligados a “agenda d’água”, de modo a torná-la parte efetiva de um processo integrado de construção de um país mais justo, competitivo e solidário. (LOBATO, 2003, p. 38).

Ainda que o discurso seja de cooperação, essas instituições se legitimam na atuação por dentro da estrutura do Estado, participam da elaboração da política, da estratégia a ser utilizada, financiam projetos, têm acesso e conhecem o mapa dos recursos naturais dos países onde atuam. O mesmo relatório (Série Água Brasil) quando aborda o problema da seca no semiárido brasileiro, afirma que:

O quadro incipiente do desenvolvimento regional resulta na manutenção de um verdadeiro “exército rural de reserva”, em equilíbrio instável, sustentado por políticas compensatórias, com elevado potencial de migração para as demais áreas do país (São Paulo, em um passado recente, e metrópoles regionais, atualmente), cuja permanência implica em elevados custos sociais, seja para a população em si, sujeitas à miséria absoluta e castigada pelas adversidades regionais, seja em termos de gastos governamentais em programas recorrentes de cunho assistencialista (carros-pipa, cestas básicas e frentes de emergência).

O que se deduz, portanto, é que a problemática dos recursos hídricos no semi-árido brasileiro congrega ambas as frentes: no gerenciamento da oferta (estoques e transporte de água) e na gestão da demanda (ordenamento espacial e eficiência na utilização de um recurso escasso), podendo a disponibilidade de água, embora necessária, não ser suficiente para imprimir dinâmica à economia regional, persistindo uma questão subjacente de ordem social. (LOBATO, 2003, p.39-40).

Nesse contexto, o Banco Mundial transmite a ideia de atuar como aliado dos diversos países para contribuir com a gestão da água, inclusive, tornando-se voz frequente nos fóruns da ONU sobre o tema. Na política desenvolvida pela ONU, foi instituída a década da Água, de 2005 a 2015, com o objetivo de promover uma ação global para imprimir as metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio - ODM, relacionadas à água. Contudo os objetivos não foram atingidos. A estimativa da ONU é que um bilhão de pessoas não têm acesso ao abastecimento de água suficiente, definido como uma “fonte que possa fornecer 20 litros por pessoa/dia a uma

distância não superior a mil metros” (ONU-Água, 2015)<sup>12</sup>. O Relatório da UNESCO<sup>13</sup> de 2015 aponta que 748 milhões de pessoas, o que representa 10,3% da população do mundo, não têm acesso à água potável. Para o futuro, a perspectiva é de um cenário desolador: até 2050, cerca de 2 (dois) bilhões de pessoas estarão sem acesso à água. (ONU-Água, 2015).

Atribuir à água o conceito de um bem com valor econômico estabelecido em legislações de diversos países, inclusive no Brasil, deu a ela, também, valor de mercado. Esse conceito é favorável às corporações do ramo da água, que consideram a privatização a melhor solução para resolver o problema de fornecimento de água com uma gestão mais dinâmica e com maior capacidade de rapidez para solucionar demandas. Na globalização, o agravante é o “papel do mercado mundial, que submete os Estados nacionais a uma lógica econômico-financeira que debilita cada vez mais as formas de intervenção e controle social sobre as políticas relacionadas ao meio ambiente”. (ROCHA, apud, PASSOS 2009, p. 4).

No Brasil, a Lei 9.433/1997, nos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, artigo 1º, inciso II, estabelece que “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico” (BRASIL, 1997). Dois aspectos controversos estão aqui inseridos: a finitude do recurso água, em que há diferença de opiniões dos estudiosos da matéria por considerarem que a “quantidade total de água existente na Terra, nas suas três fases, sólida, líquida e gasosa, se tem mantido constante, desde o aparecimento do Homem” (MIRANDA; OLIVEIRA E SILVA, 2010, p. 109); e o segundo aspecto é político, ou seja, o valor econômico dado à água abre espaço não só para a comercialização, como também à privatização dos serviços e cobrança pela água bruta.

O comércio da água em escala internacional envolve diretamente os grandes grupos de capital privados, dos quais três destacam-se: os franceses Vivendi, Suez, e o Bouygues-SAUR. Depois vem o grupo RWE, da Alemanha. (RIBEIRO, 2006, p. 18).

No processo de afirmação da política econômica neoliberal, a partir da década de 1990, também no aspecto de uso dos recursos naturais, a perspectiva foi de que o próprio mercado atuasse na regulação. Assim, a atribuição de valor econômico dado à água e a cobrança pelo uso são mecanismos mercadológicos de controle e foram incorporados às leis de diversos países. A institucionalização desses mecanismos é parte da política estabelecida no contexto da globalização.

No cenário internacional, as discussões sobre meio ambiente, recursos naturais e

<sup>12</sup> Em 2003, o Conselho Diretor Executivo (CEB), órgão de coordenação do sistema inteiro das Nações Unidas, criou a “ONU Água” – um mecanismo interagencial para coordenar as ações do Sistema das Nações Unidas para alcançar as metas relacionadas à água da Declaração do Milênio da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002. (Disponível: [www.onubr.org.br](http://www.onubr.org.br); acesso: 15/09/2015).

<sup>13</sup> UNESCO, 2015, Relatório Mundial sobre Desenvolvimento de Recursos Hídricos. Neste Relatório, deu-se destaque para a relação entre a miséria em países em desenvolvimento e as dificuldades no fornecimento de água potável. (Disponível em: <http://www.unesco.org>; Acesso: 15/09/2015).

recursos hídricos são feitas em duas dimensões organizacionais: nos eventos patrocinados pela ONU e nos fóruns articulados pelas organizações não-governamentais e pela sociedade civil organizada. Um dos eventos que colocou o debate sobre meio ambiente na cena política internacional foi a Conferência de Estocolmo de 1972, convocada pela ONU<sup>14</sup>. Neste fórum, ocorreu uma intensa discussão sobre o meio ambiente humano e os rumos do desenvolvimento econômico entre os países ricos e os considerados subdesenvolvidos. A Proclamação N. 6,<sup>15</sup> da Declaração da Conferência, enfatizou que:

6. Chegamos a um ponto na história em que devemos moldar nossas ações em todo o mundo com mais prudência por causa das consequências ambientais. Por ignorância ou indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao ambiente terrestre do qual a nossa vida e bem-estar dependem. Por outro lado, através de conhecimento mais profundo e de ações mais sábias, nós podemos conquistar para nós e para a posteridade, uma vida melhor em um ambiente mais adequado às necessidades e as esperanças humanas. Existem amplas possibilidades para a melhoria da qualidade ambiental e de vida. O que é necessário é um estado de entusiasmo, de espírito calmo e trabalho intenso, mas ordenado. Com a finalidade de alcançar a liberdade no mundo da natureza, o homem deve usar o conhecimento para construir, em colaboração com a natureza, um ambiente melhor. Defender e melhorar o ambiente humano para as gerações presentes e futuras tornou-se um objectivo imperativo para a humanidade, uma meta a ser perseguida em conjunto e em harmonia com os objetivos fundamentais, já estabelecidos, da paz e do desenvolvimento econômico e social a nível mundial. (Declaração ONU-1972. Tradução livre feita pela autora).

A Conferência de 1972 reconheceu o nível de degradação que a terra estava submetida e a importância de se preservar os recursos naturais, inclusive para a continuidade dos processos produtivos para os quais esses recursos são necessários. Os países industrializados, ricos, demonstraram preocupação com o nível de degradação do meio ambiente, principalmente porque o mundo, naquele momento, vivia a crise do petróleo, e apresentou-se um programa internacional para a preservação, o que restringiria o uso de recursos naturais. Fundamentavam a defesa em razão do processo acelerado do crescimento econômico e da explosão demográfica.

Com uma visão diferente, os países em desenvolvimento (considerados à época como subdesenvolvidos), questionaram as diretrizes apontadas para a conservação do meio ambiente.

---

<sup>14</sup> Convocada pela ONU, contou com a participação de 113 nações, de 250 organizações não governamentais e de organismos da ONU. Os debates tiveram como resultado a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, uma carta de princípios de comportamento e responsabilidades que deveriam nortear as decisões sobre políticas ambientais. Um plano de ação também foi redigido e convocava os países, organismos das Nações Unidas e organizações internacionais a cooperarem na busca de soluções para os problemas ambientais. ([www.gov.brasil.br/meio-ambiente](http://www.gov.brasil.br/meio-ambiente)).

<sup>15</sup> Declaração da Conferência ONU – 1972. 6. A point has been reached in history when we must shape our actions throughout the world with a more prudent care for their environmental consequences. Through ignorance or indifference we can do massive and irreversible harm to the earthly environment on which our life and wellbeing depend. Conversely, through fuller knowledge and wiser action, we can achieve for ourselves and our posterity a better life in an environment more in keeping with human needs and hopes. There are broad vistas for the enhancement of environmental quality and the creation of a good life. What is needed is an enthusiastic but calm state of mind and intense but orderly work. For the purpose of attaining freedom in the world of nature, man must use knowledge to build, in collaboration with nature, a better environment. To defend and improve the human environment for present and future generations has become an imperative goal for mankind—a goal to be pursued together with, and in harmony with, the established and fundamental goals of peace and of worldwide economic and social development. (Disponível: United Nations Environment Programme; acesso: 20/10/2015).

Considerava que os países ricos atingiram um elevado grau de industrialização usando, de forma inadequada, os recursos naturais, e que queriam impor condutas de preservação ambiental que poderiam causar impedimentos à industrialização e ao desenvolvimento dos países que não havia atingido o mesmo patamar.

A diferença de perspectiva criou blocos distintos: os países que defendiam as restrições de uso dos recursos naturais e os que não concordavam com essa diretriz. O Brasil participou dessa segunda posição. Para Ribeiro (2001, p. 81), o “impasse foi amenizado com a elaboração de um plano de ação para o meio ambiente, no qual foram listadas 109 recomendações para os países membros”, tratando de temas como “poluição, manejo dos recursos naturais, avaliação ambiental e os impactos do modelo de desenvolvimento no ambiente humano”.

A Conferência de 1972, no entanto, não aprofundou a discussão acerca das causas de desigualdades socioeconômicas e a relação com os problemas ambientais. Considerou o aumento da população<sup>16</sup>, particularmente nos países pobres, como uma das causas da degradação ambiental, além da utilização dos recursos naturais em grande escala, principalmente pelas indústrias.

A Conferência de Estocolmo foi precedida de debates preliminares sobre as condições ambientais no mundo, com a participação de empresários, cientistas e outros atores sociais que elaboraram um documento, em 1971, intitulado “Limites do Crescimento”. Esse grupo é conhecido como Clube de Roma<sup>17</sup> e influenciou nos debates realizados na Conferência. Uma das linhas de ação política defendida pelo Clube de Roma é a redução do crescimento populacional e do crescimento econômico, política conhecida como crescimento zero.

Há dez anos a ecologia podia ser tranquilamente ignorada ou desqualificada como totalmente irrelevante. Atualmente ela é obrigada a ser grotescamente desfigurada e exagerada unilateralmente para que pessoas – suficientemente impressionadas com o tom cataclísmico dos sermões sociais e políticos. Africanos, asiáticos e latino-americanos (especialmente estes últimos) não devem se multiplicar como lhes aprouver – nem mesmo de acordo com a vontade de Deus, caso sejam católicos apostólicos romanos – dado que o desequilíbrio demográfico poderia resultar em “tensões ecológicas intoleráveis”. Analogamente, as pessoas deveriam esquecer tudo sobre as cifras astronômicas despendidas em armamentos e aceitar cortes consideráveis em seu padrão de vida, de modo a viabilizar os “custos de recuperação do meio ambiente”: isto é, em palavras simples, os custos necessários à manutenção do atual sistema de expansão da produção de supérfluos. (MÉSZAROS, 2004 apud Coutinho, 2004, p. 20).

<sup>16</sup> A ONU realizou em Bucareste, Romênia, 1974, a Conferência Mundial da População, cujo início da preparação foi antes da realização da Conferência de Estocolmo/1972. Foi também, o ano Internacional da População.

<sup>17</sup> Em 1966, Dr. Aurélio Peccei, top manager da Fiat e Olivetti e diretor da Italconsult, manifestou sua preocupação com a economia e o desejo de ter algumas respostas. Recebeu donativos da Volkswagen, Ford, Olivetti e outras. Em 1968, constituiu-se o Clube de Roma, composto por cientistas, industriais e políticos, que tinha como objetivo discutir e analisar os limites do crescimento econômico levando em conta o uso crescente dos recursos naturais. Detectaram que os maiores problemas eram: industrialização acelerada, rápido crescimento demográfico, escassez de alimentos, esgotamento de recursos não renováveis, deterioração do meio ambiente. Tinham uma visão ecocêntrica e definiam que o grande problema estava na pressão da população sobre o meio ambiente. (Amália Maria Goldberg Godoy. O Clube de Roma – Evolução Histórica).

Essa análise de Mészáros - feita em 1971 - sobre a tendência das discussões do Clube de Roma demonstra que a preocupação era garantir recursos naturais para a produção nos países desenvolvidos. O aspecto dos ajustes para a redução do consumo não foi elemento de elaboração de políticas, o que seria contrário ao objetivo e à perspectiva do capitalismo, embora algumas preocupações sobre o nível de consumo tenham sido apresentadas. Os reflexos do consumo sobre o meio ambiente, em particular sobre a água, são sentidos em todo o mundo com diferentes intensidades.

Os caminhos do desenvolvimento não sustentável e os fracassos de governança geram imensa pressão sobre a água, afetando sua qualidade e disponibilidade, o que compromete a capacidade de gerar benefícios econômicos e sociais. A capacidade do planeta de suportar a crescente demanda por água doce está sendo questionada, não podendo haver desenvolvimento sustentável sem que o equilíbrio entre demanda e oferta seja restaurado. O Produto Interno Bruto (PIB) global cresceu a uma média de 3,5% ao ano, entre 1960-2012 (Economia Mundial, 2014), e grande parte desse crescimento econômico chegou a um custo social e ambiental significativo. Durante esse período, o crescimento populacional, a urbanização, a migração e a industrialização, juntamente com o aumento na produção e consumo, tem gerado demandas cada vez maiores de água doce. Estes mesmos processos, também, contribuem para a poluição dos recursos hídricos reduzindo ainda mais a acessibilidade imediata à água e, assim, comprometendo a capacidade dos ecossistemas e o ciclo natural da água para satisfazer a crescente demanda mundial. (ONU-MEA<sup>18</sup>, 2015, CHAPTER 1, p. 10. Tradução livre feita pela autora).<sup>19</sup>

Com o objetivo de tratar as demandas referentes ao meio ambiente, um instrumento criado pela Conferência de 1972 foi o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA. Esse programa desenvolveu um trabalho que inseriu a discussão sobre questões ambientais na pauta política de vários países. No Brasil, um dos reflexos de Estocolmo-1972, quase uma década depois, foi a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA (Lei 6.938/81).

O Relatório Brundtland<sup>20</sup>, que antecedeu a ECO-92, traçou diretrizes para a discussão

<sup>18</sup> Relatório ONU/UNESCO sobre a água no mundo. (Disponível em: [www.unesco.org](http://www.unesco.org); Acesso em 09/10/2015).

<sup>19</sup> Unsustainable development pathways and governance failures have generated immense pressures on water resources, affecting its quality and availability, and in turn compromising its ability to generate social and economic benefits. The planet's capacity to sustain the growing demands for freshwater is being challenged, and there can be no sustainable development unless the balance between demand and supply is restored. Global gross domestic product (GDP) rose at an average of 3.5% per year from 1960 to 2012 (World Economics, 2014), and much of this economic growth has come at a significant social and environmental cost. During this same period, population growth, urbanization, migration and industrialization, along with increases in production and consumption, have generated ever-increasing demands for freshwater resources. These same processes have also contributed to the polluting of water resources, further reducing their immediate accessibility and thus compromising the capacity of ecosystems and the natural water cycle to satisfy the world's growing demand for water (MEA, 2005a). (Disponível em: [www.unesco.org](http://www.unesco.org); Acesso em 09/10/2015).

<sup>20</sup> Em 1983 foi criada pela Assembléia Geral da ONU, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, que foi presidida por Gro Harlem Brundtland à época primeira-ministra da Noruega e Mansour Khalid, daí o nome final do documento. A comissão foi criada em 1983, após uma avaliação dos 10 anos da Conferência de Estocolmo, com o objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir um resultado formal das discussões. O trabalho surgido dessa Comissão, em 1987, o documento Our Common Future (Nosso Futuro Comum) ou, como é bastante conhecido, Relatório Brundtland, apresentou um novo olhar sobre o

dos diversos problemas ambientais ao redor do mundo, e, sob o manto da sustentabilidade, novos paradigmas foram elaborados para ancorar as decisões políticas relativas às questões ambientais. Entretanto, o discurso da sustentabilidade é ambíguo e não aborda com profundidade as razões estruturais das consequências do modelo de desenvolvimento e consumo na sociedade capitalista.

O discurso da “sustentabilidade” leva portanto a lutar por um crescimento sustentado, sem uma justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (de sustentabilidade, equidade, justiça e democracia). A ambivalência do discurso da sustentabilidade surge da polissemia do termo *sustainability*, que integra dois significados: um, que se traduz em castelhano como *sustentable*, que implica a internalização das condições ecológicas de suporte do processo econômico; outro, que aduz a durabilidade do próprio processo econômico. Neste sentido, a sustentabilidade ecológica constitui uma condição da sustentabilidade do processo econômico. (LEFF, 2001, p. 20).

O processo produtivo baseado na economia de mercado se recompõe e apropria-se do discurso da sustentabilidade para redimensionar suas possibilidades de negócios. A sustentabilidade é um discurso aceito pela população e pelas instituições financiadoras de projetos sociais de investimento econômico dos diversos setores, pois melhora a imagem das empresas e das instituições que fazem a defesa do meio ambiente, e dá lucro. Porém, os recursos hídricos estão no contexto dos usos de caráter social, econômico e político, no campo das relações políticas e sociais e, nesse sentido, a gestão tomou uma dimensão complexa em todo o mundo. A sustentabilidade como um discurso que aponta para o uso responsável dos recursos naturais, dilui-se no contexto dos interesses econômicos e políticos diversos e globalizados.

## 2.2 – Escassez da Água e Degradação Ambiental

O capital apropria-se dos recursos naturais para o processo de produção<sup>21</sup>, ao mesmo tempo, o avanço científico e tecnológico não é garantia de preservação desses recursos, ao contrário, em diversas situações potencializa a degradação da natureza com o uso de agrotóxicos, desmatamento, falta de proteção às nascentes, o que provoca, por vezes, danos irreparáveis. Nesse contexto, a água é fator de atração de conflitos econômicos, jurídicos, sociais, políticos, ambientais, entre outros.

A degradação ambiental se dá de forma intensa no contexto de uma sociedade com profundas assimetrias sociais. Ao longo do século XX, consolidou-se um modelo industrial que se beneficia da exploração dos recursos naturais hídricos e da exclusão social como ferramentas de acumulação do capital. (IORIS, 2005, p. 122).

---

desenvolvimento, definindo-o como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. É a partir daí que o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ficar conhecido. (Disponível em: [recriarcomvoce.com.br](http://recriarcomvoce.com.br); Acesso: junho/2015).

<sup>21</sup> O interesse aqui não é fazer uma análise do sistema capitalista em si, mas, no contexto dele, discutir a gestão da água como elemento necessário a todos os processos produtivos e para todos os tipos de vida existentes na terra.

O acesso adequado à água, provavelmente, será agravado, não pela quantidade de água existente no mundo, mas, caso permaneçam os parâmetros da política atual de gestão dos recursos hídricos em vários países. Um aspecto cada vez mais considerado no processo de escassez é o aumento da poluição das águas, porque esse fato diminui a quantidade de oferta de água potável.

[...] O que assistimos é a poluição e a degradação de corpos d'água e aquíferos de maneira crescente em escala internacional. O que até recentemente era encarado como um problema de países pobres, a falta de acesso à água de qualidade, passou a ser visto como um problema mundial dado que ela também se torna rara para países ricos. (RIBEIRO, 2006, p. 23).

O progresso, entendido como o grau de desenvolvimento econômico de um determinado país, povo ou região, está na dimensão da estrutura econômica e social no âmbito das relações de produção e apropriação dos bens socialmente produzidos, no campo da ideologia, da cultura, da vida social e nos interesses dos grupos pertencentes àquela dinâmica social. As diversidades e transformações empreendidas pelo capital nas relações da sociedade contemporânea possuem alta capacidade de transformação e adaptação.

O capitalismo se metamorfoseia, e sua face atual é a globalização, que nada mais é do que o imperialismo agindo sobre outras formas, mais agressivas, pois baseadas em inovações científicas e tecnológicas, possuem cada vez maior capacidade destrutiva. É o ápice de produção destrutiva. Há elementos novos: a financeirização da economia mundializada; o controle dos grandes conglomerados empresariais, sobre inclusive, a ação dos Estados; a crise ambiental; as mudanças no trabalho e, conseqüentemente, na ação política dos trabalhadores; a questão do terrorismo, do narcotráfico, do tráfico de crianças e órgãos; a escravidão, inclusive o comércio de crianças e mulheres; entre outros. (MENDONÇA, 2004, p. 55).

O meio ambiente tornou-se um elemento gerador de lucros às empresas e corporações que se apropriam da ideia de sustentabilidade e a usam a favor da exploração econômica e social, tanto nos países desenvolvidos quanto em países subdesenvolvidos. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, órgão criado pela ONU para preparação da ECO-92, identificou:

A deterioração ambiental, vista a princípio como um problema dos países ricos e como efeito colateral da riqueza industrial, tornou-se uma questão de sobrevivência para os países em desenvolvimento. Ela faz parte da espiral descendente do declínio econômico e ecológico em que muitas nações mais pobres se vêem enredadas. Apesar de esperanças oficiais expressadas por todos, nenhuma das tendências hoje identificadas, nenhum programa ou política oferece qualquer esperança real de estreitar a lacuna cada vez maior entre nações ricas e pobres. E, como parte de nosso "desenvolvimento", armazenamos arsenais capazes de alterar os rumos que a evolução vem seguindo há milhões de anos e de criar um planeta que nossos ancestrais não reconheceriam. (ONU, 1991, p. 18).

Mais de vinte anos separam a elaboração do relatório sobre meio ambiente e desenvolvimento dos dias atuais. Mas as mudanças promovidas nas relações internacionais, nas ações políticas internas e externas de vários países, inclusive no Brasil, não foram suficientes

para modificar o aspecto fundamental abordado naquele documento, ou seja, as diferenças entre nações ricas e pobres não foram equacionadas de modo a por fim às desigualdades econômicas, sociais, culturais e de acesso à água.

A elaboração da Agenda 21<sup>22</sup> na Conferência da ONU para o desenvolvimento sustentável – ECO/92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, comprometeu os países signatários desse documento a promoverem a solidariedade e a desenvolverem políticas públicas que permitam a todos os povos o acesso à água de qualidade. Essas políticas foram anunciadas para compatibilizar a melhoria da qualidade de vida da população com o crescimento econômico sustentável. O capítulo 18 da sessão II, da ECO/92, aborda a proteção, a qualidade do abastecimento e a aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos. Estabeleceu que a água é um bem necessário a todas as populações, ao desenvolvimento de todos os países, e que sua utilização deve ser racional, além da cooperação entre as nações e a preservação.

18.2. A água é necessária em todos os aspectos da vida. O objetivo geral é assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água. Tecnologias inovadoras, inclusive o aperfeiçoamento de tecnologias nativas, são necessárias para aproveitar plenamente os recursos hídricos limitados e protegê-los da poluição.

18.3. A escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis, exigem o planejamento e manejo integrados desses recursos. Essa integração deve cobrir todos os tipos de massas inter-relacionadas de água doce, incluindo tanto águas de superfície como subterrâneas, e levar devidamente em consideração os aspectos quantitativos e qualitativos. Deve-se reconhecer o caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos no contexto do desenvolvimento socio-econômico, bem como os interesses múltiplos na utilização desses recursos para o abastecimento de água potável e saneamento, agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, geração de energia hidroelétrica, pescadores de águas interiores, transporte, recreação, manejo de terras baixas e planícies e outras atividades. Os planos racionais de utilização da água para o desenvolvimento de fontes de suprimento de água subterrâneas ou de superfície e de outras fontes potenciais têm de contar com o apoio de medidas concomitantes de conservação e minimização do desperdício. No entanto, deve-se dar prioridade às medidas de prevenção e controle de enchentes, bem como ao controle de sedimentação, onde necessário. (ONU Agenda 21, 1992).

Como reflexo dessa Conferência, o conceito de desenvolvimento sustentável foi incorporado às políticas ambientais de forma articulada, passando a figurar, a partir de então,

---

<sup>22</sup> 179 países participantes da Rio 92 acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Agenda 21 está estruturada por áreas de programas apresentadas em quatro seções: I Seção – Dimensões sociais e econômicas; II Seção – Conservação e gerenciamento dos recursos para desenvolvimento; III Seção – Fortalecimento do papel dos grupos principais e IV Seção – Meios de implementação. (Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br); Acesso: 30/10/2015).

nas leis, nos programas e políticas ambientais, principalmente dos países membros da ONU. No entanto as diretrizes políticas apontadas pela Agenda 21 não foram efetivadas em sua totalidade pelos Estados-membros que firmaram compromisso para tal.

A discussão envolve a polêmica quanto à natureza da crise da água, bem como da escassez, os interesses do mercado que atua na exploração da água, a cultura do desperdício, a poluição dos cursos de água doce, a fragilidade de cooperação entre os países, a atuação de movimentos que defendem o direito de todos ao acesso irrestrito à água. Portanto, forma-se um complexo de aspectos que envolvem a gestão dos recursos hídricos, o que cria maiores dificuldades para o acesso de toda a população à água potável. Nesse cenário, a escassez e a abundância são frutos da ação humana.

A escassez e a abundância não são dadas pela natureza - são produtos das culturas das águas. Culturas que desperdiçam ou destroem a frágil rede do ciclo da água criam escassez até mesmo sob condições de abundância. Aqueles que guardam cada gota podem criar abundância a partir da escassez. Culturas nativas e comunidades locais têm se sobressaído nas tecnologias de conservação de água. Hoje em dia, antigas tecnologias de água estão mais uma vez ganhando popularidade. (SHIVA, apud MILARÉ 2013, p.528).

O uso dos saberes - populares e tradicionais - é forma de considerar a experiência das diversas comunidades no cuidado e preservação da água. Empoderam as comunidades locais que passam a ter o domínio sobre a conservação da água e, em certo sentido, configuram uma reação ao modelo de gestão dos recursos hídricos adotado pelas políticas dos organismos multilaterais internacionais, que buscam padronizar a forma de gestão.

As experiências de gestão dos recursos hídricos, todavia, são diversas, os modelos público e privado são implementados pelos governos e em ambas as situações há conflitos políticos. Em Quito, 2003, no Fórum Mundial da Água, a intervenção de vários grupos da sociedade civil fez uma veemente disputa com os defensores da ideia privatista, sobretudo do Conselho Mundial da Água (WWC)<sup>23</sup>, que “defendia as parcerias público-privadas para solucionar os problemas relativos ao acesso à água” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 21).

No período de avanço do neoliberalismo, na década de 1990, ocorreu um aumento de empresas privadas na gestão dos recursos hídricos e apoiadas pelo Banco Mundial atuaram em diversos países: “República Checa e Hungria, no Leste Europeu; Argentina, na América do Sul; Manila e Jacarta, na Ásia; Costa do Marfim e cidades da África do Sul; cidade de Casablanca, no Marrocos, África; Gdansk, na Polônia” (HALL, 2007, p. 25). Contudo a privatização não foi e não é aceita de forma unânime, há resistências e ações de diversos setores sociais, e mesmo governamentais, contrários à política privacionista.

Na América do Sul, o caso da Bolívia ilustra a disputa entre os modelos público e privado de gestão dos recursos hídricos. Em 1999, o sistema de abastecimento de água da cidade

---

<sup>23</sup> Sigla em inglês: World Water Council.

de Cochabamba foi vendido a uma corporação dos Estados Unidos da América, Bechtel, que passou a explorar o serviço de água através da empresa *Aguas del Tunari*. O processo de privatização, que contou com o aval do Banco Mundial, foi questionado. A população não aceitou o preço cobrado pela água e organizou-se, inicialmente para reivindicar a redução das tarifas, como não foi ouvida, buscou reverter a situação e organizou a participação social que se mobilizou e foi contrária à presença da empresa no país.

A pressão popular não parou de aumentar e, num referendo organizado pela Coordenadoria, 50.000 pessoas exigiram que se pusesse fim à privatização. Em 2000, a guerra da água culminou numa greve geral de uma semana, que paralisou toda a cidade e desencadeou uma dura repressão pelo governo deixando centenas de feridos e um jovem de 17 anos morto. (GOMEZ e THERHOST 2007, p. 168).

O que ficou conhecido como a guerra da água, em 2000, resultou na reversão da privatização, sendo estruturado um modelo misto de gestão. O resultado final dessa disputa foi a saída da empresa estadunidense da gestão da água em Cochabamba. Em diversos países, a população tem reagido à mercantilização da água. Nos anos 1990, o governo africano, com orientação da política do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, concedeu às multinacionais *Suez e Biwater* a exploração da água, medida que provocou o corte de fornecimento à população pobre. O Banco Mundial estabeleceu estratégia de reaver os investimentos feitos na melhoria dos serviços, cobrando nas tarifas, que já haviam perdido subsídios do governo para a população pobre. O impacto da privatização provocou o aumento de tarifas, o corte de fornecimento aos devedores e até perda de suas casas.

Essa política resultou a perda do serviço hídrico para mais de 10 milhões de pessoas. Além disso, 2 milhões de cidadãos foram despejados de seus lares, muitas vezes em consequência do processo na justiça associado à recuperação dos custos dos “clientes” pobres. (MICKINLEY, 2007, p. 251).

Na Europa, a França é um exemplo de privatização já instalada por mais tempo. Na Espanha, várias cidades passaram por essa experiência; na Inglaterra, a privatização foi realizada no governo de Thatcher. Em diferentes contextos políticos, históricos e culturais, as manifestações contrárias à privatização grassaram o mundo. Diferentes organizações, partidos políticos, grupos e setores sociais, inclusive divergentes entre si, tornaram-se aliados contra a privatização. “Organizações sindicais rivais uniram forças na Polônia. Na Irlanda do Norte, os partidos que representam os nacionalistas irlandeses e os unionistas britânicos trabalham lado a lado numa campanha contra a privatização” (Hall, 2007, p. 29).

A escassez de água é um ponto destacado no cenário político internacional sobre recursos hídricos, e é anunciada como verdadeira catástrofe mundial, a ponto de lhe ser atribuído valor estratégico similar ao do petróleo no século XX e a denominação de “ouro azul” (BECKER, apud BORDALO, 2012, p.3). O discurso catastrófico que aponta para uma escassez

hídrica avassaladora, “na verdade esconde o interesse na apropriação privada da natureza” (BORDALO, 2012, p. 3). O cenário da escassez e da crise da água é complexo, não deve ser atribuído a um único fator nem, tampouco, ao crescimento populacional como querem alguns.

Culpar o crescimento demográfico e o desenvolvimento pelas mazelas do mundo constitui uma falácia. Primeiro, porque não se pode afirmar que o crescimento continuará seguindo as taxas que apresentou no século XX. Apesar do “fenomenal” crescimento demográfico nos últimos cinquenta anos – 2,5 bilhões de indivíduos em 1950, 5 bilhões em 1990 e 6 bilhões em 2000 -, os próprios demógrafos prevêem uma inflexão nesse processo, com um total de 8 – 9 bilhões em 2025 e uma estabilização entre 9 – 12 bilhões por volta de 2050 (Le Moigne et Ternière-Buchot, 1998). Isto se a inflexão não for maior. Segundo, já há décadas foi demonstrado que, ao contrário, o desenvolvimento reduz o crescimento demográfico. (BECKER 2003, apud BORDALO 2012, p.10).

O crescimento populacional sempre vem à discussão a partir de temas relacionados ao crescimento econômico e ao equilíbrio entre população e uso dos recursos naturais. No relatório “Nosso Futuro Comum” (ONU, 1987), a ONU argumentou que as taxas de crescimento populacional comprometiam a “capacidade de muitos governos de fornecer educação, serviços médicos e segurança alimentar às pessoas” (ONU, 1987, p. 103), por isso era necessária uma política que tratasse de oferecer condições para o controle populacional. Para a ONU, “a preocupação com o “problema populacional” desperta também a preocupação com o progresso humano e a igualdade humana” (ONU, 1987, p. 103). Esse discurso reforça a ideia de que nas áreas de pobreza o crescimento da população é o problema para o desenvolvimento social e econômico, não atribui à desigualdade social e econômica fatores preponderantes do fosso e das condições sociais de qualidade de vida.

Nesse contexto, quando se reporta a recursos hídricos, a maior parte da literatura sobre o tema faz ligação entre renda e consumo, “quanto mais recursos financeiros, maior consumo de água in natura” (RIBEIRO, 2006, p. 36). Ora, se o consumo se dá nessa proporção, significa que a questão central não é o índice populacional e sim a distribuição política e social da água, forma essa que traz prejuízo à população pobre de diversos países, notadamente daqueles países com baixa quantidade de água em seu território.

### **2.3 – Tratados e Acordos Internacionais Sobre Recursos Hídricos**

A ONU liderou a realização de conferências, convenções e fóruns mundiais para discutir e estabelecer parâmetros políticos sobre recursos hídricos a serem adotados pelos Estados, bem como para servir de referência às cooperações entre países e destes com instituições que lidam com políticas para os usos da água<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Não será feita uma análise de todos os eventos internacionais sobre a água, apenas utilizarei, ao longo do texto, os aspectos necessários para a discussão referente às políticas de recursos hídricos.

O evento que primeiro abordou, de forma específica, a situação da água no mundo foi realizado em 1977, na cidade de Mar del Plata, na Argentina, e elaborou um plano de ação que estabelecia diretrizes para a abordagem dos aspectos técnicos, institucionais, legais e econômicos da gestão de recursos hídricos. Também evidenciou a importância da participação dos usuários no processo decisório e de medidas de informação e elevação da compreensão da sociedade sobre os problemas relativos à água.

Muitas dessas diretrizes foram repetidas em outras conferências, fóruns e reuniões realizadas com a promoção da ONU ou por países de forma independente ou bilateral, ou, ainda, por fóruns de organizações da sociedade civil. A Conferência de Dublin, em 1992, elaborou um plano de ação e quatro princípios dos quais se destacam o princípio 1, que estabeleceu: “a água é um recurso vulnerável e finito”; e o princípio 4 que definiu: “a água tem valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico”. Reconheceu o direito de todos à água que, por essa razão, deve ter um “preço acessível.” (RIBEIRO, 2008, p. 80). Além disso, apontou as bacias hidrográficas como unidade territorial de gestão e deu início à proposta de organizar o Conselho Mundial da Água. Essas diretrizes passaram a figurar nas políticas de recursos hídricos de vários países.

Em 1994, foi realizada a Conferência de Noordwijk, nos Países Baixos, na província de Holanda do Sul, que tinha como meta implementar a Agenda 21. O debate versou sobre questões relativas à água e ao saneamento. O documento final apontou cinco temas: “1- água e população, que contemplava a necessidade de participação na gestão; 2- água e saúde, que discutiu as doenças transmitidas pela água; 3- água e instituições, sobre a diretriz de fortalecer a participação das instituições locais e regular a participação do capital privado; 4 – acesso à água aos mais pobres, nesse caso, a importância do preço menor; 5 – implementação da Agenda 21, incentivar a troca de conhecimento técnico e de gestão entre os países pobres e ricos”. (RIBEIRO, 2008, p. 89).

Nos Fóruns Mundiais sobre Água realizados em Marrakech, em 1997; Kyoto, em 2003; Cidade do México, em 2006 e Istambul, em 2009, um tema comum foi a disputa de concepção dos paradigmas referentes à condição da água no mundo. Duas vertentes concorrem sobre a forma de conceber o caráter da água no mundo: uma entende que a água é um direito humano universal, e a outra, que é mercadoria. Outro fator de destaque nesses debates é quanto à perspectiva de crise no abastecimento de água doce, que, segundo dados da ONU, já mencionados, poderá ocorrer em pouco tempo.

A realização de fóruns mundiais sobre a água tem causado intensa disputa política quanto ao caráter e quanto aos conteúdos abordados sobre o direito aos recursos hídricos. Os

fóruns são convocados pelo Conselho Mundial da Água (WWC), com sede em Marselha, na França, criado em 1996, com objetivo de tratar as questões relativas à água em nível global e proporcionar a participação a todos em um processo aberto, destacando a importância da água na agenda política do mundo. Todavia, segundo as organizações de ativistas do setor, os objetivos iniciais foram desvirtuados.

O Conselho é financiado por organizações não-governamentais, governos, instituições diversas, associações hidrológicas de cerca de 60 países, além de contar em sua composição com a participação de empresas privadas de exploração de água, como “Sauer, Vivandi e Suez, três empresas que, juntas, controlam cerca de 75% do mercado mundial de água” (BARBAM, 2009).

No Fórum de 2009, em Istambul, a divergência acerca da concepção do direito à água no mundo ficou mais exposta, com pouca participação de organizações da sociedade civil e a clara defesa da privatização da gestão e do uso da água por instituições como o Banco Mundial, o Conselho Mundial da Água e empresas privadas participantes. Essa diretriz política provocou o descontentamento de grande parcela de organizações não-governamentais, representantes da sociedade civil, e de governos de países em desenvolvimento que participavam do evento. Tal fato levou os participantes a reivindicarem que a ONU, efetivamente, dirigisse a realização dos fóruns sobre água, e denunciaram o caráter do conteúdo privatista defendido pelo Fórum.

O Conselho Mundial da Água tem tutelado a privatização dos sistemas hídricos urbanos, como meio de melhorar o bem-estar das comunidades de países pobres, enquanto a realidade é que a água está sendo usada para gerar lucro e não para solucionar a crescente sede do mundo. A privatização dos sistemas hídricos urbanos tem provocado conflitos em todo o mundo, e as comunidades que vendem os seus direitos à água enfrentam acesso limitado, tarifas mais elevadas e a má qualidade da água. (BARBAM, 2009, p.02).

As organizações não-governamentais e da sociedade civil (sindicatos, associações de categorias profissionais, entidades diversas) realizaram um Fórum Alternativo, naquela cidade, no mesmo período, com o tema: “Um outro gerenciamento é possível”, chamando a atenção da ONU e dos governantes para a necessidade de tratar a água como um direito humano e de passar a realização do fórum ao comando direto da ONU, observando o princípio da democracia, da plena participação e da inclusão social. Vários países assinaram uma declaração com esse propósito. O Brasil não assinou e se opôs, naquele momento, ao lado dos Estados Unidos da América e do Egito, ao reconhecimento da água como um direito humano.

Para o governo brasileiro, tratava-se de uma questão política de relevância, ao considerar que poderia ocorrer a ingerência externa nas políticas e na gestão dos recursos hídricos no país, entendia ser uma questão estratégica e de soberania. Essa posição já havia sido observada desde o Fórum de Kyoto, em 2003.

A posição de cautela do governo brasileiro com relação à tese do direito à água (no III Fórum Mundial da Água, Kyoto, 2003, a delegação do Brasil opôs-se à tese da água como direito humano e defendeu o abastecimento de água como direito) encontra justificativa no argumento de que este é um recurso natural estratégico, cuja gestão recai no âmbito da soberania dos Estados. Considerando que o Brasil detém aproximadamente 12% das reservas de água doce superficiais do planeta, qualquer ingerência externa na maneira como o país administra seus recursos hídricos, mesmo que na forma de um monitoramento não coercitivo, seria indesejável e inapropriada. Este é um assunto que merece reflexão mais aprofundada das suas possíveis implicações políticas. (MMA, 2006, p. 15).

O fato de ter posição contrária ao reconhecimento da água como um direito humano, não significa, nem significou que o país estaria isento de algum tipo de ingerência externa. Isso se deu através das políticas e convênios firmados entre o Brasil e instituições financiadoras de projetos relativos ao uso da água, por exemplo, os firmados com o Banco Mundial sobre saneamento. Fruto de mais de década de discussão, a ONU, que já reconhecia a água como um bem finito e de valor econômico, aprovou, em 28 de julho de 2010, em Assembleia Geral, o acesso à água como direito humano fundamental. A resolução apresentada pela Bolívia obteve 122 votos favoráveis, nenhum contra e 41 abstenções. Dessa vez, o Brasil posicionou-se favorável ao reconhecimento desse direito. Houve um alinhamento dos países considerados de primeiro mundo ou industrializados como os “Estados Unidos da América, Austrália, Áustria, Canadá, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Irlanda, Israel, Japão, Luxemburgo e Suécia, Coreia do Sul e Dinamarca com outros considerados pobres ou em desenvolvimento, como Botswana, Etiópia, Guiana, Quênia, Lesoto, Trindade e Tobago e Zâmbia que se abstiveram na votação” (ONU, 2010). Os primeiros, provavelmente por interesse econômico; os segundos, por receio de represálias econômicas, já que fazem parte dos países que mais sofrem com a escassez de água.

No aspecto jurídico, o reconhecimento da água como um direito fundamental muda, significativamente, o tratamento que deve ser dispensado à questão do acesso à água como um direito de todos os povos, independentemente de qualquer condicionamento. Esse fato permite à ONU a formulação de documentos com diretrizes jurídicas a serem observados por organismos internacionais para suas ações e condutas relativas a financiamento e parcerias para os diversos programas que tratem de recursos hídricos que celebram com Estados e/ou outras instituições. Cria uma situação política internacional para que os Estados-membros da ONU incorporem, em seus ordenamentos jurídicos, o acesso à água como elemento natural e como um direito humano fundamental. É uma resolução de importante significado social, porque deve responsabilizar os Estados-membros a estabelecerem políticas que garantam o acesso de todos à água, particularmente para as regiões nas quais o acesso à água é limitado e desigual.

## 2.4 – Aspectos da Distribuição Natural da Água e Crise Hídrica nos cenários nacional e internacional

A distribuição natural da água no mundo é desigual e é um dos argumentos justificadores da dificuldade de água potável para todos em algumas regiões do planeta. A quantidade de água e o índice populacional de cada continente não são diretamente proporcionais. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2012), a população da Ásia chega a 4.215.034.686; a da Oceania a 36.845.525; da Europa é de 739.852.473; da África é de 1.068.443.169; e da América é 949.096.399. Em termos percentuais, a água doce natural por continente está distribuída conforme gráfico seguinte:

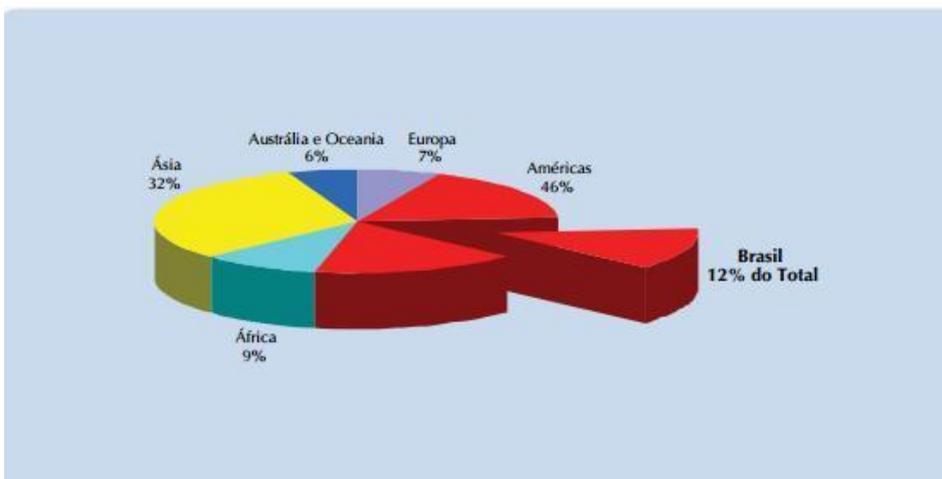


Figura 01. Distribuição da água doce superficial no mundo.

Fonte: Geo Brasil – Recursos Hídricos Componente da Série de Relatórios sobre o Estado e Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – ANA 2007.

Em termos de reserva de água doce, o Brasil tem uma situação privilegiada, segundo o Plano Nacional de Recursos Hídricos (MMA, 2006, p. 179).

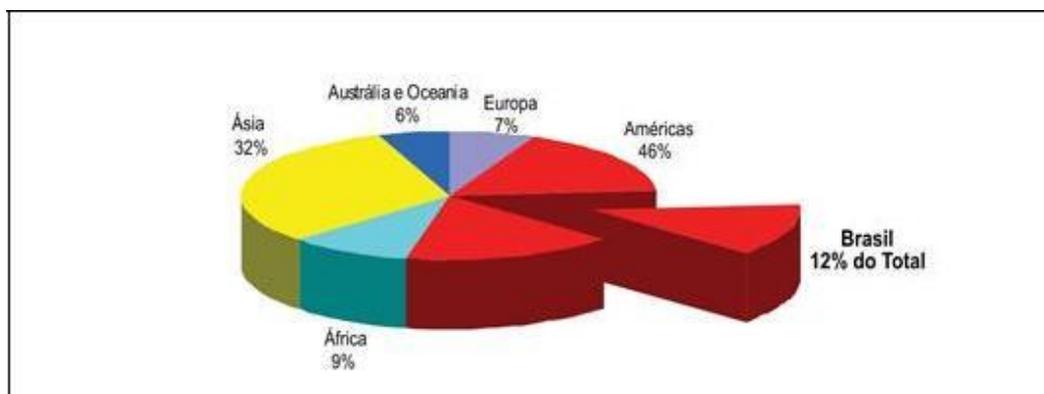


Figura 02. Distribuição da água doce superficial no mundo.

Fonte: Geo Brasil - Recursos Hídricos Componente da Série de Relatórios sobre o Estado e Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – ANA 2007.

A vazão média anual dos rios em território brasileiro é de “179 mil m<sup>3</sup>/s (5.660km<sup>3</sup>/ano).

Esse valor corresponde a aproximadamente 12% da disponibilidade mundial de recursos hídricos, que é de 1,5 milhão de m<sup>3</sup>/s (44.000km<sup>3</sup>/ano)” (SHIKLOMANOV, 1998). Levando-se em consideração as vazões oriundas de territórios estrangeiros que entram no país “(Amazônica - 86.321m<sup>3</sup>/s, Uruguai – 878m<sup>3</sup>/s e Paraguai – 595m<sup>3</sup>/s)”, essa disponibilidade hídrica total atinge “valores da ordem de 267 mil m<sup>3</sup>/s (8.427 k – 18% da disponibilidade mundial)”. (SHIKLOMANOV, 1998).

Em termos de distribuição per capita, a vazão média de água no Brasil é de aproximadamente 33 mil metros cúbicos por habitante por ano (m<sup>3</sup>/hab/ano); este volume é 19 vezes superior ao piso estabelecido pela ONU, de 1.700 m<sup>3</sup>/hab/ano, abaixo do qual um país é considerado em situação de estresse hídrico<sup>25</sup>. (ANA, 2006, p. 20).

A distribuição natural da água no País, por região, apresenta-se de forma desigual, e não corresponde ao índice da população residente em cada região.

Região	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	Concentração dos recursos hídricos do país
Norte	4,12	68,5%
Nordeste	34,15	3,3%
Centro-Oeste	8,75	15,7%
Sudeste	86,92	6%
Sul	48,58	6,5%

**Fonte: IBGE / Agência Nacional das Águas (2010)**  
Distribuição dos recursos hídricos e densidade demográfica do Brasil

Figura 03. Distribuição da água nas regiões brasileiras e densidade demográfica.  
Fonte: IBGE/ANA, 2010. Disponível em: <http://www.mundoeducacao.com/geografia>.

No Brasil, a região Norte possui maior concentração de água e menor densidade demográfica; a região Nordeste possui a menor concentração de água e uma considerável densidade demográfica, é a área com maior índice de falta de água no país. A densidade populacional não é o que mais torna desigual o acesso à água, mas sim, a desigualdade socioeconômica. O cenário das condições da água no mundo é elaborado a partir dos dados da Organização Mundial de Meteorologia – OMM<sup>26</sup>, cruzados com os dados dos indicadores econômicos, sociais e demográficos, resultando na projeção de perspectiva de oferta e demanda da água para um período seguinte. Com esses dados, os países podem realizar suas políticas de manejo da água.

<sup>25</sup> Tal número foi calculado a partir de um consumo médio de 250 litros por habitante por dia (Geo Brasil, 2007, p. 20).

<sup>26</sup> A OMN é um órgão da ONU e tem o objetivo de garantir trabalho especializado e cooperação internacional em meteorologia, hidrologia, clima e recursos hídricos e as questões ambientais, contribuindo assim para a segurança e o bem-estar de pessoas em todo o mundo e para o benefício econômico de todas as nações.

Apesar da diplomacia acordada nos tratados e convenções, os conflitos pela água tomam uma dimensão política considerável na geopolítica mundial. Dentre esses conflitos destacam-se os que ocorrem entre os “Estados Unidos e Canadá; Estados Unidos e México; Equador e Peru; Brasil, Paraguai e Argentina; Espanha e Portugal; Eslováquia e Hungria; Marrocos e Argélia; Senegal, Mauritânia e Mali; Líbia, Chade e Sudão; Israel, Palestina e Jordânia; Etiópia e Sudão; Uganda e Sudão; Zâmbia e Zimbábue; Turquia, Síria e Iraque; Irã e Iraque; Cazaquistão, Uzbequistão e Quirguistão; Índia e Paquistão; Índia e Bangladesh; China, Laos e Vietnã; Tailândia e Camboja; Sudão, com Líbia, Chade, Etiópia e Uganda” (ONU, 2010).

Esses conflitos se dão no âmbito das disputas entre países pelo uso da água transfronteiriça. “O modelo econômico hegemônico atual acelera o uso dos recursos naturais, em especial da água, gerando tensão muito grave” (Ribeiro, 2008, p. 146). Em evento realizado pela ONU sobre o dia internacional da diversidade biológica, em 22 de maio de 2013, o então Secretário Geral da ONU, Bam Ki-moon, afirmou que:

A menos que sejam feitos mais esforços para reverter as tendências atuais, o mundo vai ficar sem água doce. “Vivemos em um mundo cada vez mais inseguro, onde a demanda de água muitas vezes supera a oferta, onde a qualidade da água muitas vezes não consegue atender aos padrões mínimos de qualidade. De acordo com as tendências atuais, as futuras demandas por água não serão cumpridas”. “Embora aparentemente abundante, apenas uma pequena quantidade de água doce está disponível no nosso planeta”. (ONU, 2013)<sup>27</sup>.

O cenário é de catástrofe. A Organização das Nações Unidas, ONU, há algum tempo vem demonstrando preocupação com a qualidade e com o acesso à água pelas populações do mundo. Vários acordos e tratados foram elaborados e assinados por diversos países membros da organização. Campanhas de preservação e para estabelecer políticas públicas que permitam e garantam que os povos tenham condições de usar água para suprir suas necessidades foram realizadas, e outras estão em curso, patrocinadas pela ONU. Contudo, isso não é garantia de água em quantidade necessária e de qualidade para todos os povos.

No complexo contexto da geopolítica mundial, os interesses e as possibilidades de acesso à água ocorrem de formas diversas. É notório que as populações dos países ricos conseguem maior acesso do que as populações de países pobres ou mesmo em situação de desenvolvimento. O Relatório oficial da Rio + 20, (ANA, 2012), conferência realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 2012, como parte do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento Sustentável afirma que:

Segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), 2,6 bilhões de pessoas não possuem saneamento básico e 1,1 bilhão de pessoas não têm abastecimento de água adequada ao consumo humano. Caso o quadro mostrado siga como tendencial, de acordo com projeções da ONU, em 2050 mais de 45% da população mundial estará vivendo em

<sup>27</sup> Disponível em: [www.un.org](http://www.un.org). Acesso: janeiro/2014.

países que não poderão garantir a cota mínima diária de 50 l/pessoa. A água doce no planeta corresponde a aproximadamente 3,5% de todo volume desse recurso existente e, dessa parcela, apenas 0,3% está disponível nas fontes superficiais de rios e lagos. (ANA, 2012, p.167-168).

As águas subterrâneas correspondem a 29,9% do volume total que, por sua vez, está distribuído de forma irregular pelas regiões do mundo. Em seu território nacional o Brasil conta com 12% da água doce do planeta, essa quantidade não está, necessariamente, relacionada à água apta ao consumo humano por algumas razões, dentre elas a poluição dos corpos hídricos superficiais e subterrâneos.

O dia da biodiversidade no ano de 2013 foi intitulado “Água e Biodiversidade”, na perspectiva que o conjunto de ações desenvolvidas para a preservação dos ecossistemas, contribuisse para a segurança do acesso à água. 2013 foi também o Ano Internacional da Cooperação da Água, estabelecido pela ONU e coordenado pela UNESCO, cujo objetivo era o de aumentar a conscientização da população e de órgãos governamentais sobre os desafios da gestão, do acesso, distribuição e serviços relacionados aos recursos hídricos no planeta.

Essas ações foram e são realizadas dentro da segunda década da água, período de 2005 a 2015, como a Década Internacional para Ação, “Água, fonte de vida”, com o objetivo de desenvolver ações integradas quanto ao uso e à preservação das águas, e mitigar o sofrimento de milhões de pessoas que vivem em condições de pobreza, sem acesso à água potável, ao saneamento básico e à saúde adequada.

Segundo a FAO<sup>28</sup>, Organização de Alimentação e Agricultura da ONU, a confirmar a tendência atual, 1,8 bilhões de pessoas estarão vivendo em países ou regiões com absoluta escassez de água em 2025, e dois terços da população do mundo poderá viver em condições de estresse hídrico. As condições da água no mundo não apresentam um quadro confortável. O problema não se restringe apenas à geografia das águas, ou seja, à sua distribuição natural no globo terrestre, que é desigual. Mais graves são as circunstâncias da geopolítica das águas. Essa divide a população mundial segundo suas condições econômicas e sociais, de nível de desenvolvimento tecnológico, força bélica e políticas diferenciadas de acesso à água, e esses fatores repercutem na gestão, apropriação e acesso à água em todo o mundo.

---

<sup>28</sup> FAO, órgão da ONU que cuida das ações sobre alimentação e agricultura no mundo, com o objetivo de promover o suporte adequado para a segurança alimentar e nutricional. Dados foram acessados em 01/08/2013; (disponível no site ONU Brasil: [www.onu.org.br](http://www.onu.org.br)).

## **CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO COMPARTILHADA**

Nela, até agora, não pudemos saber que haja ouro, nem prata, nem coisa alguma de metal ou ferro; nem lho vimos. Porém a terra em si é de muito bons ares, assim frios e temperados como os de Entre Douro e Minho, porque neste tempo de agora os achávamos como os de lá. Águas são muitas; infindas. E em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem. (trecho da Carta de Pero Vaz de Caminha a D. Manuel – Rei de Portugal, 1500).

### **3.1 – O Caminho da Descentralização e da Gestão Compartilhada no Brasil**

Na história da gestão dos recursos hídricos no Brasil<sup>29</sup>, as normas para a utilização das águas no período do Brasil Colônia eram as Ordenações do Reino<sup>30</sup>, as águas pertenciam aos direitos reais. Em 1804, um alvará regulou a exploração das águas por particulares para uso na agricultura e indústria. No início do período republicano, a proposta de Código das Águas apresentada em 1907 - com o objetivo de modernizar e atualizar a legislação sobre águas - foi promulgada em 1934, e destacou-se por dar suporte ao uso industrial e à produção de energia hidráulica.

No Brasil Colônia, a preocupação com o meio ambiente, se assim pode ser entendido, tinha a conotação de manter a reserva de riquezas naturais para servir à economia da Metrópole. Com a chegada da família real, em 1808, foram estabelecidas regras para uso dos recursos naturais, e diversas regulamentações foram expedidas, como a proibição do corte de árvores nas nascentes dos rios cariocas, em 1817, para proteger as águas, principalmente para proporcionar o uso pela Corte aqui instalada.

Em 1844, após a independência de Portugal e período do império, promoveu-se a desapropriação de áreas de mananciais de abastecimento do Rio de Janeiro e o plantio de árvores. Em 1850, foi instituída a Lei de terras, e a partir de então, a terra passou a ser adquirida por meio do mecanismo de compra e venda. Foram estabelecidas, também, sanções administrativas e penais aos que realizassem queimada e derrubada ilegal de árvores. Essas medidas foram tomadas, principalmente, na capital onde residia a Família Imperial, os altos funcionários do Estado e os grandes proprietários de terras e de escravos.

<sup>29</sup> Para maior conhecimento ver tese: Participação Social, Gestão de Recursos Hídricos e Negociação Social: impasses e perspectivas. Santos (2004).

<sup>30</sup> As Ordenações abrangiam juridicamente não só a sede do império, mas também suas colônias, porém, nem todas as leis eram de fácil aplicação no Brasil (assim como em outras colônias, onde muitas leis precisaram ser adaptadas, devido às peculiaridades culturais ou à falta de condições de aplicação). [www.ambitojuridico.com.br](http://www.ambitojuridico.com.br); acesso em: maio/2015). \*Ordenações Afonsinas, promulgadas por D. AFONSO V em 1480; \*Ordenações Manoelinas, promulgadas por D. MANUEL I em 1520; Ordenações Filipinas, promulgadas por D. FILIPE III em 1603 (Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídico. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br); acesso em maio/2015).

Os aspectos relativos à exploração dos recursos naturais e políticas sobre o meio ambiente estão dentro do contexto político e social nos quais ocorrem. Não houve e não há qualquer ação humana que seja indiferente ao meio no qual vive. O tema ambiental, em especial sobre os recursos hídricos, deve ser visto nesse complexo de relações e construção político-social interna e internacional.

O que caracteriza a discussão ambiental na cultura contemporânea não é a forte atenção para o tema da natureza. Ela sempre foi uma categoria central do pensamento humano, ao menos ocidental, desde a antiguidade (não entrarei aqui na interessante discussão sobre a universalidade ou não do conceito de “natureza”). De maneira geral, na medida em que as sociedades humanas se territorializaram – construindo seus ambientes a partir de interações com espaços concretos de um planeta que possui grande diversidade de formas geológicas e biológicas, emergiram incontáveis exemplos de práticas materiais e percepções culturais referidas no mundo natural. A produção de um conhecimento sobre esse mundo se tornou um componente básico da própria existência social. (PÁDUA, 2012, p. 19-20).

As riquezas naturais foram e são motivo de diversas formas de disputas, exploração de nações e ambições de transformá-las em riqueza monetária. Os recursos hídricos estão nesse contexto e já ocupam um lugar na discussão acadêmica e fora dela.

A emergência de um “ambientalismo complexo e multissetorial” a partir da década de 1970, dotado de alto perfil na cena global, representou um dos fenômenos sociológicos mais significativos da história contemporânea. Ele pode ser considerado como um movimento histórico, mais que um movimento social, que repercutiu nos diferentes campos do saber. A ideia de “ecologia” rompeu os muros da academia para inspirar o estabelecimento de comportamentos sociais, ações coletivas e políticas públicas em diferentes níveis de articulação, do local ao global. (...). O avanço da chamada globalização, com o crescimento qualitativo e quantitativo da produção científico-tecnológica e da velocidade dos meios de comunicação, catalisou uma explosão de temas da vida e do meio ambiente na agenda política. A discussão ambiental tornou-se ao mesmo tempo criadora e criatura do processo de globalização. (PÁDUA, 2012, p.19).

“O ambiente configura um conceito e um objeto mais complexo do que formula o pensamento ecologista” (LEFF, 2001, p.116). No cenário da globalização, há diversas contradições e interesses políticos, econômicos e sociais com reflexos no discurso, nas ações e nas relações que envolvem o Estado e a sociedade.

No Brasil, da Colônia à República, a participação da sociedade nos processos de elaboração e decisão das políticas públicas, “considerando aqui a natureza de seus processos, era limitada” (SOUZA, 2006, p. 20-45). O índice de organizações associativas era pequeno, fenômeno que pode ser explicado “pelas formas verticais de organização da sociabilidade política, resultado de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada” (AVRITZER, 2010). O aprendizado associativista de forma institucional é recente. No período que segue a promulgação da nova “Constituição Federal de 1988, a democratização brasileira desencadeou

níveis sem precedentes de demanda por participação dos cidadãos na vida pública” (ABERS; KECK, 2008, p.99).

Esse processo começa a ter lugar a partir da década de 1930, com a instituição de alguns conselhos com presença de cidadãos que possuíam reconhecimento de distinção social, seja pelo conhecimento do tema ali tratado ou pela posição econômico-social que lhe atribuía um nível superior aos que representava, eram pessoas notáveis pela sociedade.

Vários foram os conselhos assim formados, com destaque para o Conselho Nacional de Saúde, estabelecido em 1937, por meio da Lei 378, inicialmente “composto por notáveis especialistas em saúde pública e educação, tendo caráter consultivo e normativo” (FARIA, apud DARIO, 2004, p. 28).

No período denominado de Estado Novo, de 1937 a 1945, marcado pela ausência de liberdades democráticas, a participação da população ou de setores de representação desta nas ações políticas era restrita. A constituinte de 1946 redemocratizou o país pós Estado Novo, porém em menos de duas décadas o país passa a viver um novo período de Estado autoritário, instalado com o golpe militar de 1964. Assim, a participação popular no cenário político brasileiro sofreu severas restrições. Com a Constituição Federal de 1988 e a nova redemocratização do país, conquista-se a possibilidade de participação política da sociedade, e conselhos setoriais são organizados em diversas áreas, para a discussão e elaboração de políticas públicas.

Anterior à Constituição Federal de 1988, na década de 1980, há um aumento de movimentos diversos que organizaram a população, particularmente das periferias das grandes cidades, para lutar por direito à moradia, saúde e educação, como as comunidades eclesiais de base, o movimento ambientalista, o movimento estudantil, organizações não-governamentais, sindicatos urbanos e rurais, organizações culturais, organizações de defesa dos direitos das mulheres, da juventude e outros. À medida que o processo democrático avança, ocorre a institucionalização de grande parte dos movimentos sociais, fenômeno que tem lugar não só no Brasil, mas na América Latina.

A temática da institucionalidade de práticas civis em espaços públicos constitui-se em um processo sociopolítico relevante em vários países da América Latina nas duas últimas décadas. As novas formas de institucionalidade deram origem a inúmeras inovações democráticas desenvolvidas na esfera pública. Entretanto, trata-se de um processo bastante contraditório: de um lado criam-se novas relações, oportunidades e consolidação de espaços democráticos; de outro, há impactos e resultados diferenciados para os entre setores da sociedade civil organizada que participam daqueles processos. (GOHN, 2011; p. 224).

Esse novo contexto congrega diferentes setores sociais e os formatos das instituições e espaços de participação são “híbridos com a presença da sociedade civil e de membros do

Estado” (AVRITZER, 2007, p. 443). Os comitês de bacia estão nesse nova configuração de participação e são compostos, conforme dispõe a legislação (Lei 9.433/97), pelo Estado e por alguns setores da sociedade civil organizada.

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

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiraços e transfronteiraços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;

II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos. (BRASIL, 1997).

O desenho da composição dos comitês de bacia é previamente definido em lei e garante em sua composição a representação de órgãos estatais, que participam com técnicos capacitados e com disponibilidade de tempo para atuação nesses espaços, o que nem sempre ocorre com representantes de organizações da sociedade civil e de usuários. No conceito definido pela lei, os usuários não são considerados parte da sociedade civil, mas são aqueles que usam os recursos hídricos para atividades econômicas, como a produção agrícola ou industrial, lazer ou abastecimento dos centros urbanos. Os organismos institucionalizados para a gestão compartilha de poder possuem competências legais e políticas instituídas pelas leis que os criam com caráter consultivo e deliberativo. Portanto, são responsáveis pela elaboração da política, bem como por editar normas complementares para a gestão da referida área de atuação.

O formato peculiar dos conselhos brasileiros – que combina representação de associações e de órgãos estatais – é fruto de uma longa história, em que tanto movimentos populares como burocratas reformistas desempenham papéis importantes.

Os movimentos sociais no Brasil poderiam ser caracterizados pela tensão entre a busca de autonomia frente ao Estado e o desejo de contribuir para sua democratização. Ao longo de suas lutas, quase todos procuraram aliados nas instituições estatais, mas a maioria buscou evitar manter laços permanentes com tais instituições. Ao amadurecerem e tornarem-se associações mais institucionalizadas, muitos movimentos, de início fortemente contestatários, aumentaram sua interação com o Estado. (ABERS e KECK, 2008, p. 101/102).

Da interação entre Estado e organizações da sociedade civil no campo da gestão de políticas públicas, decorreu um novo *status* para o processo de democracia participativa. “Os processos participativos convertem-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento

sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social” (NOGUEIRA, 2004, p. 118).

No espectro da globalização, “as agências de financiamento internacional exercem influência sobre os governos, para que o Estado se retire de setores-chave, como o de água potável, para tornar-se mediador, em vez de provedor” (ELAMON, 2007, p. 89). O Brasil mantém sua ação de soberania na gestão das águas, todavia, recebeu influência dos órgãos multilaterais e de fóruns internacionais na elaboração da política e organização dos comitês de bacias hidrográficas. Esses são alguns aspectos resultantes do processo de globalização. Nesse contexto, a descentralização e organização dos comitês de bacia fazem parte do simbolismo da participação como elemento de democracia. Nesse sentido, a descentralização foi destaque dentre as mudanças ocorridas na estrutura de Estado em vários países.

Um movimento tão expressivo dá a impressão que “a roda da história pende para a descentralização”. Nesse mesmo movimento, ocorreu uma significativa convergência de opiniões, na qual correntes à direita e à esquerda do espectro político impingiram a esse tipo de reforma um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações políticas (3) e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública. (ARRETICHE, 1996, p. 1).

Considerando a participação social como um processo de mudanças, ainda que a lei busque a inovação, seu imperativo não é suficiente para garantir interação entre a sociedade e o comitê de bacia, nem a efetiva implementação das decisões dos comitês. A importância que se atribui ao conhecimento técnico é um limitador à participação social, que não se dá com base na cidadania em si, e sim, “com base na cidadania responsável” (CAUBERT, 2011, p.107), aquela das pessoas que entendem das coisas.

[...] a forma como atualmente é praticada a inovação introduzida com a Lei (9.433), isto é, a participação entre poderes públicos, usuários e sociedade civil, apresenta duas características: a primeira, coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia; a segunda, torna mais difícil o envolvimento da população local no processo de gestão pelo fato de ser produzido unilateralmente conhecimento sobre uma das dimensões de seu meio ambiente, os recursos hídricos. (MACHADO, apud CAUBERT, 2011, p. 108).

A atuação do comitê de bacia é distante da sociedade, as dificuldades de interação entre órgãos de gestão e a população que o cerca são problemas da administração pública no Brasil e se repetem nos organismos institucionalizados. O desenho institucional do comitê de bacia não alcançou uma dinâmica política de maior integração com a sociedade que representa. O acentuado caráter técnico dado às discussões no âmbito do comitê sobre as questões referentes à água acaba por relativizar o aspecto político na relação com a sociedade e da dimensão social dos vários usos.

Quadro 01. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Interação comitê/sociedade.

<b>Tema: Interação comitê/sociedade</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b></p> <p>Tem dificuldades, mas é positivo e se trabalha muito com a consciência das pessoas. Quando eu fui presidente do Comitê do Meia Ponte, tinha um jornal do Comitê, hoje não se publica mais, então, hoje quem conhece o Comitê sabe o papel dele. 95% são aquelas pessoas que estão no Comitê, envolvidas com a gestão, mas saiu daquilo, o Comitê fica muito fechado. Tem que se explicar, convidar as pessoas, vereadores, alunos, professores, fazer esse trabalho fora da sua sede de atuação, ninguém sabe do Comitê, qual o seu papel, função, muitas vezes a pessoa acha que comitê tem que ir fiscalizar, não é isso. Então, a desinformação hoje é geral sobre o Comitê e isso é um problema grave que nós temos, a população não sabe o que é um comitê de bacia e para que serve. Interesse político pelo comitê também é uma coisa que temos pouco no Brasil, esses são os entraves que nós temos.</p> <p>Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.</p>

Ator Social 01. Entrevista concedida em novembro de 2014.  
Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

O formato da descentralização da gestão dos recursos hídricos tem como pressuposto a participação integrada de representações sociais e da estrutura de Estado, no entanto se dirige a um segmento da sociedade que, de alguma forma, tem ligação mais direta com a “água”, ou pelo uso para algum tipo de exploração econômica, ou pela atuação em defesa de recursos naturais ou instituições de caráter científico.

A estruturação tripartite proposta por esse novo sistema de gestão ainda não se assenta em bases sustentadas pela equidade social. Embora sejam constantes os projetos que reivindicam o envolvimento de instituições da sociedade civil e que propõem atrativos à participação, há sérios limites a sua implementação. Mais agravante é o fato de a participação ser extremamente seletiva, dadas as possibilidades de envolvimento diferenciado entre os segmentos sociais, embora não exclua, a princípio, qualquer grupo, sob o ponto de vista da forma. (DEL PRETTE apud OLIVEIRA, 2007, p. 12).

A descentralização para a gestão de políticas públicas no Brasil tem apresentado um conjunto de dificuldades que a literatura sobre o tema indica. A passagem de um modelo centralizado para um formato de gestão que agrega o envolvimento da sociedade por meio de conselhos gestores, comitês e outros fóruns, é novidade dentro da tradição da administração pública no país. É um formato que busca afastar o tratamento clientelista, patrimonialista ou de favores e possibilitar uma cultura participativa no âmbito da gestão de políticas públicas. Entretanto, esbarra nas limitações dos interesses diversos promovidos por uma articulação que ultrapassa os contornos desses fóruns. Nesse contexto é que estão inseridos os comitês de bacias hidrográficas.

### 3.2 – A Proteção Constitucional das Águas no Brasil

Na história das constituições brasileiras, a Constituição Federal de 1988 é um marco jurídico-social na proteção ao meio ambiente, e indica a participação da sociedade civil nos espaços de elaboração de políticas públicas e gestão de setores fundamentais para a sociedade, dentre eles os relativos ao meio ambiente e aos recursos hídricos.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil teve diferentes momentos, com objetivos e características distintas. Com o desenvolvimento econômico e a diversificação das atividades produtivas, novas exigências de utilização das águas se colocaram. A atual legislação brasileira estabelece alguns princípios de caráter social e jurídico de proteção ao meio ambiente.

O princípio norteador das regras ambientais é o do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e está expresso no caput do Art. 225<sup>31</sup> da Constituição Federal de 1988. O direito ao meio ambiente equilibrado é reconhecido como um direito humano e, como tal, irrevogável e imprescritível. Decorrem desse entendimento outros princípios, dentre eles o da prevenção e o da precaução. O princípio da prevenção tem base no acautelamento antecipado, na prevenção de uma situação de risco iminente ao meio ambiente. No contexto das normas brasileiras, um dos instrumentos desse princípio é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, fixado na Lei 6.938/1981 (BRASIL, 1981). O princípio da precaução define o cuidado antecipado a uma potencial possibilidade de dano por reações adversas não conhecidas pela ciência, ou seja, na dúvida, “*pro natura*”.

A Constituição Brasileira de 1988, todavia, não concebe o acesso à água como um direito humano fundamental. Há duas propostas de emenda constitucional para o reconhecimento da água como direito social. Trata-se da PEC<sup>32</sup>- 39/2007 e da PEC 213/2012, que estão apensadas em razão do conteúdo versar sobre o mesmo tema. Propõem acrescentar a água no rol dos direitos sociais estabelecidos no Artigo 6<sup>a</sup> da Constituição Federal de 1988. A legislação Brasileira atual considera a água um bem público pertencente à União e aos Estados, respectivamente disposto nos artigos 20 e 26.

Art. 20. São bens da União:

(...) III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; (...) Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; (BRASIL, 1988).

Os municípios brasileiros estão excluídos da divisão da dominialidade da água e

<sup>31</sup> Art. 225. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 1988)

<sup>32</sup> PEC – Proposta de Emenda Constitucional.

participam do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, SINGREH, compondo os comitês de bacia se estiverem situados, no todo ou em parte, na área de atuação do referido comitê<sup>33</sup>. A Declaração dos Direitos da Água aprovada pela ONU, em 1992, considerou a água como patrimônio mundial e um bem essencial à vida, nos seguintes termos:

Art. 1º - A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos.

Art. 2º - A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado do Art. 3º da Declaração dos Direitos do Homem. (ONU, 2002).

A proteção constitucional às águas brasileiras é ainda limitada. Ao não constar no rol dos direitos sociais, Art. 6º da Constituição Federal de 1988, demonstra uma fragilidade assecuratória a um direito essencial à vida. Nesse contexto, a água tem amparo legal, mas a falta do *status* de “direito fundamental” limita a ênfase das políticas públicas e coloca o acesso sem amparo universal, principalmente às populações em situação de vulnerabilidade social, ainda que a Lei infraconstitucional 9.433/1997 estabeleça princípios de caráter social. Embora o Brasil, nos termos da Resolução da ONU de 2010, tenha reconhecido a água como um direito humano, a lacuna constitucional é uma inadequação na defesa de direitos que devem ser elevados ao patamar da lei maior do país.

### 3.3 – As Águas no Direito Brasileiro

A estrutura da matriz energética baseada na geração de energia por usinas hidrelétricas, o avanço da fronteira agrícola, o aumento da população nas cidades, o aumento da demanda por água tratada, os parques de lazer, dentre outras necessidades de uso da água trouxeram, também, conflitos de interesses diversos. O Código de Águas de 1934 já não atendia às novas demandas. Eram necessárias novas regras para a gestão dos recursos hídricos no país.

Atualmente, o Brasil conta com uma legislação considerada avançada no tratamento e na proteção aos recursos naturais. A Lei nº 6.938/1981 criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, estabeleceu instrumentos, princípios e estrutura de gestão do meio ambiente, e a Lei nº 9.433/1997 veio com o objetivo de regular a utilização das águas e estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), um arranjo institucional baseado em novos princípios de organização para a gestão compartilhada dos recursos hídricos.

---

<sup>33</sup> A participação dos municípios se dá por escolha para representação dos municípios cujos territórios estão na área de atuação do comitê de bacia. Os municípios participam na cota/parte institucional da composição do comitê.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem a função de coordenar a gestão integrada das águas, solucionar conflitos administrativamente, implementar a política nacional de recursos hídricos, fazer o planejamento, a regulação e o controle dos usos das águas, bem como a preservação e a recuperação dos recursos hídricos, além de realizar a cobrança pelo uso da água no Brasil. Nos termos do Artigo 225 da Constituição Federal de 1988, os cuidados com o meio ambiente são de responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Uma das responsabilidades do Estado é a definição do marco legal para os usos das diversas riquezas naturais, dentre elas, os recursos hídricos tem importância jurídica e social. Nesse sentido, a definição da natureza jurídica das águas ou de qualquer bem natural, é fundamental, porque a partir do conceito são estabelecidas as formas de uso do bem em questão.

A dimensão conceitual da água pode ser entendida em diversos aspectos. O primeiro conceito vem da físico-química que define água<sup>34</sup> como “um líquido incolor, inodoro e insípido”. O segundo diferencia água de recurso hídrico: “água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. Recurso hídrico é a água como bem econômico, passível de utilização para tal fim.” (POMPEU, apud GRANZIEIRA, 2001, p. 29). Neste trabalho, abordamos as dimensões jurídica e social das águas no Brasil, considerando a proteção legal e seus usos.

A distinção entre água e recurso hídrico não está clara na legislação brasileira, tampouco é pacífica na teoria jurídica sobre o direito das águas. Contudo tanto o Código de Águas, Decreto-Lei N. 24.643 de 1934, como a atual norma, Lei 9.433/1997, não fazem a distinção expressa sobre os conceitos de água e recursos hídricos (BRASIL, 1934; 1997). O primeiro não utiliza o termo; a segunda, o faz sem a referida distinção. Assim, utilizar-se-ão os dois termos consubstanciados no contexto a que se referir: água para os cursos d’água e como elemento de natureza social, e recursos hídricos quando se tratar da gestão, seguindo o termo mais utilizado pela Política Nacional de Recursos Hídricos.

Cumpra, ainda, anotar o conceito de direito de águas, que, para a análise das regras estabelecidas para a política e gestão pública do recurso natural “água”, tem importância e

---

<sup>34</sup> Propriedades físicas e químicas: A água, em seu estado natural mais comum, é um líquido transparente, assumindo a cor azul esverdeada em lugares profundos. Suas moléculas são interligadas por Ligações de Hidrogênio. Possui uma densidade máxima de 1 g/cm<sup>3</sup> a 4 °C e seu calor específico é de 1 cal/°C. No estado sólido, sua densidade diminui até 0,92 g/cm<sup>3</sup>, mas são conhecidos gelos formados sob pressão que são mais pesados que a água líquida. Suas temperaturas de fusão e ebulição à pressão de uma atmosfera são de 0 e 100 °C, respectivamente. Ela é um composto estável que não se decompõe em seus elementos até 1.300 °C. Disponível em: [www.esquadrãodoconhecimento.com.br](http://www.esquadrãodoconhecimento.com.br), acesso em: 20/01/2016).

sentido de parâmetros a serem seguidos pelo Estado. O direito de águas “é um conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, aproveitamento e preservação das águas, assim como a defesa de suas danosas consequências” (POMPEU, apud GRANZIERA, 2011, p. 26).

Esse conceito abarca as várias possibilidades de relações jurídicas ou que tenham consequências jurídicas no tratamento da água. A água é um bem natural necessário à sobrevivência de todo ser vivo e aos processos produtivos. Sua proteção legal por parte do Estado, com participação social, é um dos fundamentos da Lei 9.433 de 1997, que estabelece:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II- a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV- a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V- a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI- a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (Brasil, 1997).

A tutela jurídica pelo Poder Público estabelece a proteção, a regulamentação de uso e aplicação de punibilidade em caso de violação de normas e/ou de uso inadequado. Nesse contexto, a natureza jurídica da água pode ser definida como um bem imóvel ou móvel, a depender de seu condicionamento e finalidade de uso. Esse aspecto é fundamental para o enquadramento de sua tutela pelo Estado.

No leito dos corpos hídricos, como rios e lagos, e ligada, portanto, ao solo, a água é um bem imóvel de domínio público, adstrito a um regime jurídico de direito público. Fora de seu leito, quando apropriado pelo usuário, de acordo com as normas e regulamentos aplicáveis, é um bem móvel. (GRANZIERA 2011, p. 260).

No aspecto jurídico, o Brasil conta com um arcabouço legal instituído e uma estrutura estatal burocrática que busca conjugar a definição legal e a gestão integrada da água como recurso hídrico. A Lei nº. 6.398/1981 criou um sistema em rede que deve possibilitar a integração dos entes federados e seus órgãos ambientais, a representação da sociedade e dos usuários para aplicação da política nacional de meio ambiente. Os objetivos do SISNAMA são “promover o desenvolvimento econômico e social em harmonia com o meio ambiente; a preservação da biodiversidade; a proteção de ecossistemas e a promoção da educação ambiental” (BRASIL, 1997).

Dentro dessa política geral está a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecida na Lei Federal N. 9.433/97, que delimita as normas para o uso da água no país. Essa Lei aborda a gestão das águas na condição de recurso hídrico, conforme estabelecem os Arts. 1º, II e 5º,

IV<sup>35</sup>. A base de referência para o sistema brasileiro é o modelo francês.

No Brasil, o sistema paulista de gestão de águas, criado em 1991, e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, de 1997, tiveram como principal referência a experiência francesa de gestão. Os principais méritos atribuídos a tal experiência dizem respeito ao seu caráter descentralizado e ao seu modelo técnico. Ademais, no que se refere aos instrumentos de gestão, é comum nos debates sobre políticas ambientais e mesmo na literatura sobre gestão ambiental o destaque para a orientação do Princípio do Poluidor Pagador no instrumento francês de cobrança pelo uso da água (redevances). (MARTINS, 2008, p. 84).

A experiência francesa tornou-se referência para a definição da gestão da água, inclusive para os organismos internacionais que articulam políticas para os recursos hídricos. Com esse parâmetro, o Brasil adotou um sistema na forma de gestão integrada e definiu o comitê de bacia como o lugar de participação compartilhada. Assim, os comitês estão no campo das instituições participativas, porém não são organismos de participação aberta a toda sociedade. A lei define os critérios e tipos de organizações que podem ter assento na composição dos mesmos.

[...] como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha de poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior,<sup>36</sup> por dois motivos: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo. (AVRITZER, 2008, p. 46).

O comitê de bacia é um órgão colegiado e sua composição é seletiva. O acesso a esse espaço dá-se pela representação de setores organizados, capazes de algum nível de organização e intervenção política social. A representação é indireta e setorial, não há o envolvimento da comunidade na escolha daqueles que irão, segundo a lei, fazer a gestão dos recursos hídricos para o conjunto da sociedade.

A maior parte das associações da sociedade civil é auto-organizada; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é saber: como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública? (ABERS e KECK, 2008, p. 100).

Essa é uma questão importante no âmbito da discussão sobre representação e democracia. Na França, a escolha se dá pelo método inverso, “o modo de representação é do tipo de cima para baixo: o Estado, como gestor das águas, estabeleceu a composição dos comitês, bem como os colégios eleitorais a partir dos quais os representantes deveriam ser escolhidos” (CÁNEPA et al, 2004, apud MARTINS, 2008, P. 7).

No Brasil, não há a escolha por colégios eleitorais, mas por setor de representação. Por

<sup>35</sup> Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: (...) II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: (...)IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; (BRASIL, 1997)

<sup>36</sup> O autor se refere ao Orçamento Participativo.

exemplo, os municípios que integram territorialmente a área de abrangência do comitê de bacia dispõem de uma vaga para compor o referido comitê. Um dentre eles é escolhido como representante da categoria “município”. Há diversidade de representação da sociedade civil, desde setores tradicionais e organizados - como as representações da indústria, da agricultura e de produção de energia, representação de instituições científicas - a setores particularizados, como algumas organizações não-governamentais que atuam em eixos de políticas recortadas em termo de abrangência social e de tema tratado, tais como as que fazem a defesa de um determinado rio ou animal silvestre.

As políticas para o setor de recursos hídricos são de interesse do conjunto da sociedade. Nessa forma de composição, corre-se o risco de defesa de interesses específicos pelos setores representados. Por outro lado, há a participação do Estado, representado por seus agentes, mais especificamente por seus técnicos. “A quem representam? Falam em nome de quem?” (ABERS e KECK, 2008, p. 101).

Quadro 02. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia - Representação

<b>Tema: Representação</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> “Particularmente, considero o comitê de bacia como o órgão democrático mais moderno que nós temos hoje no Brasil. Por que democrático mais moderno? Porque ele é composto de três segmentos importantes. Composto pelos usuários da água, no caso de Goiás, o Meia Ponte, tem a FAEG, a FIEG, é composto pelo poder público que no caso tem o Estado, a Secretaria de Meio Ambiente, a prefeitura, e pela sociedade civil, que tem a BRH (Associação Brasileira de Recursos Hídricos), a ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária), CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), tudo isso entra na sociedade civil, como também fazem parte da sociedade civil as universidades. Então isso torna muito democráticas as decisões, embora alguns segmentos tendam a ter predominância, como no setor dos usuários, o setor elétrico, que é um setor que sempre foi muito bem organizado, e nas decisões tenta puxar para eles e outros segmentos, como usuários, tentam ver a produção, a indústria. O setor elétrico, muitas vezes seus representantes tendem a ver a produção e não veem a água de maneira geral, eles estão lá defendendo o setor e esquecem de defender a água.”</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.  
 Ator Social 01. Entrevista concedida em novembro de 2014.  
 Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwíges C., 2016.

A institucionalização dos comitês de bacia por si só não garantem uma participação abrangente, nem um processo decisório que leve em conta os interesses gerais, e isso demonstra a clivagem social quando se trata do exercício de poder de decisão. Anterior à publicação da Lei das Águas, houve um processo de discussão sobre a desvinculação do gerenciamento dos recursos hídricos do Departamento Nacional de Água e Energia (DNAEE) e a necessidade de elaboração de um plano nacional de recursos hídricos que foi delineado a partir da Lei 9.433, de 1997.

O Brasil adotou o princípio da partilha de poder na Lei das Águas (9.433/1997), e organizou um novo arranjo institucional para gerenciar a política de recursos hídricos.

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - (vetado)

VIII - (vetado)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência. (Brasil, 1997).

Novos atores entram em cena para propor, planejar, estruturar e administrar os recursos hídricos no país no nível de uma organização localizada em um contorno territorial limitado que envolve um complexo contexto social, político e econômico da vida nas cidades e no campo da área que está em seu domínio. Este é um fator delineado pelo aspecto normativo que estabelece as referências para o contexto do exercício da democracia na dimensão da elaboração de políticas públicas para a gestão dos recursos hídricos no Brasil.

### **3.4 – A Dimensão das Águas no Brasil**

O Brasil, por suas dimensões, é considerado um país continental, o maior país da América do Sul. Possui uma superfície de 8.544.416 Km<sup>2</sup>, ocupa a quinta posição no ranking dos maiores países do mundo, depois da Rússia, China, Canadá e Estados Unidos da América.

À exceção de Chile e Equador, possui fronteiras comuns com todos os outros países sul-americanos. O vasto litoral é banhado pelo Oceano Atlântico. A maior parte da população concentra-se nas faixas próximas ao litoral e nas grandes cidades. O país tem 199.242.462 milhões de habitantes (IBGE, 2012). A gestão dos recursos hídricos em um território com essas dimensões, com abundância de água, ainda que geograficamente distribuída de maneira desigual, é complexa.

A Agência Nacional de Águas (ANA), no Relatório de Conjuntura Informes - 2012<sup>37</sup>, assegura que a situação do Brasil quanto à disponibilidade de água doce é confortável, entretanto, requer planejamento do consumo em razão da densidade demográfica não ser equivalente à concentração de recursos hídricos, fundamentalmente na Região Hídrica Amazônica, onde está localizada a maior quantidade de águas no país.

O Brasil apresenta uma situação confortável, em termos globais, quanto aos recursos hídricos. A disponibilidade hídrica per capita, determinada a partir de valores totalizados para o País, indica uma situação satisfatória, quando comparada aos valores dos demais países informados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, apesar desse aparente conforto, existe uma distribuição espacial desigual dos recursos hídricos no território brasileiro. Cerca de 80% de sua disponibilidade hídrica estão concentrados na RH Amazônica, onde se encontra o menor contingente populacional, além de valores reduzidos de demandas consuntivas.

Dessa forma, o conhecimento da distribuição espacial da precipitação e, conseqüentemente, o da oferta de água, além da situação da qualidade das águas, é de fundamental importância para determinar o balanço hídrico nas bacias brasileiras. (ANA, 2012, p.26). A distribuição populacional do Brasil apresenta uma concentração nas regiões Sul e Sudeste, onde a disponibilidade de recursos hídricos são menores. Dados do IBGE, certificam que a população do Sul e Sudeste conta com cerca de 27.386.891 e 80.364.410, respectivamente, (IBGE, 2010), para uma disponibilidade hídrica já comprometida. Na Região Sudeste concentra a população mais atendida por rede geral de água, mais de 80%, e de esgoto sanitário, mais de 70%. (ANA, 2012, p. 61).

Esse mesmo relatório aponta que em relação ao abastecimento urbano de água no Brasil, 47% dos municípios são abastecidos por mananciais superficiais; 39% por mananciais subterrâneos; e 14%, pelos dois tipos (ANA, 2012, p. 62). Assim, a base de abastecimento no país são os rios, muitos já com um nível alto de poluição; e outros utilizados para produção de energia, irrigação e usos industriais e agrícolas.

A diversidade e riquezas naturais do Brasil estão distribuídas em seus seis biomas: Bioma Amazônia, Bioma Mata Atlântica, Bioma Cerrado, Bioma Pampa, Bioma Caatinga e Bioma Pantanal. Segundo o IBGE, o bioma é definido como “conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis regionalmente, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, resultando em diversidade biológica própria.” (IBGE, apud MMA, 2006, p.138). Nessa diversidade de biomas, o Brasil possui doze grandes regiões hidrográficas, nas quais estão

---

<sup>37</sup> A Agência Nacional de Águas – ANA, elabora um relatório anual sobre as condições da água e da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

inseridas as bacias hidrográficas nacionais e várias sucessivas bacias menores tributárias. O mapa abaixo demonstra a configuração das regiões hidrográficas brasileiras.

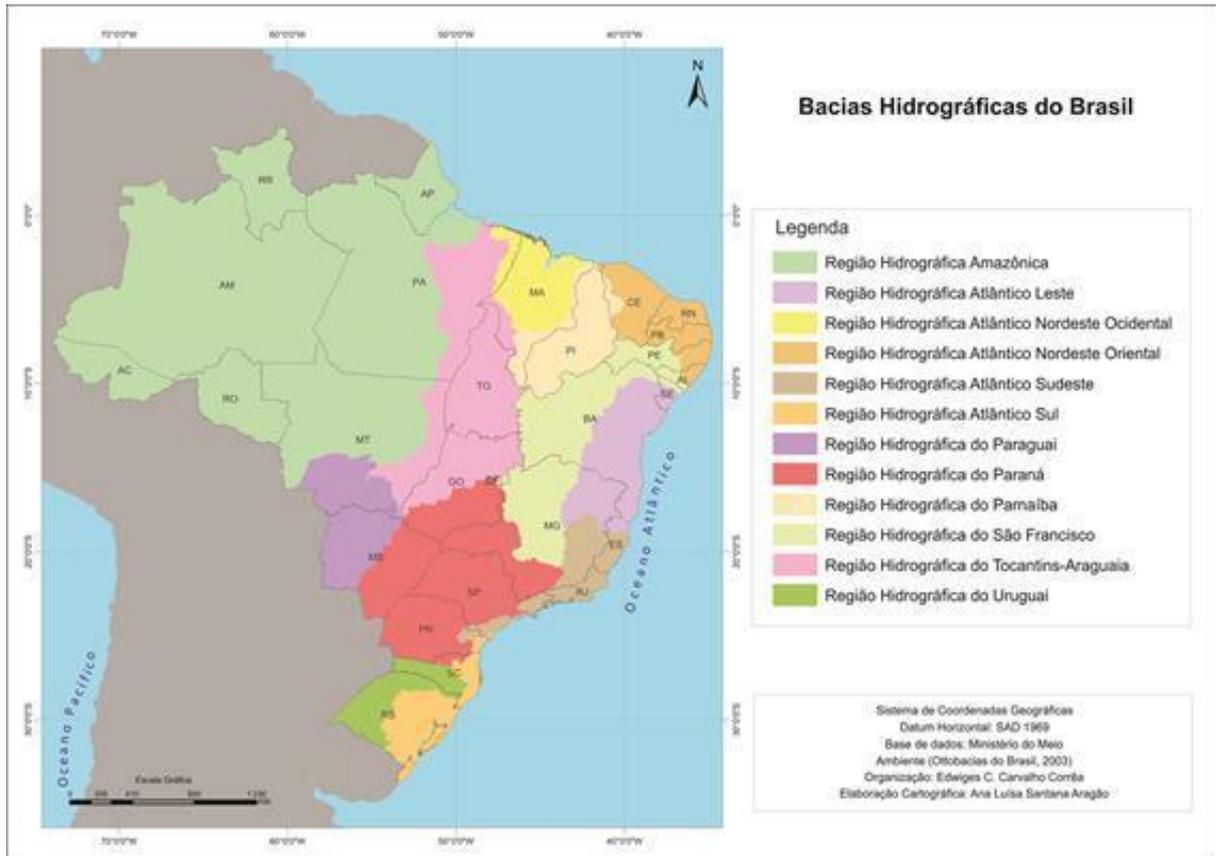


Figura 04. Mapa das Bacias Hidrográficas do Brasil.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2003). Elaboração: Ana Luísa Aragão

Ao analisar a atual situação dos recursos hídricos no Brasil, a Agência Nacional de Águas – ANA - abordou trinta e três aspectos nas perspectivas nacional e regional, agrupando-os em quatro dimensões importantes: “disponibilidade, usos, vulnerabilidades e gestão” (ANA, 2012, p. 149).

A Agência Nacional de Águas concluiu que a disponibilidade de água está ligada às condições da qualidade dos corpos d’água, e que no período de 2006 e 2010, foi possível melhorar o nível de qualidade em algumas bacias e em outras não. Quanto aos usos, houve variações de consumo de água tendo como referência a perspectiva estabelecida no Plano Nacional de Recursos Hídricos, elaborado em 2006. Para a agricultura irrigada, maior consumidor de água no país, houve um aumento de 20% em relação ao censo agropecuário de 2006 (MMA, 2006). Tendo como referência o ano de 2010, a ANA estima que 29,6 milhões de hectares são irrigados e a área de irrigação chegou a 5,4 milhões de hectares.

O setor de eletricidade, até outubro de 2011, registrou a capacidade hidrelétrica instalada na ordem de “81.923MW”, porém, com menor percentual no conjunto da produção de energia,

passou de “76,5% para 70,5%, em 2011”, (ANA, 2012, p. 150). O setor de produção de energia é um dos mais polêmicos, pois envolve questões ambientais e sociais de grande relevância. Os conflitos gerados pela construção das barragens provocaram a organização de movimentos sociais de luta contra a construção das usinas e/ou pelos direitos dos atingidos que, em alguns casos, teve repercussão internacional, como a construção da barragem de Belo Monte no Norte do Brasil.

Os conflitos que envolvem a relação com a água estão ligados à disputa pelos usos múltiplos, particularmente em áreas de grande concentração de lavoura de irrigação e pela construção de barragens para geração de energia elétrica, o que provoca expulsão de comunidades que vivem às margens e dependem dos rios que sofrem a intervenção.

Esses conflitos esboçam um conteúdo social. A apropriação do espaço provoca, de alguma maneira, conflitos socioambientais resultantes do sistema de ocupação do território. As consequências não são meramente no âmbito físico da natureza. Os conflitos de terras (grilagem e ocupações irregulares) expulsam comunidades tradicionais de seus espaços, como grupos étnicos (indígenas e quilombolas), por ocupação de suas terras ricas em água ou minérios, e o deslocamento de comunidades ribeirinhas das áreas de construção de barragens.

No âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), foram retomados grandes projetos de infra-estrutura como hidrelétricas, hidrovias, rodovias, portos, entre outros, ao longo dos antigos eixos de desenvolvimento, desta vez com a perspectiva da “inclusão internacional” da nação ao mercado global. Observa-se que os ganhos ambientais, como o código florestal, o licenciamento ambiental, os planos de mitigação e de compensação ambiental, as propostas para a realização de Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEES) e os direitos de grupos indígenas, quilombolas e povos tradicionais ancorados na Constituição de 1988 têm sido considerados como “entraves” ao desenvolvimento.

[...] Os processos que levam à multiplicação dos conflitos ambientais decorrem da consolidação da posição do país como exportador de espaço ambiental com a consequente reprodução e/ou ampliação das tensões sociais no campo e na cidade.

[...] Podemos dizer que os conflitos ambientais surgem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material e que a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos nele envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço. Os conflitos se materializam quando essas visões de espaço são transferidas para o espaço vivido. (ZHOURI e LASCHEFSKI 2010, p. 3).

Os atingidos, de alguma forma, resistem com maior ou menor intensidade e condições de contraposição. Movimentam-se em sentido contrário à ocupação do território onde vivem. A reconfiguração dos investimentos de grande porte no país, como é o caso da construção de hidrelétricas, leva a uma disputa desigual pelo território, entretanto, o investimento do capital tem sido assegurado. Segundo o Fórum Econômico Mundial, realizado na Suíça, em 2001, a energia produzida limpa em um país indica seu nível de sustentabilidade. A construção de hidrelétrica, se apreciada na perspectiva da não poluição na produção de energia, torna a premissa verdadeira, porém, se analisada na perspectiva dos impactos causados pela construção

das barragens e das consequências sociais que provoca, o prejuízo é enorme.

O Estado assume um papel preponderante nesse embate como promotor das políticas de desenvolvimento econômico, como regulador das ações ou ainda como mediador dos conflitos. Os diversos problemas relativos à gestão das águas não foram equacionados, há uma série de conflitos socioambientais advindos da relação com os diversos usos da água e da forma de gestão.

No âmbito da política neoliberal e da entrada de organismos internacionais multilaterais que atuam no âmbito de formulação de políticas, no fomento a projetos de cooperação com diversos países e das empresas interessadas na exploração do recurso “água”, a descentralização da gestão ganha destaque.

Nada mais justo, se tais reivindicações não fossem, de certa forma, cooptadas pelo Estado em pró de um projeto que seguindo recomendações de instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial, optou por uma política de águas que, embora abrindo espaço para a participação do usuário, tem no mercado e na precificação da água os principais meios de gestão, limitando o caráter teoricamente democrático presente na nova lei, conforme veremos neste artigo.

A questão central ao que tudo indica é a valorização econômica da água e sua administração a partir das leis do mercado como meios de supostamente chegar a uma gestão sustentável dos recursos hídricos. Em tempos de globalização financeira e políticas neoliberais, o rótulo de desenvolvimento sustentável é colocado como possível pelas instituições financeiras apenas pela submissão da natureza a economia, situação esta que parece ter sido absorvida na PNRH3 (SCANTIMBURGO, 2013, p. 53).

É nesse contexto que o Brasil define uma nova política para a gestão das águas. A proteção constitucional e a Lei 9.433/1997 estabelecem a dominialidade, no caso da primeira; e os princípios, instrumentos e objetivos, no caso da segunda (BRASIL, 1997). Esse novo formato remete a considerações acerca do processo que contempla a participação da sociedade na vida política do país e, especialmente, da participação de diversos setores da sociedade na composição do órgão dirigente de gestão dos recursos hídricos. O comitê de bacia é um novo componente na gestão de recursos hídricos e no cenário que está inserido, há que se considerar as possibilidades e limites de sua atuação.

### **3.5 - O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos instituído pela Lei 9.433/1997 é um arranjo institucional em construção. No Art. 32, a lei estabelece os objetivos que devem ser cumpridos pela política:

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:

- I - coordenar a gestão integrada das águas;
- II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos

hídricos;

V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos. (Brasil, 1997)

No Art. 33, a lei determinou as instituições que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos

Hídricos: I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

I-A. – a Agência Nacional de Águas;

II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito

Federal; III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV– os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;

V– as Agências de Água. (Brasil, 2015)

Cada órgão integrante cumpre papel técnico e/ou político no âmbito do sistema para a gestão dos recursos hídricos. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é órgão superior, composto por representação estatal e da sociedade civil, e tem como função essencial, dentre suas competências, promover a articulação e integrar o planejamento de recursos hídricos em nível nacional, arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos com repercussão além de um Estado da federação.

A Agência Nacional de Águas, ANA, foi criada em 2000, pela Lei 9.984/2000 na forma de autarquia, sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2000). A competência da ANA é de coordenar e apoiar a estruturação da Política Nacional de Recursos Hídricos e integrar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Possui poder de polícia e de regulação das águas de domínio da União.

Os conselhos de recursos hídricos dos Estados e do Distrito Federal são responsáveis pela elaboração e acompanhamento da política de recursos hídricos no âmbito de suas competências. Os comitês de bacia hidrográfica são peças fundamentais no contexto da política descentralizada, são órgãos colegiados com funções consultivas e deliberativas, “vinculados ao poder público e subordinados aos respectivos conselhos de recursos hídricos” (GRANZIERA, 2011, p. 121). Além desses, também atua no âmbito do sistema a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, órgão do Ministério do Meio Ambiente.

Considerado o “parlamento das águas” no Brasil, os comitês de bacia não são órgãos desvinculados do Estado, como ocorre em outros países a exemplo dos “Estados Unidos da América onde desde 1752 a bacia foi proposta como unidade de planejamento e administração, da França e Alemanha”. (BARROW, 1995, apud GUIVANT e JACOBI, 2003, p. 9).

Quadro 03 – Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Participação nos comitês de bacia

<b>Tema: Participação nos comitês de bacia</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> [...] A ANA, hoje, querendo ou não, tem que se submeter a algumas alterações, porque, primeiro, aquilo é um plano de bacia; segundo, as pessoas que estão ali são legitimamente eleitas para estarem ali construindo aquilo, então, no momento que ela fala não quero mais, o jogo não está mais do meu jeito, eu vou tirar a bola de campo, e não é bem assim, a gente tem batido, brigado muito pra que funcione assim, não brincar de fazer gestão de recursos hídricos. Tem que fazer, realmente vamos fazer, se tiver que alterar a favor de um para outro, vai ter que fazer porque o futuro nos aponta isso, e ele nos aponta também que isso vai se dar entre segmentos no futuro, hoje tudo tem que partir do governo, uma discussão, um modelo mesmo que não seja o ideal, mas como é novo cria um modelo, e esse modelo, a tendência é que vai modificando com o tempo. Na França é assim, eles buscaram um modelo Francês para colocar no Brasil, sendo que nós temos um país de cultura diferente, questões sociais diferenciadas, até porque na França quem produz é o que menos paga, porque muitas vezes eles pensam que a indústria e o setor de agricultura são vilões, mas, eles só produzem a demanda da sociedade, porque ninguém produz nada que não seja necessidade, porque vai ficando na prateleira e vai quebrar e não vai dar lucro. [...]Inclusive a própria população, a sociedade e o indivíduo é o que menos estão envolvidos nessa discussão.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Ator Social 02. Entrevista concedida em novembro de 2014

Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

Ainda compõem o Sistema, os órgãos dos entes federados, ligados à gestão de recursos hídricos e as agências de água, com a função de ser o braço técnico e executivo dos referidos comitês de bacia pelos quais foram criadas e, de gerir os recursos arrecadados pela cobrança do uso da água. A estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos abrange três categorias de integrantes dos órgãos colegiados, os órgãos da administração pública nos níveis federal, estadual e municipal e as organizações da sociedade civil, de algum modo, ligadas aos recursos hídricos. Cada uma dessas categorias é composta conforme o quadro seguinte.

Quadro 04 - Estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

<b>Órgão Colegiados</b>	<b>Administração Pública</b>	<b>Organizações de Recursos Hídricos</b>	<b>Observações</b>
Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e Distrito Federal; Comitês de Bacias Hidrográficas.	Agência Nacional de Águas; órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, Distrito Federal e dos municípios, com competência de atuação na gestão de recursos hídricos; agências de água das bacias.	a) Consórcios e associações intermunicipais de Bacias hidrográficas; b) associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; c) organizações técnicas e de ensino e pesquisa Com interesse na área de recursos hídricos; d) organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; e) outras Organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.	Lei 9.433/97. Art. 48. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas.

Fonte da divisão da estrutura: GRANZIERA, Maria Luiza Machado (2011, p. 119).  
Adaptação para quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C. (2015).

Os instrumentos que possibilitam a execução da Política Nacional de Recursos Hídricos foram instituídos pela Lei 9.433/1997.

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - os Planos de Recursos Hídricos;  
II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;  
III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;  
V - a compensação a municípios; (VETADO).  
VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. (Brasil, 1997)<sup>38</sup>

A política, os instrumentos e a gestão compõem o conjunto do ordenamento jurídico-social para a governança da água. A bacia hidrográfica como elemento territorial e base para o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser considerada em suas múltiplas faces.

A bacia hidrográfica é uma unidade física com fronteiras delimitadas, podendo estender-se por várias escalas espaciais [...] É um ecossistema hidrológicamente integrado, com componentes e subsistemas interativos; Oferece oportunidade para o desenvolvimento de parcerias e a resolução de conflitos [...] Permite que a população local participe do processo de decisão [...] Garante visão sistêmica adequada para o treinamento e gerenciamento de recursos hídricos e para o controle da eutrofização [...] É uma forma racional de organização do banco de dados; Garante alternativas para o uso dos mananciais e de seus recursos; É uma abordagem adequada para proporcionar a elaboração de um banco de dados sobre componentes biogeofísicos, econômicos e sociais; Sendo uma unidade física, com limites bem definidos, o manancial garante uma base de integração institucional [...] A abordagem de

<sup>38</sup> Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br); acesso: junho de 2015.

manancial promove a integração de cientistas, gerentes e tomadores de decisão com o público em geral, permitindo que eles trabalhem juntos em uma unidade física com limites definidos. Promove a integração institucional necessária para o gerenciamento do desenvolvimento sustentável. (TUNDISI, 2003 apud CAZULA e MIRANDOLA, 2010, p. 110).

Essa definição integra o aspecto social ao contorno conceitual de bacia hidrográfica. Vários aspectos físicos, sociais, culturais e econômicos são considerados componentes desse território no qual está inserida a vida de um conjunto populacional. Nesse contexto, os aspectos de caráter físico são elementos tributários dos aspectos sócio-políticos a partir dos quais se define a gestão política do comitê de bacia.

Este novo sistema de gestão, ainda hoje em fase de construção e dotado, portanto, de níveis distintos de amadurecimento, é assentado - tanto nas esferas federal quanto estaduais - sobre alguns pilares comuns, entre os quais destacam-se: a identificação da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento; o reconhecimento do uso múltiplo da água; a instituição da água como bem de valor social e dotado de valor econômico; e a crescente democratização da gestão, através da participação da sociedade civil nas instâncias de decisão.

Essa preocupação com o gerenciamento integrado dos recursos hídricos, inclusive subterrâneos, foi sinalizada na Constituição Brasileira de 1988, a qual definiu a existência de rios de domínio federal e estadual e determinou a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Durante a década de 90 o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil assistiu o início de um processo de profunda transformação institucional, sendo boa parcela destas inovações inspiradas no modelo francês de gestão (VARGAS, 1999, p.3).

Os novos paradigmas de gerenciamento dos recursos hídricos apresentam uma nova institucionalidade que, nos marcos da bacia hidrográfica, desenvolve relações de poder. O pressuposto é que tanto a mudança no formato institucional para a administração dos recursos hídricos quanto a descentralização conduzem a uma crescente democracia, porque possibilita a inclusão da sociedade no processo de decisão de políticas e de gestão nos comitês de bacia. Mas essa formulação não é consenso entre os autores que trabalham o tema.

Isto não significa que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir. (ARRETCHE, 1996, p. 6).

Há uma complexidade maior do que a mera descentralização funcional dos organismos de decisão de políticas públicas. Para a autora, o caráter da instituição é fator fundamental para promover um processo democrático e, nesse sentido, os comitês de bacia possuem limitações.

O Brasil tem estruturado vários setores de políticas públicas por meio de sistemas no processo de descentralização da administração e de reestruturação das bases da participação da sociedade nos órgãos institucionalizados de decisão. O sentido dessa forma é integrar a política

e a gestão, tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dentre outros. O Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos está organizado conforme demonstrado no organograma seguinte:

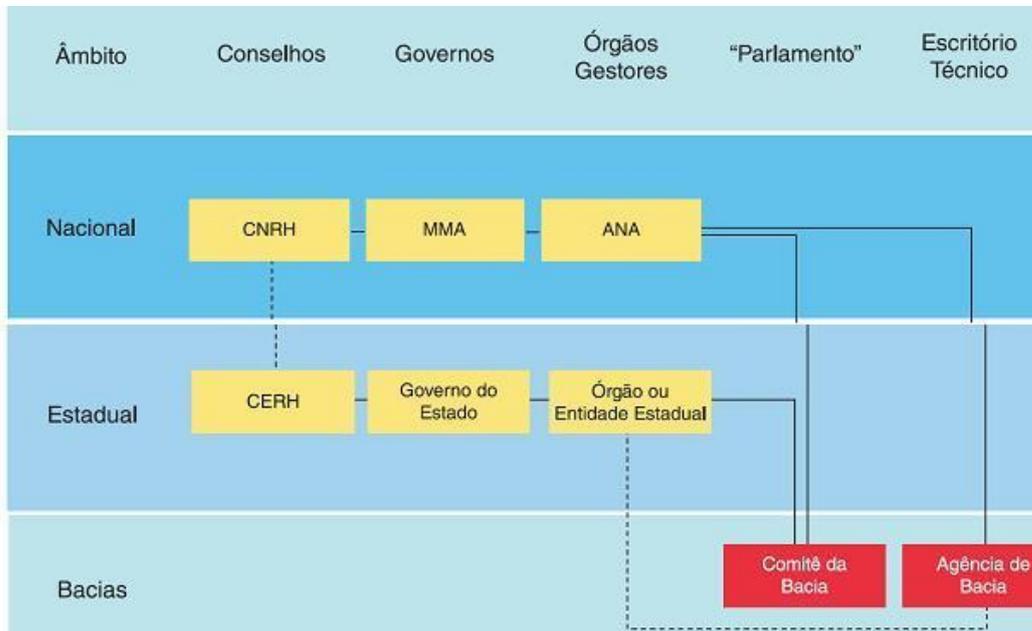


Figura 05. Organograma do Sistema Nacional de Gerenciamento De Recursos Hídricos.  
Fonte: ANA, MMA E GOVERNO FEDERAL, apud MMA, 2013, Pacto Nacional Pela Gestão das Águas.

O sistema é estruturado para abrigar a participação de órgãos gerais, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, composto por representação do Estado e de organizações da sociedade civil que atuam em nível nacional, por órgãos executivos da estrutura da União, dos Estados-membros, conselhos estaduais de recursos hídricos, comitês de bacia, além das agências de bacia que são órgãos executivos dos comitês de bacia.

O documento “Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil/2009” apresenta a análise do Governo Federal, que considera como pilar da política de recursos hídricos no Brasil “a gestão descentralizada, participativa e integrada” (ANA, MMA E GOVERNO FEDERAL, 2013, p. 2). Considera ainda que, embora a dominialidade das águas, por força do que dispõe a Constituição Federal nos Arts. 20, III e 26, I, seja da União e dos Estados-membros, no campo político da gestão, o “sistema vai além dos níveis regional (das bacias hidrográficas) e local (da esfera municipal), haja vista a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão e a responsabilidade direta dos municípios pelos serviços de interesse local, e pela organização do uso e ocupação do solo em seus territórios” (ANA, 2013, p.2).

Essa análise reconhece avanços e limites na aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos e na estrutura que a sustenta. A instituição dos conselhos estaduais de recursos hídricos

em todas as unidades federativas, bem como a organização de uma centena e meia de Comitês de Bacia estaduais e interestaduais em diferentes regiões do país, são reconhecidas como positivas na implementação do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, todavia, no campo da gestão política há entraves.

Entretanto, verifica-se ainda um grande atraso no que concerne ao objetivo de uma gestão integrada, consideradas as diferentes dimensões dessa diretiva legal: integração dos aspectos de quantidade e qualidade, integração da gestão de águas com a gestão ambiental, integração da gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, integração da política de recursos hídricos com as políticas setoriais.

É forçoso reconhecer que esse pilar do modelo sistêmico ainda se encontra relativamente atrofiado quando comparado aos outros dois – os da gestão descentralizada e participativa.

Se, por um lado, há relativo consenso quanto à necessidade de cooperação intrafederal para efetiva regulação dos usos da água e proteção dos ecossistemas aquáticos, tendo em vista a própria dinâmica do elemento água na natureza, por outro, ainda há uma enorme lacuna em sua operacionalização. (ANA, 2013, p. 3).

E mais adiante, assinala:

Diante dos grandes desafios postos ao desenvolvimento nacional e regional em bases sustentáveis, os quais em muito transcendem os limites de estados e municípios, não se pode postergar esforços mais contundentes na direção de uma maior integração no plano administrativo.

Trata-se, simplesmente, de dar concretude às diretivas constitucionais e infraconstitucionais estabelecidas. Destaca-se, neste contexto, trecho da recém promulgada Lei Complementar no 140, de 8 de dezembro de 2011, em atendimento ao disposto no art. 23 da Constituição Federal. (ANA, 2013, p. 4).

O arranjo de gestão e gerenciamento dos recursos hídricos instituído revela entraves em três aspectos: a aplicação inadequada das competências do comitê de bacia; as diferenças nas condições de articulação técnica e política das representações que compõem o comitê; e a interferência das diretrizes dos órgãos multilaterais internacionais.

A universalização e a absolutização de alguns paradigmas, como ocorre na discussão acerca da escassez da água, impõe aos governos, principalmente de países não considerados de primeiro mundo, a adoção de ações com consequências sociais danosas. Considerar a água dotada de valor econômico é um caminho aberto ao processo de privatização e cobrança pelo uso da água bruta ou água em si.

A perspectiva de escassez da água tem sido apontado como um dos fatores de maior conflito no século que se inicia. Fazendo que se cunhe a água como o ouro líquido do século XXI. Entretanto a preocupação com a degradação e a escassez dos recursos hídricos não são tão recentes assim. Na maioria dos países da Europa, Estados Unidos e Brasil essas discussões remontam a primeira metade do século passado e no caso da França são consagradas em Código até anterior a esse período. Nos últimos 30 anos o aumento do consumo da água em seus múltiplos usos, assim como a aceleração da degradação dos corpos hídricos tem requerido dos países instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos cada vez mais eficazes (THAME, 2000). No Brasil não é diferente, tanto que a legislação pátria sobre o assunto baseia-se na experiência internacional, principalmente na francesa para a instituição da Lei 9.433-97 que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Entre os pilares do Sistema instituído (GURGEL, 2001, p. 2).

O modelo gerencial ancorado nos instrumentos institucionais e legais permite a intervenção de atores coletivos e individuais. Coletivos, se considerados os órgãos colegiados como os próprios comitês, e individuais, se considerado um ente federativo ou ainda, instituições que possuem poder de decisão isoladamente. Nesse desenho, pode ocorrer a superposição de instâncias e, conseqüentemente, de poder, o que, na prática, impede a integração do sistema.

Quadro 05. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Gestão integrada.

<b>Tema: Gestão integrada</b>
<p><b>Resumo da fala:</b> Tem uma coisa que não evoluiu ainda no Paranaíba justamente por essas questões de poder público que tem que evoluir, está sendo trabalhado para isso, foi assinado plano específico com o governo, uma proposta de um acordo de cooperação técnica, um convênio entre o governo das 5 unidades da federação, uma das cinco unidades que compõe o comitê do Paranaíba, então a União e os outros, os três Estados e o Distrito Federal. Esse convênio tinha metas a serem cumpridas que dizem respeito justamente a isso, evolução, capacitação, planejamento, harmonização dos usos, que a gente pudesse realmente integrar a gestão dentro da bacia, só que isso não avançou, por falta de maturidade, por falta de estrutura, por falta de condições para que avançasse, então é complicado avançar, acaba sendo mais esse processo de negociação onde vão surgindo os conflitos, e a gente vai sentando para conseguir avançar nessas questões.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Ator Social 02. Entrevista concedida à autora em novembro de 2014.

Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

A integração da gestão requer um processo coordenado e com maior convergência de interesses dos entes e instituições que participam. Essa integração na dinâmica das ações políticas nos comitês de bacia é fragilizada pela diversidade de interesses das instituições ou representações da sociedade civil, e também porque muitas decisões relativas à gestão dos recursos hídricos não se dão no âmbito dos comitês e sim em espaços tradicionais de poder, como o parlamento e os órgãos da estrutura do executivo. Outro fator que debilita a ação dos comitês é a falta de estrutura econômica e de material próprios para o desenvolvimento do trabalho. A ANA, Agência Nacional de Águas, é o órgão que possui recursos e que viabiliza as ações dos comitês de bacia.

Quadro 06 - Membros do Comitê de Bacia Entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Estrutura financeira.

<b>Tema: Estrutura financeira</b>
<p><b>Resumo da fala:</b> O comitê de recursos hídricos segue a Lei 9.433/97, que foi criada pra isso, para a gestão de recursos hídricos e todo o trabalho é em cima dessa legislação. [...]; quando a lei saiu parecia aquela coisa, era bonito o texto da lei, mas, quando você começa a aplicar, ela não funciona na prática exatamente como se previa no papel, então a gente tem tido algumas necessidades de discussões muito acirradas porque criou a lei, depois criou a Agência Nacional de Água. Mesmo a Agência estando ali, ela recebe todo o recurso, todo o dinheiro da cobrança do setor hidrelétrico do país, que não é pouco, só no Estado de Goiás são 40 milhões/ano de recursos, de arrecadação do setor hidrelétrico. Já tem uma lei que obriga o pagamento pelo impacto, então ela recebe esse dinheiro para fazer a gestão no país. Ela foi criada, fez concurso, contratou técnicos. No comitê as pessoas foram aprendendo a fazer a gestão e você acaba fazendo um pouco e vai implantando e, muitas vezes implantando do jeito que você acha que deve ser e quando chega nos comitês, nos federais, ela que implanta, ela que banca o comitê, até que possa haver a cobrança e o comitê se manter, tanto que no Comitê do Paranaíba nós já temos 5 para 6 anos que a ANA banca esse Comitê.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Ator Social 02. Entrevista concedida à autora em novembro de 2014

Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

A Agência Nacional de Água, ANA, centraliza os recursos financeiros para a gestão dos recursos hídricos, o que limita a atuação dos comitês de bacia que dependem da estrutura financeira da ANA para seu funcionamento. Nesse cenário, não há centralidade e protagonismo dos comitês de bacia. Esse depoimento ilustra o alheamento de parte dos membros do comitê face ao conjunto das informações que sustentam as tomadas de decisões. Esse é um aspecto de relevância e gravidade, pois é o comitê de bacia a instituição responsável pela definição política das ações a serem implementadas na gestão das águas. A ANA tem o papel de garantidora do custeio das atividades do comitê e funciona como agência central de controle da aplicação da política de recursos hídricos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Nesse contexto, a autonomia dos comitês de bacia é limitada.

As ações de gerenciamento dos recursos hídricos são descontínuas e não se constituem como política de Estado, ainda que este seja o sentido da legislação. Essa preocupação é demonstrada pelo Governo Federal, no documento “Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil” (ANA, 2014).

A evolução da gestão dos recursos hídricos está relacionada aos avanços na implementação do Singreh pelos entes responsáveis. Essa análise torna-se estratégica, no sentido de destacar a participação colaborativa dos principais atores do sistema – CNRH, ANA, órgãos gestores estaduais, conselhos estaduais, comitês de bacia e agências de água – visando à promoção da gestão integrada de recursos hídricos. Além disso, a análise permite estabelecer uma estratégia articulada e um diagnóstico de oportunidades de ação conjunta entre esses atores para o fortalecimento do Singreh.

Nesse contexto, na esfera estadual, vale ressaltar que todos os estados sancionaram suas Políticas Estaduais de Recursos Hídricos e instalaram seus Conselhos Estaduais

de Recursos Hídricos (exceto o estado do Acre, que possui uma Câmara Técnica de Recursos Hídricos, no âmbito do Conselho de Meio Ambiente, que atua como tal), (ANA, 2014, p. 79).

A busca pela eficácia da implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) pode ser observada, ainda, nas várias resoluções e normativas da Agência Nacional de Águas (ANA): Resolução nº 353/2013, que define escala e base cartográfica para apoio à classificação dos cursos d'água quanto ao domínio; Resolução nº 379/2013, que aprova o regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO; Resolução n. 436/2013, estabelece procedimentos e diretrizes gerais para delegar competência para emissão de outorga preventiva e de direito de uso dos recursos hídricos de domínio da União, e resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, tais como: “prorrogar o prazo de delegação à Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari – ABHA – para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba” (CNRH, 2002).

Esse procedimento de ajuste ou mudança nas regras que instrumentalizam a gerência do SINGREH é resultado da aplicação das diretivas apontadas pelo Pacto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos acordado em 2011, pela Agência Nacional de Águas (ANA) e os órgãos estaduais responsáveis pela gestão das águas. O pacto constituiu-se em um termo de compromisso que tem por “objetivo desenvolver e fortalecer o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREH) e as políticas públicas para o setor” (ANA; MMA; GOVERNO FEDERAL, 2014, p. 80).

Os órgãos federais dão suporte técnico e financeiro para o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, SINGREH, contudo não se percebe a discussão das bases políticas fundantes da Política Nacional de Recursos Hídricos, a exemplo do Programa de Consolidação do Pacto pela Gestão das Águas.

Como ferramenta prática para aplicação do Pacto, a ANA lançou, em 2013, o “Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Progestão” – que prevê o desembolso de até cinco parcelas anuais de R\$ 750 mil reais para cada Estado, mediante o cumprimento de metas institucionais pré-estabelecidas. Os objetivos principais são oferecer apoio para que os Estados avancem na implementação da política de recursos hídricos e buscar a harmonização de critérios, processos e procedimentos que deem subsídios à implementação dos instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos. “A adesão ao programa é voluntária e as metas são fixadas pelo Estado aderente, com aprovação dos

respectivos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos – CERHs” (ANA, 2014, p. 80).

Os princípios estabelecidos na Conferência Mundial da Água, realizada em Dublin, em 1992, estão entranhados no processo de gestão e gerenciamento dos recursos hídricos, a partir do que se estabeleceu na Lei 9.433/1997. O Princípio nº 2<sup>39</sup> – “Gerenciamento e desenvolvimento da água” - deverá ser baseado numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e legisladores em todos os níveis” foi base para a forma do Sistema. O Princípio Nº 4 – “A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico” - orienta a estrutura do sistema e aos poucos vai sendo implementado nas ações de gerenciamento.

Os aspectos centrais desta discussão reportam-nos hodiernamente à dimensão política da problemática das águas, crise ambiental e do Estado, uma vez que apenas a dimensão propriamente política e não apenas da gestão poderá colocar questões sobre a existência ou não de contradição entre as águas enquanto recurso renovável, dotado de valor econômico e elemento de uso universal, enfim, entre seu valor de uso e sua condição de mercadoria. (SANTOS e MORAES, 2010, p. 15).

As medidas para a financeirização<sup>40</sup> da água estão sendo propostas, inclusive, pelos comitês de bacia com o objetivo de arrecadação financeira para viabilizar a gestão. A principal medida proposta é a estruturação das agências de água.

Fica evidente, portanto, que a presença do economicismo na Política Nacional de Recursos Hídricos, orientando os Comitês de Bacia Hidrográfica para o caminho da cobrança pelo uso da água, vem criando distorções e obscurecendo o aspecto da sustentabilidade, que passa a ser secundário. Muitas prefeituras municipais estimulam a formação de Comitês de Bacia Hidrográfica com o objetivo de implantar a cobrança pelo uso da água e aumentar o orçamento municipal. A introdução deste paradigma na Política Nacional dos Recursos Hídricos evidencia a ausência de um processo verdadeiramente democrático e participativo desde a sua formulação. (SANTOS, 2004, p. 75).

A apropriação da água se dá a partir das relações de poder. A disputa pelo controle está para além da gestão interna dos comitês de bacia. A transformação do elemento água em mercadoria retira seu caráter de um direito humano à vida e a coloca na dinâmica do mercado, que não tem equidade real. A dinâmica da gestão das águas no Brasil, estabelecida na Lei 9.433/1997, contempla as diretrizes internacionais apontadas, principalmente, pelo Banco Mundial e pelo Conselho Mundial de Água, WWC.

---

<sup>39</sup> Disponível em: [www.meioambiente.uerj.br](http://www.meioambiente.uerj.br) (2015).

<sup>40</sup> Para maior conhecimento sobre o tema, consultar Silva (2010).

## **CAPÍTULO 4 – O COMITÊ DE BACIA: O TERRITÓRIO E A BACIA HIDROGRÁFICA**

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro, à maneira da célebre frase de Churchill: primeiro fazemos nossas casas, depois elas nos fazem... A idéia de tribo, povo, nação e, depois, de Estado nacional decorre dessa relação tornada profunda. (Santos, 2001, pg. 97).

### **4.1 - A Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba: Características Socioambientais**

Pela natureza do presente trabalho, não cabe um detalhamento geográfico dos aspectos físicos e bióticos do território da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, porém, para compreender o espaço de gestão do Comitê de Bacia e as relações políticas advindas desse processo, delineamos o espaço ocupado pela Bacia. Nesse sentido, a abordagem de espaço se faz dentro da perspectiva de compreendê-lo em suas múltiplas dimensões e complexidades.

[...] considerar o espaço geográfico não como sinônimo de território, mas como território usado; e este é tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas. Tal ponto de vista permite uma consideração abrangente da totalidade das causas e dos efeitos do processo socioterritorial. [...]. O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. (Santos, 2000, pp.104-105).

O tempo presente não se faz por si só, é o resultado que atravessa o próprio tempo, as relações políticas, sociais, econômicas e de toda ordem construídas naquele espaço e para além das próprias fronteiras. O espaço ocupado pela Bacia do Rio Paranaíba é aqui apresentado na perspectiva de compreendê-lo em sua “complexidade socioterritorial” (Santos, 2000).

A Região Hidrográfica do Paraná possui uma área de aproximadamente “879.873 km<sup>2</sup> (10% do território nacional)”, abrangendo “sete Unidades Hidrográficas, São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina e Distrito Federal” (ANA, 2015). No contexto do país, é a região de maior desenvolvimento econômico e tem as maiores demandas por recursos hídricos, destacando-se o uso do setor industrial. O contingente populacional dessa região chega a “61,3 milhões de habitantes” (IBGE,2010, apud ANA/MMA, 2015). Nessa área está a maior concentração populacional do país. A Bacia do Rio Paranaíba está na Região Hidrográfica do Paraná.



Sudeste, que estava no processo de industrialização, fruto da política desenvolvimentista do Governo Vargas. Além disso, a “Marcha para o Oeste” incentivava a integração nacional e a ocupação da região. A criação da nova capital do país, Brasília, e a criação de grandes eixos rodoviários, “como a BR-153 (Belém-Brasília) e a BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), caracterizou o período pela ótica do desenvolvimentismo e trouxe para a região um grande impulso econômico” (PEDROSO, s/d, p. 3).

A partir da década de 1970, a ocupação cresceu com o advento de alguns programas governamentais que incentivaram a agroindústria, tais como o PROCEDER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileira) e o POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados). O crescimento econômico resultante desses processos, nas últimas décadas, aumentou a migração e os investimentos na produção agrícola, implementou usinas sucroalcooleiras, aumentou a pecuária, porém, trouxe, também, a concentração de riquezas, conflitos no campo e degradação ambiental.

A Bacia do Rio Paranaíba é fundamental para a região Centro-Oeste, onde se situa a maior parte de seu território, especialmente o Estado de Goiás. Está no centro do país e movimentando recursos naturais e econômicos e ocupa um importante papel no contexto nacional. Para racionalizar a gestão dos recursos hídricos, as unidades federativas que compõem a Bacia adotaram as “UGHs (Unidades de Gestão Hídrica) e foram organizadas 36 UGHs, sendo três no Estado de Minas Gerais, cinco no Estado de Goiás, uma no Distrito Federal e uma no Estado de Mato Grosso do Sul” (Relatório do Plano de RH, 2013, p. 35).

O acesso e a principal forma de interligação da área da Bacia com o país são feitos pela “BR-153, que liga São Paulo a Belém e passa por Itumbiara/GO e Goiânia/GO”. A “BR-040, a BR-365 e a BR-251 são as principais conexões com Minas Gerais e a BR-020 é a principal conexão da bacia com o Nordeste. A BR-060 também é estratégica, atravessa a bacia desde Brasília/DF até Chapadão do Sul/MS, passa por diversas cidades como Goiânia/GO, Rio Verde/GO e Jataí/GO”. (Relatório do Plano de RH, 2013, p. 35)

A Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba abrange um território que atinge “cerca de 223.564 Km<sup>2</sup> (ANA/2015), com 63,3% da área no Estado de Goiás, 1,6% no Distrito Federal, 31,7% no Estado de Minas Gerais e 3,4% em Mato Grosso do Sul, 197 municípios e o Distrito Federal estão dentro de sua área de abrangência”. (PRHBRP, 2013, p. 31). A distribuição do número de municípios e a relação percentual de ocupação por cada unidade federativa que compõe a Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba estão demonstradas na tabela seguinte.

Tabela 1. Participação das Unidades Federativas na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

Unidade da Federação	Área da bacia		Número de Municípios na bacia	
	(km <sup>2</sup> )	(%)	Total	Com sede
Distrito Federal	3.665,4	1,6	1	1
Goiás	140.832,3	63,3	137	122
Minas Gerais	70.502,9	31,7	56	44
Mato Grosso do Sul	7.591,9	3,4	4	3
<b>Total</b>	<b>222.592,5</b>	<b>100,0</b>	<b>198</b>	<b>170</b>

Fonte: PRHBRP – Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba (Relatório Síntese), ANA, 2013, p. 31.

A área da Bacia do Rio Paranaíba conta com uma população de “cerca de 8,5 milhões de habitantes, desse total, aproximadamente 8.293.935 vivem nas áreas urbanas e 469.571, no campo” (ANA, 2015). Cerca de “75% da população de Goiás está dentro dos limites dessa Bacia” (IBGE, 2010). A concentração urbana localiza-se na UGHs do Rio Meia Ponte e do Distrito Federal que juntas atingem “índice superior a 97%, cada unidade com aproximadamente 2,2 milhões de habitantes” (Relatório do Plano de Recursos Hídricos, 2013). Destacam-se as cidades de Goiânia, Brasília e Uberlândia com maior concentração de população urbana.

A projeção populacional para a área da Bacia do Rio Paranaíba é que atinja “18 milhões de habitantes no ano de 2020” (IBGE, 2010). O Relatório do Plano de Recursos Hídricos da Bacia (2013, p.62) afirma que o crescimento populacional na área, entre 2000 e 2010, em regra, foi superior à média nacional, atingindo 1,16%. Somente a UGH dos Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba teve taxa inferior a esta média, com “apenas 0,76%, no âmbito geral, em 2010, representou 4,5% da população do país” (IBGE, 2010; Relatório do Plano de Recursos Hídricos, p. 57).

A maior concentração da população da área da Bacia ocorreu nos espaços urbanos. Apesar de ter havido crescimento econômico das áreas rurais, este processo não resultou na fixação da população no campo. A tabela que segue demonstra a densidade populacional urbana e rural nas Unidades de Gestão Hidrográficas da Bacia do Rio Paranaíba.

Quadro 07. Ocupação populacional, urbana e rural, na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

UGH	População Total 2010	População Urbana 2010	% Urbana	População Rural 2010	% Rural	Taxa Anual de Crescimento 2000-2010
Distrito Federal	2.273.601	2.218.820	97,6%	54.781	2,4%	2,25%
Claro, Verde, Correntes e Aporé	276.735	241.605	87,3%	35.130	12,7%	2,76%
Corumbá	1.279.215	1.183.271	92,5%	95.944	7,5%	2,15%
Meia Ponte	2.248.414	2.193.610	97,6%	54.804	2,4%	2,08%
São Marcos	174.451	155.627	89,2%	18.824	10,8%	2,45%
Turvo e dos Bois	624.079	554.815	88,9%	69.264	11,1%	2,09%
Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba	449.058	393.466	87,6%	55.592	12,4%	0,76%
Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba	263.867	220.076	83,4%	43.791	16,6%	1,22%
Rio Araguari	862.959	818.486	94,8%	44.473	5,2%	1,72%
Santana-Aporé	96.714	90.991	94,1%	5.723	5,9%	1,53%
<b>Total Bacia</b>	<b>8.549.093</b>	<b>8.070.767</b>	<b>94,4%</b>	<b>478.326</b>	<b>5,6%</b>	<b>1,98%</b>

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010) apud Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba, ANA, 2013, p. 57.

Nesse universo, o diagnóstico para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia usando a referência do índice FIRJAN<sup>41</sup> e ano base 2007, (IFDM, 2010), aponta que os indicadores sociais dos 197 municípios e do Distrito Federal (total de 198 unidades federativas), que localizam-se na áreas da Bacia, 177 são considerados moderados e os de menor índice estão no UGH de Corumbá e foram considerados regulares. Quatro municípios e o Distrito Federal foram considerados com alto índice de indicador social, no Estado de Goiás, Goiânia, Catalão e Chapadão do Céu; no Estado de Minas Gerais, Uberlândia. Conforme os índices apurados “não se constatou presença significativa de miserabilidade no território da Bacia” (PRHBRP, 2013, p. 64).

No cenário econômico, houve diversificação das atividades o que “provocou variação na evolução do volume do PIB” (IBGE, 2010).

O Produto Interno Bruto (PIB), importante indicador econômico, totalizou 193,3 bilhões de reais em 2007 para o conjunto de municípios da bacia. Cerca de 21,4 bilhões (11,1%) do PIB em 2007 foi representado por impostos. Analisando a evolução desde 2002, a preços de 2007, constata-se um crescimento de 19,7%. Dentre os setores, o PIB agropecuário reduziu sua participação de 12,5 (9,6%) para 9,6 bilhões de reais (4,9%) entre 2002 e 2007, enquanto o PIB industrial passou de 21,7 (13,4%) para 28,6 (14,8%) e o de serviços de 109,0 (67,5%) para 133,7 bilhões de reais (69,2%). Os maiores PIBs da bacia, concentrando 67,4% do total, são os de

<sup>41</sup> Embora tenha índice mais recente da FIRJAN, os documentos consolidados da ANA que serviram de base para a análise, usa essa referência. “As condições sociais na bacia foram avaliadas através do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – ano-base 2007 (IFDM, 2010), que leva em consideração um conjunto de indicadores agrupados em três componentes – emprego e renda, educação e saúde –, classificando os municípios em quatro categorias, de acordo com o índice de desenvolvimento humano: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1)”. (Relatório ANA, 2015, p. 63)

Brasília (R\$ 99,95 bilhões), Goiânia (R\$ 17,87 bilhões) e Uberlândia (R\$ 12,48 bilhões), responsáveis também pelo maior peso relativo que ganham os setores industrial e de serviços.

No ramo industrial, as maiores concentrações de estabelecimentos (indústrias extrativas e de transformação) estão localizadas junto aos grandes centros urbanos (Figura 15), tanto pela oferta de infraestrutura física e logística quanto pela proximidade ou facilidade de interconexão a mercados consumidores. Neste sentido, Goiânia concentra 25,8% dos 20.739 estabelecimentos industriais identificados nos municípios da bacia do Paranaíba (IBGE, 2010). Em Brasília estão localizados 15,4% destes estabelecimentos, enquanto Uberlândia concentra 7,8% do total. Aparecida de Goiânia, Anápolis, Rio Verde e Patos de Minas também se destacam com elevado número de estabelecimentos. Estima-se que a indústria possuía cerca de 2,4 milhões de pessoas assalariadas nos 20.739 estabelecimentos (IBGE, 2010). (IBGE, 2010, apud Plano Comitê de Bacia Rio Paranaíba, Relatório Síntese, 2013, p. 60).

A região da bacia hidrográfica do Rio Paranaíba é produtora e exportadora de energia elétrica para o país, abriga grandes projetos agroindustriais, de mineração, irrigação e projetos turísticos. A exploração de minerais, que foi um importante componente no processo de ocupação do solo na área da Bacia, em larga escala, está concentrada em seus territórios a nordeste, leste e sudeste, onde estão instalados os maiores empreendimentos do ramo. Nos municípios de Minas Gerais, concentra-se a maior produção mineral, especialmente em Araxá e Tapira, que juntas somam cerca de 54% da comercialização mineral. Ainda em Minas Gerais, Lagamar, Patrocínio, Patos de Minas, Uberaba e Serra do Salitre há considerável produção de minérios. Em Goiás, destaca-se Catalão. Brasília também contribui com a produção de minérios, além de outros municípios da Bacia que participam com produção mineral. (PRHBRP, 2013, p. 67/68).

A cana de açúcar ocupou uma área de “833.900 ha na safra de 2010/2011, superando os 139.465 ha da safra de 2003/2004, obtendo 500% de crescimento” (Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio, 2013, p. 69). Com base nos dados do “IBGE (2006) e ANA (2010), estimou –se que a área irrigada da bacia chegou a 608.808,9 ha, ocorrendo um crescimento expressivo a partir dos anos 1990. No ano de 1980, a área irrigada representava 5% da atual”<sup>42</sup> (PRHBRP, 2013, p. 70).

A pecuária é outra atividade econômica expressiva no contexto da Bacia, com rebanhos de aves, bovinos e suínos. O rebanho de aves está concentrado nos municípios ao longo da BR-365, alcançando as ferrovias no sentido norte. Os rebanhos bovinos estão instalados em maior quantidade no entorno dos “municípios de Cristalina e Rio Verde, em Goiás; Uberlândia e Pato de Minas, em Minas Gerais; e Paranaíba, no Mato Grosso do Sul. No setor da produção de galináceos, houve um grande crescimento nas últimas décadas, chegando à marca de 77,2 milhões de cabeças” (PRHBRP, 2013, p. 71).

---

<sup>42</sup> Os dados apresentados estão PRHBRP, 2013, com referência de dados do IBGE de 2010. (PRHBRP – Plano de Recursos Hídricos da Bacia hidrográfica do Rio Paranaíba).

O potencial econômico dessa área não se restringe às atividades agropecuárias, a indústria cresceu no conjunto da economia na região da Bacia do Paranaíba. Os eixos cortados pelas rodovias federais, antes pelas ferrovias, e as principais rodovias estaduais são os que concentram as atividades industriais, “localizadas nos municípios de maior porte e que oferecem condições de acesso e infraestrutura para a logística de funcionamento do setor, Goiânia/GO, Uberlândia/MG e Brasília/DF”. (Diagnóstico da Bacia do Rio Paranaíba, 2012, P. 201).

#### **4.2 - Aspectos da Biodiversidade na Bacia do Rio Paranaíba**

As diferentes e variadas formas de vida, animais e vegetais compõem a biodiversidade de vários ambientes com o importante papel de garantir o equilíbrio dos diversos ecossistemas. Nesse conjunto, está inserida a relação do ser humano com a natureza, seu modo de vida e de uso dos múltiplos recursos naturais. No âmbito da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, composta pelos biomas do Cerrado e Mata Atlântica, o uso dos recursos naturais para a produção econômica provocou desgaste e destruição da cobertura vegetal, além de poluição dos recursos hídricos. “A cobertura vegetal original do Cerrado é de 22,4% e da Mata Atlântica<sup>43</sup> é de 14,4%” (PRHBRP, 2013, p. 47).

As Unidades de Gestão Hídrica – UGH’s - Corumbá, São Marcos e Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba - são áreas com maior cobertura original da Mata Atlântica e localizam-se nas proximidades do rio. No caso do Cerrado, “são as UGH’s Claro, Verde, Correntes e Apuré e Corumbá, também presentes nas UGHs São Marcos e Rio Araguari” (Relatório Síntese, 2013, p. 47). A expansão da agroindústria e o crescimento dos centros urbanos contribuem para o desmatamento na área da Bacia, chegando a destruir “75,9% da área original de Cerrado e 85,4% da área de Mata Atlântica” (Relatório Síntese, 2013, p. 47).

No aspecto da preservação dos ecossistemas, a Bacia do Rio Paranaíba conta com “44

---

<sup>43</sup> A Mata Atlântica é formada por um conjunto de formações florestais (Florestas: Ombrófila Densa, Ombrófila Mista, Estacional Semidecidual, Estacional Decidual e Ombrófila Aberta) e ecossistemas associados como as restingas, manguezais e campos de altitude, que se estendiam originalmente por aproximadamente 1.300.000 km<sup>2</sup> em 17 estados do território brasileiro. Hoje os remanescentes de vegetação nativa estão reduzidos a cerca de 22% de sua cobertura original e encontram-se em diferentes estágios de regeneração. Apenas cerca de 7% estão bem conservados em fragmentos acima de 100 hectares. Mesmo reduzida e muito fragmentada, estima-se que na Mata Atlântica existam cerca de 20.000 espécies vegetais (cerca de 35% das espécies existentes no Brasil), incluindo diversas espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Além de ser uma das regiões mais ricas do mundo em biodiversidade, tem importância vital para aproximadamente 120 milhões de brasileiros que vivem em seu domínio, onde são gerados aproximadamente 70% do PIB brasileiro, prestando importantíssimos serviços ambientais. Regula o fluxo dos mananciais hídricos, assegura a fertilidade do solo, suas paisagens oferecem belezas cênicas, controla o equilíbrio climático e protege escarpas e encostas das serras, além de preservar um patrimônio histórico e cultural imenso. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>; acesso: dez./2016.

unidades de Conservação, UCs, federais ou estaduais, 28 delas concentradas no Distrito Federal” (ICMBio, 2011). “18 UCs de proteção integral totalizam 1,1% da área total, enquanto as 26 UCs de uso sustentável totalizam 2,2% do território”. Neste sentido, apenas “3,3% da área da Bacia do Rio Paranaíba encontra-se protegida com UCs, não havendo unidade de proteção nas UGHs Santana-Aporé e São Marcos”. (PRHBRP, 2013, p. 48). O território da Bacia conta, ainda, com “43 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs)”, com maior “índice na parte oeste, representando 0,05% da área total da bacia do Rio Paranaíba” (PRHBRP, 2013, p. 49).

No contexto do ecossistema aquático, a bacia hidrográfica do Rio Paranaíba encontra-se inserida na “unidade ictiogeográfica usualmente referenciada como Complexo Paraná/Paraguai na Província Ictiofaunística do Alto Paraná” (PRHBRP, 2013, p. 52). A construção das hidroelétricas tornou-se uma ameaça à preservação da biodiversidade aquática, porque concorre para o processo de degradação dos rios e qualidade da água.

A Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, uma região de importantes recursos naturais e no aspecto econômico, está posicionada no cenário nacional com produção agrícola e pecuária em escala comercial, inclusive para a exportação. A partir da década de 1980, houve a expansão agrícola, com destaque para a soja, cana-de-açúcar com a instalação de usinas sucroalcooleiras, “com maior intensidade nos anos 2000, ocupando uma “área de 139.465 ha na safra 2003/04 e de 833.900 ha em 2010/11, além do expressivo aumento da área irrigada que passou de 741 há, em 1960, para 608.809 h, em 2010”. (PRHBRP, 2013, p. 68). É nesse cenário político, social e econômico que está inserida a bacia hidrográfica do Rio Paranaíba.

#### **4.3 – A Criação e Instalação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba**

O Comitê da Bacia do Rio Paranaíba foi criado por Decreto Presidencial, em 16 de julho de 2002. Desta data até 2008, transcorreu a articulação e a organização da direção do Comitê da Bacia para iniciar seu funcionamento. Em 2003, foi designada a diretoria provisória do Comitê de Bacia, através da Portaria do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH n. 15. A partir de 2006, a comissão de instalação do Comitê de Bacia trabalhou com o objetivo de promover a organização e a escolha dos membros para compor a direção do Comitê.

No processo de instalação do Comitê dessa Bacia Hidrográfica foram realizados “encontros regionais, reuniões de mobilização e plenárias setoriais” (CNRH, 2007). A primeira diretoria eleita iniciou seu funcionamento em 10 de junho de 2008 com a posse de seus membros. Em seguida, instituiu-se o Regimento Interno do Comitê de Bacia que estabelece as finalidades do mesmo nos seguintes termos:

Art. 3º O CBH - Paranaíba tem por finalidade:

I – promover e articular a gestão dos recursos hídricos e as ações de sua competência, considerando a bacia hidrográfica do rio Paranaíba como unidade de planejamento e gestão, apoiando a consolidação das políticas públicas afins e os interesses das presentes e futuras gerações, visando o desenvolvimento sustentável da bacia hidrográfica;

II – promover a articulação federal, interestadual e intermunicipal, integrando as iniciativas regionais de estudos, projetos, planos e programas às diretrizes e metas estabelecidas para a bacia hidrográfica do rio Paranaíba, com vistas à conservação e à proteção de seus recursos hídricos;

III – promover a execução das ações e exercer as atribuições definidas no âmbito da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do Plano Nacional de Recursos Hídricos, implementando e integrando as ações previstas na Lei nº 9.433/97, nas leis estaduais correspondentes e em normas complementares supervenientes;

IV – apoiar a criação e promover a integração com instâncias regionais de gestão de recursos hídricos da bacia, tais como: os comitês de bacias de rios afluentes, os consórcios intermunicipais, as associações de usuários, organizações de ensino e pesquisa, organizações não- governamentais e outras formas de organização. (CNRH, 2007).

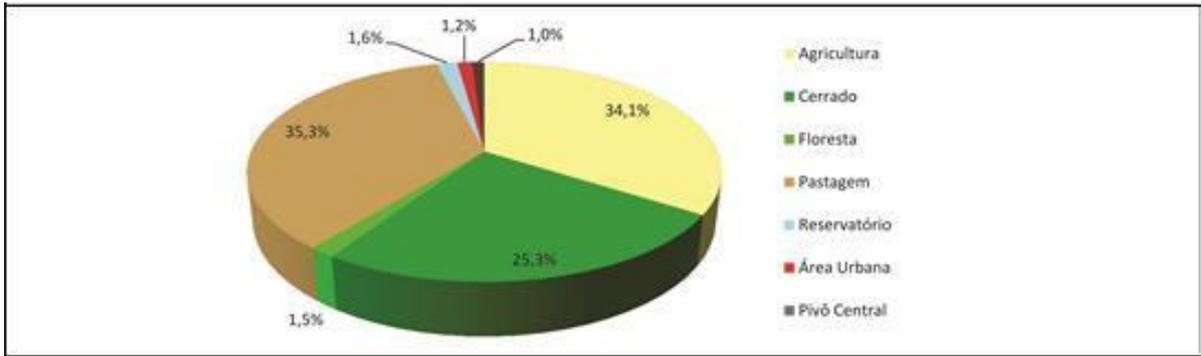
A diretiva apontada tem como objetivo promover a integração do Comitê da Bacia do Rio Paranaíba aos demais órgãos do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e o compartilhamento das responsabilidades de gestão entre o Estado, a sociedade civil e os usuários de água como parte da política de descentralização da gestão, definida na Lei N. 9.433/97 e pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos. (BRASIL, 1997)

O processo de ocupação do solo da região que compreende a bacia teve lugar nas conquistas do sertão brasileiro a partir do séc. XVII com as entradas<sup>44</sup> e as bandeiras<sup>45</sup>. A mineração foi uma das principais atividades econômicas no processo de ocupação, particularmente nos Estados de Minas Gerais e Goiás. O declínio da mineração, na segunda metade do Séc. XVIII, deu lugar ao início da atividade agropecuária e agrícola, no primeiro momento para abastecimento dos próprios agricultores, depois, “tornou-se uma das regiões de grande produção de grãos e de gado do País” (Relatório do Plano de Recursos Hídricos do Rio Paranaíba, 2013, p. 60). A ocupação do solo (em % da área total da bacia) está representada na figura abaixo.

<sup>44</sup> As entradas eram expedições oficiais (organizadas pelo governo) que saíam do litoral em direção ao interior do Brasil. Atuavam no combate aos grupos indígenas que ofereciam resistência aos colonizadores. Eram compostas, em sua maioria, por soldados portugueses e brasileiros (a serviços das províncias).

<sup>45</sup> As bandeiras eram expedições organizadas e financiadas por particulares, principalmente paulistas. Partiam de São Paulo e São Vicente principalmente, rumo às regiões centro-oeste e sul do Brasil. Atacavam missões jesuíticas, capturando índios, que seriam comercializados como escravos. Eram lideradas por paulistas chamados de bandeirantes e tinham em sua composição familiares, agregados, brancos pobres e mamelucos. Entradas e Bandeiras. (Volpato, Luiza Rios Ricci. Editora: Global. Disponível em: [www.historiadobrasil.net](http://www.historiadobrasil.net)).

Figura 07. Uso e ocupação do solo na área da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.



Fonte: PRH – Relatório Síntese da Bacia do Paranaíba, 2013.

As transformações ocorridas no processo de ocupação de um determinado território se caracterizam pela diversidade de uso e pelas relações que são socialmente construídas.

[...], parecia não haver conflitos entre a territorialização em manchas do capital industrial e financeiro que ocupava as áreas próximas aos centros urbanos e as vias de escoamento, secundarizando aquelas, aparentemente pouco habitadas. Todavia, na contemporaneidade o capital não se efetiva em manchas, mas em redes, e isso interfere sobremaneira na produção do espaço geográfico, gerando, conforme a aceleração dos investimentos, substanciais alterações nas formas de produzir, nas relações sociais de produção, na estrutura fundiária, dentre outras. [...]. Percebe-se grandes diferenças daquela paisagem descrita nos idos dos anos 1940 para a que se observa na atualidade. Não foi apenas a mudança na aparência, na forma de produzir e/ou na introdução ao progresso técnico; alterou-se o conteúdo das relações de produção e das modalidades de trabalho, inferindo indiferentes formas de ação política com desdobramentos territoriais diferenciados. (MENDONÇA, 2004, p. 131).

A análise é relativa ao Sudeste goiano, que está situado na área da Bacia do Rio Paranaíba. Porém, em seu aspecto geral, pode servir de parâmetro para as transformações empreendidas em toda a área da Bacia do Rio Paranaíba, na medida em que essa região apresenta grandes transformações econômico-sociais a partir da década de 1930, com a política da marcha para o Oeste, incentivada pelo Governo Federal e, mais recente, com o crescimento da produção de grãos para exportação, instalação de usinas de cana de açúcar, exploração de minérios, instalação de indústrias, inclusive automobilísticas em Catalão e Anápolis. Essas mudanças causam reflexos nas relações de trabalho e no deslocamento da população do campo para a cidade. O uso de novas tecnologias e a produção de *commodities* são fatores que contribuíram para a diminuição da população na área rural.

Existem “18 comunidades quilombolas situadas em municípios da Bacia, registradas pela Fundação Cultural Palmares (2011), distribuídas em 02 comunidades no Mato Grosso do Sul (em Paranaíba), 07 em Goiás (Silvânia, Cidade Ocidental, Cromínia, Mineiros, Trindade e Aparecida de Goiânia) e 09 em Minas Gerais (Monte Carmelo, Paracatu, Uberlândia, Serra do Salitre e Campinópolis)”. (FUNAI, 2012 apud Relatório do Plano de Recursos Hídricos da

Bacia do Rio Paranaíba, 2013, p. 71). Quanto as comunidades indígenas, os dados registrados no Relatório do Plano da Bacia, informa que, segundo com dados da “FUNAI (2012), não existem atualmente terras indígenas homologadas ou em estudo na bacia do rio Paranaíba, embora existam registros arqueológicos da existência pretérita destas comunidades”. (Relatório, p. 71).

Segundo dados do INCRA (2012), existem 139 assentamentos rurais na bacia, com um total de 7.392 famílias e com possibilidade de abrigar mais, visto ter capacidade total para 7.978 famílias. Criados entre 1986 e 2011, os assentamentos ocupam uma área total da ordem de 260 mil ha. A maior parte está localizada em Minas Gerais (76 projetos), em especial na UGH Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba, com 48 projetos. “A maioria dos projetos é de assentamento federal, com exceção de 09 projetos do Distrito Federal, 07 distritais, 01 do tipo casulo e 01 do tipo integrado de colonização” (Relatório do Plano de Bacia do Rio Paranaíba, 2013).

A agroindústria conta com “49 usinas sucroalcooleiras em funcionamento localizadas, principalmente, nas UGHs do Turvo e dos Bois e Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba. Há cerca de 30 projetos para novas unidades na área da Bacia” (UDOP, 2011; PRHBRP, 2013). Essa demanda coloca para o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba a discussão acerca da prioridade de uso da água, além de questões socioambientais que decorrem da construção de UHE’s, tais como o deslocamento de populações que é um dos problemas que se reproduzem e revelam contradições no âmbito da política energética do País.

Há diversidade de questões socioambientais e de atividades econômicas em diferentes espaços do território da Bacia. O deslocamento de comunidades em razão da construção de hidrelétricas, os conflitos pelo uso da água, a exploração da atividade mineradora com maior concentração no Estado de Minas Gerais, a produção de grãos, no Sudoeste goiano, o avanço das usinas sucroalcooleiras, a indústria nas áreas de maior urbanização - Goiânia, Brasília e Uberlândia -, expressivo desenvolvimento da pecuária, dentre outros aspectos configuram o cenário no qual o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba está estruturado.

#### **4.4 – O Perfil da Composição do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba – Gestão (2013/2015)<sup>46</sup>**

A distribuição percentual de participação por setor de representação nos comitês de bacia está regulada pela Lei 9.433/97 e estabelecida pela Resolução N. 24/2002 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, que alterou a Resolução N. 05/2000 do mesmo

---

<sup>46</sup> A gestão 2013/2015 era a que estava exercendo a direção do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba à época da pesquisa.

conselho, nos seguintes termos:

Art. 1º - Os arts. 8º e 14 da Resolução no 5, de 10 de abril de 2000, passam a vigorar com as seguintes alterações:

II - número de representantes de entidades civis, proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, com pelo menos, vinte por cento do total de votos, garantida a participação de pelo menos um representante por Estado e do Distrito Federal;

III – número de representantes dos usuários dos recursos hídricos, obedecido quarenta por cento do total de votos; (CNRH, 2002).<sup>47</sup>

Os comitês de bacia possuem a prerrogativa de definir a porcentagem de participação de cada setor na composição de sua direção, obedecendo aos critérios gerais da lei 9.433/1997 e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. O Comitê de Bacia do Rio Paranaíba estabeleceu os critérios e fixou o número de participantes por setor no artigo 5º de seu Regimento Interno, que foi modificado em 2015. O Poder Público Federal possui 02 representantes, os Estados e Distrito Federal, 05, os municípios da bacia contam com 07 representantes, o setor de usuários participam com 18 membros e a sociedade civil organizada tem 13 participantes.

O Comitê de Bacia do Rio Paranaíba é composto por 45 membros titulares, sendo que cada titular possui um suplente; a diretoria executiva é composta por 01 presidente; 02 vice-presidentes; e 01 secretário. A composição padrão é distribuída segundo os critérios de representação por setor, conforme o quadro abaixo.

Tabela 2. Composição do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba: por setor de representação.

Setor / Segmento	MG	GO	DF	MS
<b>Poder Público (14)</b>				
União			2	
Estado	1	1	2	1
Município	3	4	0	0
<b>Usuários (18)</b>				
Abastecimento urbano e lançamento de efluentes	1	2	1	0
Indústria e mineração	1	2	0	0
Irrigação e uso agropecuário	2	2	1	0
Hidroeletricidade	2	1	0	0
Pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos	1	1	0	0
Hidroviário	0	1	0	0
<b>Sociedade Civil (13)</b>				
Organizações técnicas e de ensino e pesquisa	2	2	1	1
Organizações não governamentais	3	2	2	0
<b>Total de membros</b>	<b>45</b>			

Fonte: Plano de Recursos Hídricos do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba - PRHBRP, 2013, p. 252. (Relatório Síntese).

<sup>47</sup> Resoluções disponíveis em: <http://www.cnrh.gov.br>; Acesso em 20/04/2016.

A análise que segue é relativa à composição da diretoria de 2013/2015 - período em que foi realizada a pesquisa de campo com questionário - e tem como base o retorno de 27 membros do Comitê de Bacia ao questionário que aplicamos. Constituindo-se assim, em uma pesquisa amostral, conforme já explicitado na metodologia. Considerando o universo dos questionários devolvidos, tem-se a seguinte representação: as instituições da sociedade civil e de usuários possuem o mesmo percentual, 30%; em seguida, as ONGs com 15%; o poder público federal e estadual com 11%; e os municípios aparecem com o menor índice de participantes, 4%. A análise dos resultados nesse item tem o objetivo de caracterizar a composição do Comitê do Rio Paranaíba no período pesquisado.

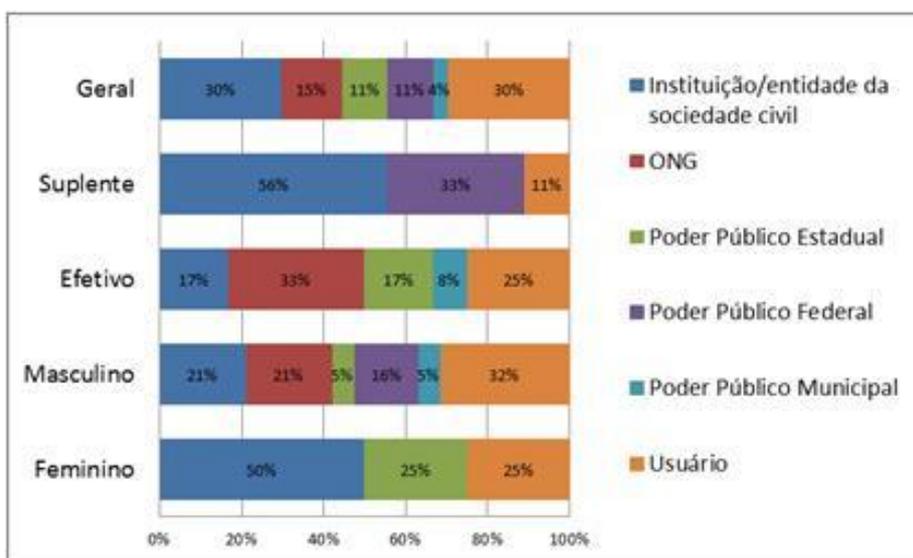


Figura 08. Membros do Comitê de Bacia, respostas ao questionário para a pesquisa: por setor de representação.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração do gráfico: Marcos Eduardo de Souza Lauro.

No universo de 27 respostas<sup>48</sup>, 17% dos membros efetivos são mulheres e 83% são homens. A diferença é acentuada, mostrando a persistência da maior presença masculina nos espaços de poder, independentemente da característica e do tipo de instituição. Na representação por setor, as organizações da sociedade civil contam com 50% de mulheres e 21% de homens em sua representação; as ONG's não possuem representação de mulheres e no cômputo geral de representação por gênero, conta com 21% da representação do Comitê de Bacia, composta por homens; a representação do poder público está distribuída com 25% de mulheres e 5% de homens na esfera estadual. Nenhuma mulher e 16% de homens, na federal; nenhuma mulher e 56% de homens, na esfera municipal; o setor de usuário tem 25% de representação de mulheres e 32% de homens.

<sup>48</sup> Os dados sobre o perfil da composição da diretoria da gestão do Comitê do Rio Paranaíba, 2013/2015, foram obtidos por meio do questionário aplicado aos membros do Comitê.

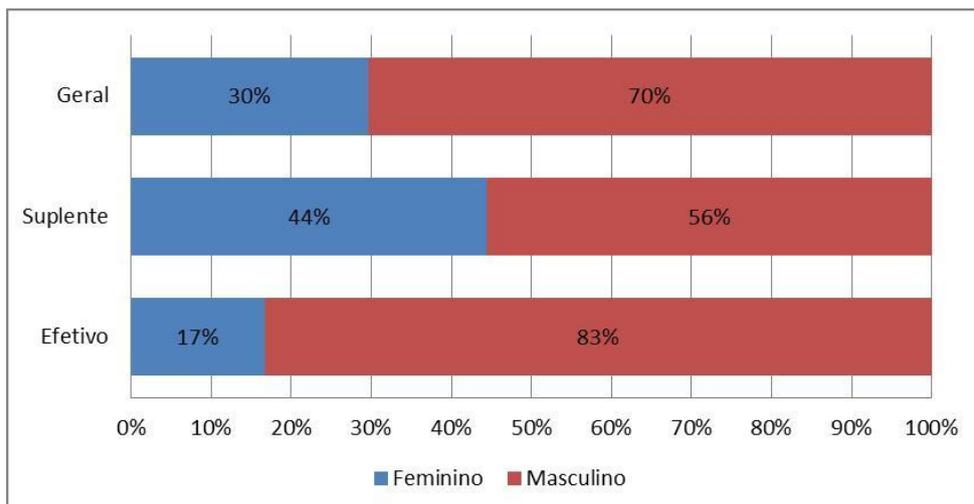


Figura 09. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por sexo.  
 Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro.

No quesito “idade” até 30 anos, não há mulheres participando do Comitê de Bacia e 21% são homens; entre 31 e 40 anos, 38% são mulheres e 16%, homens; de 41 a 50 anos, 13% mulheres e 11% homens; acima de 50 anos, 50% mulheres e 53% homens.

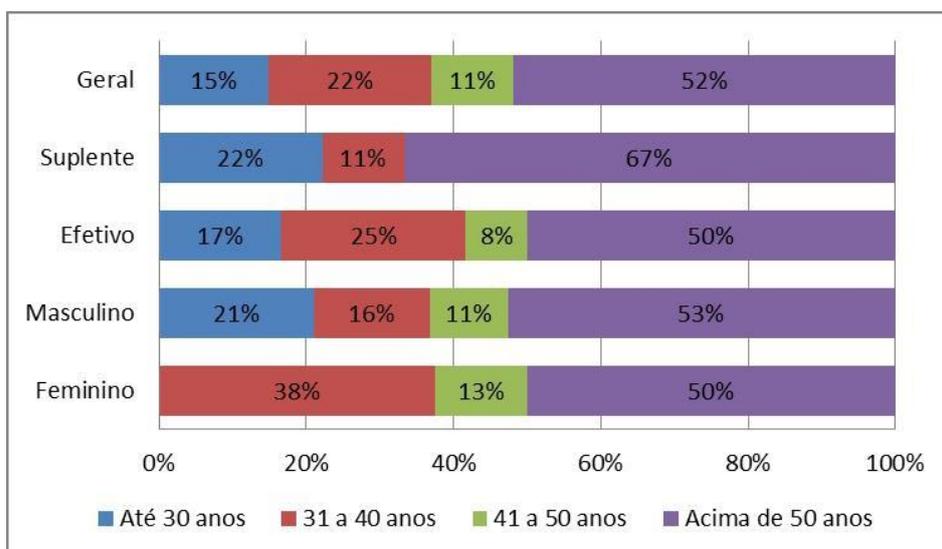


Figura 10. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por idade.  
 Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

Quanto à formação acadêmica/titulação, 75% das mulheres são especialistas, 25%, mestres e 0%, doutoras; entre os homens, 11% não completaram o curso superior, 11%, finalizaram o curso superior, 53% são especialistas, 21%, mestres e 5%, doutores. Nesse aspecto, a questão de gênero aparece de forma acentuada. Todas as mulheres que participam do Comitê possuem curso superior, porém nenhuma chegou à qualificação de doutorado, a maior parte teve acesso ao nível de especialização, enquanto os homens, apesar de 11% dos

componentes não terem finalizado a graduação, somente eles chegaram ao nível de doutoramento. A complexidade das relações nesses espaços institucionalizados reflete na qualificação de quem participa. A baixa participação de representantes de setores populares, como os de associação de bairro, é também reveladora de dois aspectos: o da exclusão desses setores e da falta de uma política de capacitação de seus membros para qualificar o nível de participação. Nesse comitê, em específico, a maioria da representação é qualificada, do ponto de vista da escolaridade, como demonstra o quadro a seguir.



Figura 11. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por nível de escolaridade.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C. Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

Com relação à profissão, 25% das mulheres e 5% dos homens são analistas ambientais; 13% das mulheres e 31% dos homens são biólogos; já 38% de mulheres e 31% dos homens são engenheiros; dentre os professores não há mulheres e 13% são homens; 25% das mulheres e 19% dos homens exercem outras profissões, sendo que 19% dos homens não identificaram as profissões.

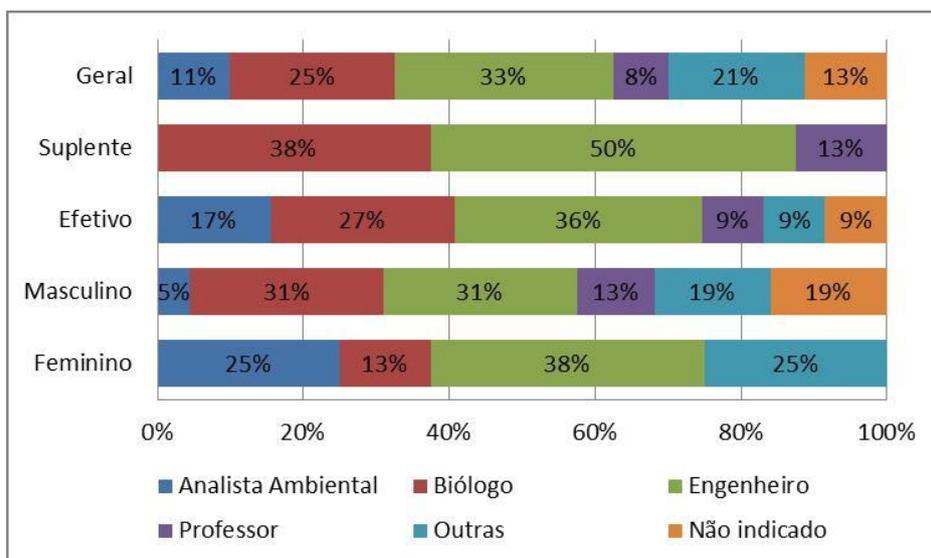


Figura 12. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por profissão. Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro.

Quanto ao tempo de atuação na gestão do comitê de bacia, tem-se que, até 3 anos, 75% de mulheres e 53% de homens; entre 3 e 5 anos, 25% de mulheres e 26% de homens; acima de 5 anos, nenhuma mulher e 21% de homens. Quanto à função que os membros do Comitê exercem nas instituições/entidades que representam, nenhuma mulher e 11% dos homens faz parte da direção executiva; como diretor/a, 38% de mulheres e 21% de homens; os funcionários comissionados que representam órgãos públicos, nenhuma mulher e 21%, homens; entre os funcionários efetivos, 63% é de mulheres e 26% de homens; como membro colaborador da respectiva instituição representada, nenhuma mulher e 21% de homens.

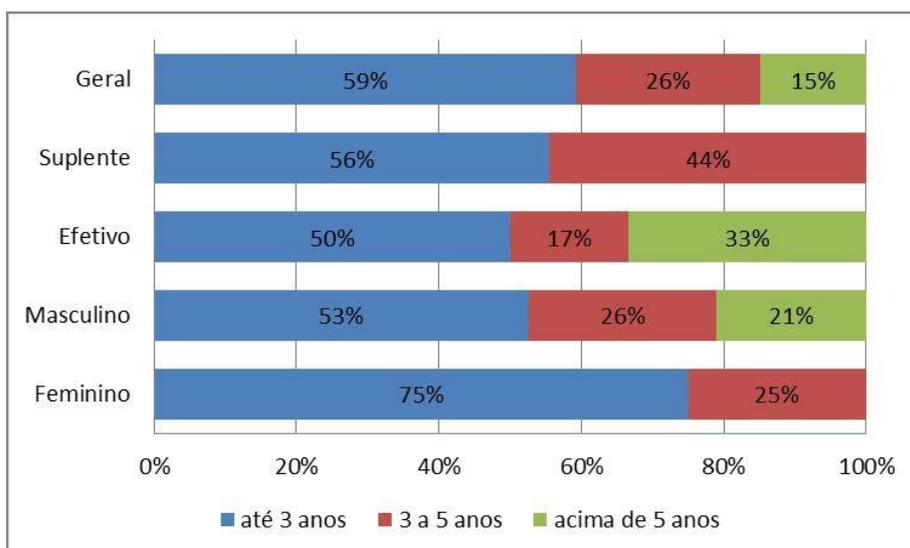


Figura 13. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por tempo de participação.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro.

A representação no Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, por função que exerce nos órgãos ou instituições que representam, tem-se que, entre os membros efetivos, 25% são diretores, 17% são da executiva e 25% são funcionários colaboradores, ou seja, não possuem funções de destaque na instituição representada. 22 % da representação é composta por funcionários comissionados e 33 % por funcionários efetivos, nesse caso, trata-se da representação do setor público. No setor público, há predominância de funcionários de carreira, enquanto que no setor da sociedade civil, a metade da representação não ocupa cargos expressivos.

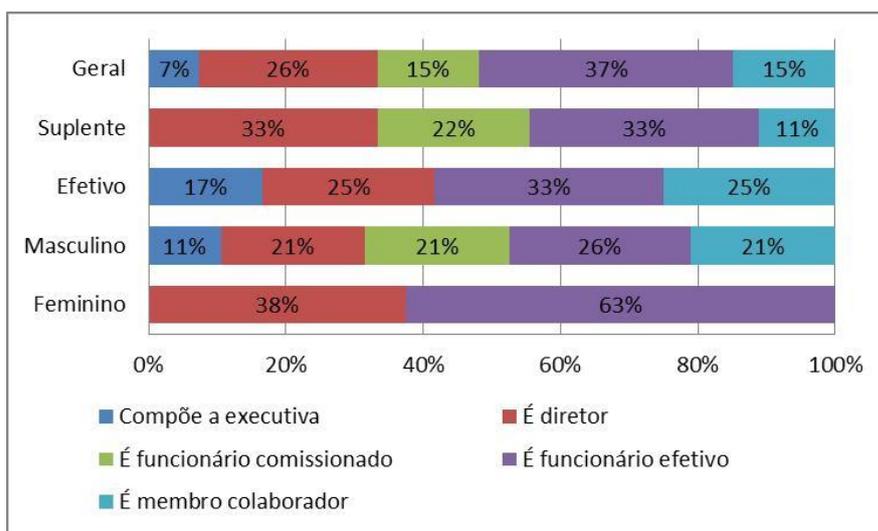


Figura14. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por função que os membros exercem nas instituições que representam.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

Os homens comparecem com mais frequência às reuniões do Comitê de Bacia do que as mulheres. Elas possuem 38% de alta frequência, 38% de média e 25% de baixa. Já eles possuem 53% de alta frequência, 32% de média e 16% de baixa.

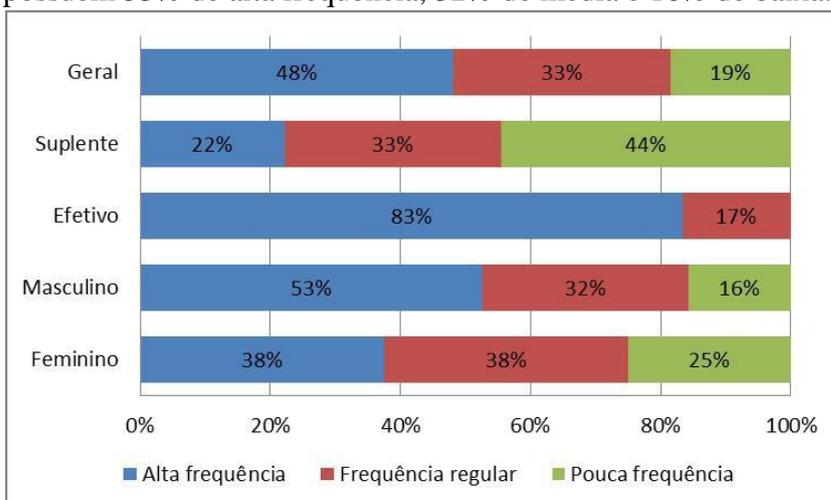


Figura 15. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por nível de frequência dos membros do comitê nas reuniões.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

Outro aspecto que se destaca é a intersecção de membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba que participam de outros comitês ou conselhos. Entre os efetivos, 6% estão em outros espaços no âmbito municipal, 44% na esfera estadual e 31% na federal. Esse fato indica que a representação das organizações sociais e do próprio Estado se repete em diferentes organismos institucionalizados de partilha de poder, o que pode causar um círculo vicioso na dinâmica da discussão de políticas públicas e nas ações desses organismos.

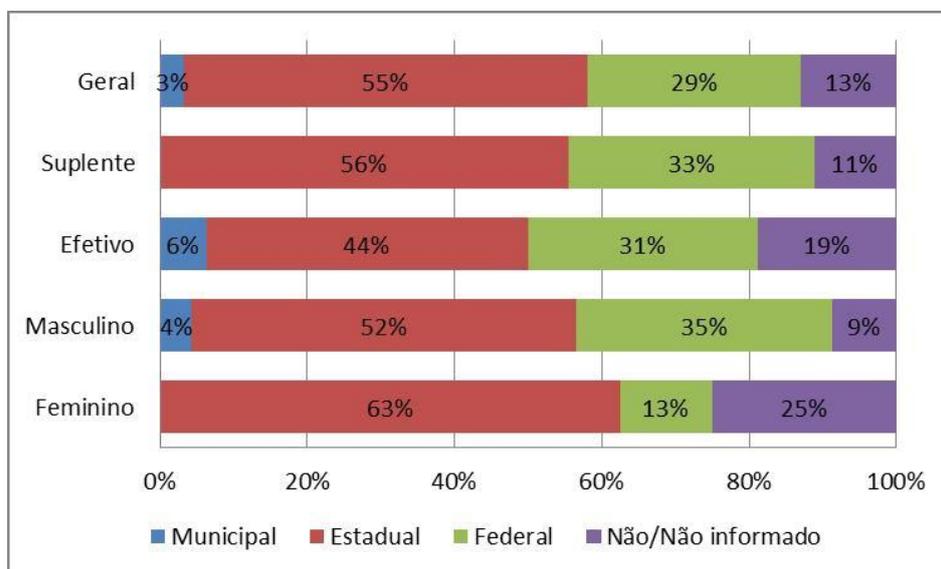


Figura 16. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa por participação em outro comitê/conselho.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê, Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

#### 4.5 – As Águas na Bacia do Rio Paranaíba: usos e tensões

O Artigo primeiro da Lei 9.433/1997, ao configurar os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelece, no inciso IV, que “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas”; e no inciso V, “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”.

O princípio dos usos múltiplos da água constitui importante base da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. As diferentes necessidades de uso da água (abastecimento humano, indústria, dessedentação de animais, esgotamento sanitário, geração de energia, pesca, mineração, pecuária, lazer, navegação, turismo, agricultura, dentre outros), passaram a ser contempladas no direito de acesso aos recursos hídricos.

A exceção estabelecida na lei ressalva que em situação de escassez, a prioridade de uso da água é o abastecimento público humano e a dessedentação de animais. Os demais usos não

contam com uma ordem de prioridade. Assegurar esse direito e sua aplicabilidade é tarefa da gestão de recursos hídricos que deve ser feita pelo comitê de bacia, responsável pela unidade territorial da bacia hidrográfica. A água é fonte de vida e também de conflitos. Seus usos e gestão - a partir da bacia hidrográfica - devem ser analisados dentro do contexto político e ambiental na complexidade que se constitui na atualidade.

A região da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba apresenta problemas, considerados pela Agência Nacional de Águas, ANA, de potenciais conflitos pelo uso dos recursos hídricos, tais como a disputa em áreas de irrigação e hidroeletricidade, a deterioração da qualidade das águas pelo lançamento de esgotos domésticos sem o devido tratamento, a insuficiência hídrica para o abastecimento dos grandes centros urbanos e o uso indiscriminado de águas para irrigação, além da não observação adequada da necessidade de usos múltiplos das águas (ANA, Relatório, 2009).

Considerando a Região Hidrográfica do Paraná, na qual a Bacia do Rio Paranaíba está inserida, os problemas hídricos já se apresentam, com destaque para a parte sudeste e mais especificamente para o Estado de São Paulo que recentemente passou por uma grave crise hídrica. O documento sobre a crise hídrica no Brasil, elaborado pela ANA – Agência Nacional de Águas (2014), destaca alguns temas e localiza os principais problemas que atingem os usos da água nessa Região Hídrica. No aspecto do abastecimento urbano, aponta que o Rio Meia Ponte sofre com o lançamento de esgotos da Região Metropolitana de Goiânia, o que deteriora a qualidade da água.

No Rio Tietê, em São Paulo, dramaticamente poluído, seus mananciais estão sendo ocupados em razão da expansão urbana dos municípios da Grande São Paulo. No âmbito do Sistema Cantareira, no Alto Tietê e bacias do PCJ, existe uma demanda para a transposição de “31 m<sup>3</sup>/s da bacia do rio Piracicaba para a bacia do Alto Tietê” (ANA, 2014 p.109). Já no âmbito do rio Piriapau, a disputa se localiza na necessidade de abastecimento urbano e o uso para irrigação, o que provocou o estabelecimento de uma Resolução da ANA, nº 127/2006, para regular a utilização dos recursos hídricos nessa área.

Ocorre, ainda, a competição entre indústria e abastecimento urbano e para o uso entre hidrovia e geração de energia, colocando na pauta da gestão a necessidade de manter o “volume mínimo de água para o transporte fluvial e as normas para operação das usinas hidroelétricas, além de considerar a possibilidade de inundações no contexto da bacia. Já o rio Alto Iguaçu está sendo degradado pela expansão urbana na Região Metropolitana de Curitiba” (ANA, 2014 p.109). Outro fator de destaque no uso da água nessa Região Hidrográfica é a expansão do plantio da cana de açúcar para a produção sucroalcooleira. Na região do Paranapanema, “a

cadeia produtiva do setor envolve 57 usinas, sendo que a área plantada de cana foi de 1.087.824 há em 2013”. (ANA, 2014, p. 109).

O abastecimento de água na área da Bacia é considerado “acima da média nacional, atingindo o índice de 96,5%, sendo de 81,2% o índice nacional” (ANA, 2011, p. 311). Entretanto há municípios com deficiência de abastecimento de água para o consumo humano, notadamente no Estado de Goiás, com problemas sérios nos municípios de Luziânia/GO, mais baixo índice de fornecimento de água, além de Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás e Valparaíso de Goiás com “cobertura de 80%”, (DIAGNÓSTICO DO PRHBRP, 2011, P. 311). Todos situados no entorno do Distrito Federal. Na Região Metropolitana de Goiânia, os municípios de Aparecida de Goiânia e Hidrolândia contam com “índice inferior a 80% de atendimento”. No conjunto dos municípios da Bacia, “83% do serviço de abastecimento de água é feito pelas concessionárias estaduais”. (DIAGNÓSTICO DO PRHBRP, 2011, P. 311).

No âmbito da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, a demanda pelos usos dos recursos hídricos é crescente, tendo como “consumo efetivo 66,8% da vazão retirada que é 315,9 m<sup>3</sup>/s e o consumo corresponde a 211,1 m<sup>3</sup>/s” (PRHCBRP, 2013, p.76). A demanda por Unidade de Gestão Hídrica – UGH - está distribuída conforme a tabela abaixo.

Tabela 3. Usos da água por Unidade de Gestão Hídrica – UGH, na Bacia do Rio Paranaíba.

UGH	Agricultura Irrigada (m <sup>3</sup> /s)	Indústria (m <sup>3</sup> /s)	Mineração (m <sup>3</sup> /s)	Dessedentação (m <sup>3</sup> /s)	Abastecimento Humano (m <sup>3</sup> /s)	Total
Distrito Federal	3,9	0,2	0,00	0,1	1,3	5,5
Claro, Verde, Correntes e Aporé	8,2	2,0	0,00	1,5	0,2	11,9
Corumbá	17,9	0,6	0,00	1,0	1,4	21,0
Meia Ponte	10,8	1,5	0,00	0,7	1,6	14,5
São Marcos	21,3	0,6	0,02	0,3	0,1	22,3
Turvo e dos Bois	36,2	1,8	0,00	1,4	0,4	39,8
Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba	39,9	0,1	0,03	1,0	0,3	41,3
Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba	21,3	0,2	0,00	1,3	0,2	22,9
Rio Araguaian	26,4	0,2	0,27	0,7	0,6	28,1
Santana-Aporé	3,1	0,1	0,00	0,6	0,1	3,8
<b>Total Bacia</b>	<b>188,9</b>	<b>7,3</b>	<b>0,33</b>	<b>8,5</b>	<b>6,1</b>	<b>211,1</b>

Fonte: PRHBRP, 2013, p. 77. (Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba).

A agricultura irrigada é o maior consumidor de recursos hídricos na Bacia e a atividade mineradora a de menor consumo. O maior uso para a dessedentação de animais é na UGH de Claro, Verde, Campestre e Aporé. Para o abastecimento humano, a UGH do Meia Ponte é destaque por ser a área de maior concentração populacional e abrange a Região Metropolitana

de Goiânia. O uso na agricultura irrigada tem maior concentração nas UGHs dos rios Turvo, dos Bois e dos Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba. Na primeira, localiza-se o município de Cristalina com a “maior concentração de pivôs, são 750 pivôs” (SRH-GO, 2015). A exploração da agricultura por meio da irrigação e a construção de barragens para produção de eletricidade têm causado conflitos<sup>49</sup><sup>50</sup> relativos ao uso dos recursos hídricos na bacia. Reportagem de *O Popular* noticiou:

A região de Cristalina, Unai e Paracatu é monitorada pela Agência Nacional de Águas (ANA) por conta de conflitos por água, entre os próprios irrigantes e os produtores e a Usina Hidrelétrica da Batalha, como mostrou reportagem do POPULAR de 9 de fevereiro. Por conta dos conflitos, a Bacia do São Marcos terá a elaboração de novo marco regulatório. O estudo foi realizado pela ANA e a Embrapa Milho e Sorgo (MG), levando em consideração a crescente expansão da agricultura irrigada no Brasil. (O POPULAR, 6/3/2015).

O estudo realizado pela Agência Nacional de Águas – ANA, em parceria com a Embrapa Milho e Sorgo sobre a agricultura irrigada em 2013, verificou a existência de cerca de 18 mil pivôs centrais no país para uma área de 1,18 milhão de hectares, com aumento de 32% em relação ao censo agropecuário de 2006. Os Estados com maior índice de uso de recursos hídricos para a agricultura irrigada são “Minas Gerais, com 31%; Goiás, com 18%; Bahia, com 16%; e São Paulo, com 14%” (ANA, 2015). As bacias atingidas são as do rio São Francisco, rio Paranaíba, rio Grande e do rio Paranapanema. O consumo de recursos hídricos nessa região é elevado por ter alta densidade populacional e um número grande de indústrias.

Em 2012, o estudo de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, organizado pela ANA, anualmente, havia indicado:

[...] o resultado da estimativa das demandas por tipo de uso consuntivo de recursos hídricos em 2010. Como esperado, a maior vazão de retirada foi para fins de irrigação, 1.270 m<sup>3</sup>/s, o que correspondente a 54% do total, seguido do uso para fins de abastecimento humano urbano, cuja vazão de retirada foi de 522 m<sup>3</sup>/s. Com relação à vazão efetivamente consumida, que representa 51% da vazão de retirada, 72% correspondem à demanda de irrigação, seguida de dessedentação animal (11%),

<sup>49</sup> Conflito: Está instalado na sub-bacia do rio Paranaíba um caso de conflito pelo uso dos recursos hídricos entre irrigantes das cidades de Cristalina (GO), Paracatu (MG) e Unai (MG) e a Usina Hidrelétrica de Batalha, administrada por Furnas e construída para gerar 52,5MW de energia. Em 2010, a Resolução nº 562 da Agência Nacional das Águas (ANA) estabeleceu o Marco Regulatório do Uso da Água na bacia hidrográfica do São Marcos. A resolução garantia a disponibilidade hídrica para a Usina Hidrelétrica (UHE) de Batalha, ao passo que previa uma área irrigada equivalente pelo método de pivô central de 33.500 ha para o estado de Goiás e 30.000 ha para Minas Gerais.

A Resolução da Agência Nacional não levou em consideração a real quantidade de pivôs centrais instalados nas propriedades a montante do ponto da barragem, na data da Resolução já haviam 32.122 ha de irrigação por pivô central apenas no município de Cristalina e com projeção de crescimento anual da área irrigada de 4,28% ao ano. O tema foi levado à CTPI, que indicou a criação de um Grupo de Trabalho para a discussão do tema. Ao final do prazo previsto para a entrega do produto, o GT São Marcos apresentou uma minuta de deliberação que concede a prioridade na concessão de outorgas a montante da UHE Batalha conforme o disposto no inciso VIII do artigo 7º da Lei Federal 9433/1997 – que determina que os Planos de Recursos Hídricos devem conter as prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos. A questão será submetida a consultas públicas por se tratar de uma alteração no PRH Paranaíba. (Site: [www.cbh-paranaiba](http://www.cbh-paranaiba) ; acesso: abril/2016).

abastecimento urbano (9%), abastecimento industrial (7%) e abastecimento rural (1%). (ANA, 2012, p. 52).

A Bacia do Rio Paranaíba é uma das regiões com maior produção agrícola por irrigação. A área irrigada é de “608.808,9 com 23,4%” na UGH Turvo e dos Bois, “17,5% na UGH dos Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba”, o que corresponde a “85 mil ha e 77 mil ha na UGH do Rio Araguari”. No Estado de Goiás, as “UGHs de São Marcos e Claro, Verde, Correntes e Aporé com cerca de 50 mil ha irrigados cada” (PRHBRP, 2013, p. 80).

As mudanças no processo de produção agrícola, nas relações de trabalho no campo e o investimento em construção de usinas hidrelétricas são elementos que provocam conflitos na região da Bacia. No rio São Marcos há competição pelo uso da água para produzir energia e para a irrigação, o que provocou a redução de “5% da energia firme da UHE Batalha e limite para crescimento da agricultura irrigada na região” (Conj. Crise Hídrica, 2014, p.109). É uma área de tensão e um dos principais focos de disputa pelo uso da água entre a UHE de Batalha e os irrigantes.

Segundo AQUINO (2012), o Vale do Pamplona, que engloba parte do Distrito Federal e partes de algumas cidades de Goiás, como Luziânia e Cristalina, é uma região que apresenta mais de 250 rios, riachos e ribeirões, além dos rios Pamplona, São Marcos e São Bartolomeu. A região tem o título de maior área irrigada da América Latina, de acordo com informações da Secretaria Municipal da Integração e Agrodefesa de Cristalina. Segundo AQUINO (2012), os principais argumentos dos irrigantes para a legitimidade da sua expansão são: a produção de alimentos no país; as condições muito favoráveis para a expansão da agricultura na região do planalto central do Brasil e a expansão da fronteira agrícola. (SILVA e HORA, 2015, p. 171).

As tensões pelo uso da água intensificaram-se com as disputas entre irrigantes e usinas hidrelétricas. A outorga para a irrigação é um dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos determinados legalmente, e o controle de outorga e as medições da vazão da água, para sua autorização, deve ser um processo contínuo por parte do órgão concedente. Contudo, isso não se verificou no caso da Bacia do Rio Paranaíba. Há um conflito nos procedimentos na medida em que a gestão de uso dos recursos hídricos é responsabilidade do Comitê de Bacia e a outorga é de responsabilidade do órgão estadual, nesse caso, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, à época, ou da Agência nacional de Águas – ANA - se a outorga for em trecho de responsabilidade da União. Nesse modelo de atuação, se não ocorrer uma inter-relação afinada entre o órgão gestor e o concedente, a probabilidade de problemas aumenta, além da disputa própria daqueles que usam a água para alguma atividade econômica.

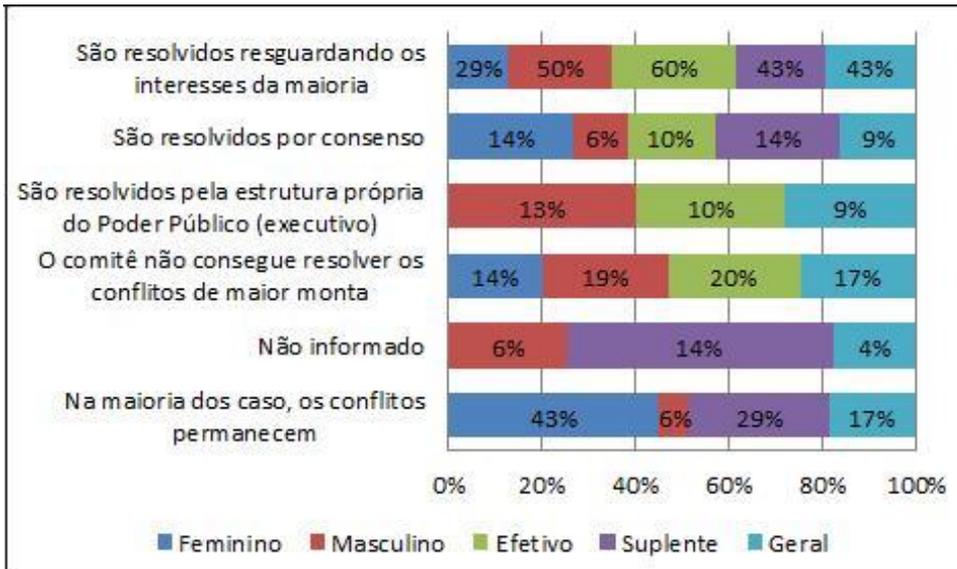


Figura 17. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa: opinião de membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba sobre resolução dos conflitos.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

Do universo pesquisado entre os membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, considerando os membros efetivos, esses entendem que a resolução dos conflitos resguarda os interesses gerais da maioria, sendo que 20% considera que o comitê não consegue resolver os conflitos de proporções mais complexas, além de ocorrer a intervenção de órgão executivo do poder público para resolução de 10% dos conflitos. Considerando a percepção dos integrantes masculinos, 13% entendem que os conflitos são resolvidos pela atuação de órgão executivo do poder público, e 19% que o Comitê de Bacia não consegue resolver as demandas conflituosas. 14% da representação feminina considera que o próprio Comitê não resolve os conflitos.

O comitê de bacia é o órgão com a responsabilidade de arbitrar conflitos e disputas pelo uso da água no âmbito administrativo, no entanto, são vários os fatores que devem ser considerados no processo de gestão para que essa competência tenha efetividade. Dentre eles, a afirmação da autoridade política do organismo gestor, no sentido de ser reconhecido como legítimo e legalmente competente para atuar na esfera das demandas conflituosas. O conhecimento técnico das condições hidrológicas da área da bacia, o domínio das informações da situação de usos da água e a capacidade de intervenção para resolução dos problemas decorrentes das disputas pelos recursos hídricos entre os usuários. Outro fator a ser considerado é a superposição de competências legais para a concessão de outorga, como no caso dos trechos de rios de domínio da União e a falta de integração e inter-relação política mais próxima entre os organismos que compõem o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos – SINGREH -, o que causa dificuldades para o fortalecimento do sistema.

Quadro 08. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Conflito pelo uso da água.

<b>Tema: Conflito pelo uso da água</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> Primeiro por que que surgiu conflito? Porque não houve informação. A base de gestão de recursos hídricos, para fazer a gestão de recursos hídricos tem que fazer avaliação, e você não faz avaliação. Se você não monitora, não faz as medições, se você não tem informação segura, não tem jeito de fazer uma boa gestão. Começa a dar outorga sem saber a disponibilidade hídrica, dar outorga sem fazer a fiscalização, você dá outorga para o usuário tirar 500 litros e ele está tirando 1000 litros ou não está nem tirando. Então o que que aconteceu, um dos problemas lá em Cristalina foi a gestão. No catálogo da SEMARH, no cadastro não batia nunca o número de usuários e as outorgas com o que tinha realmente. Então a ANA que foi dar outorga da ANEEL, da usina de Batalha, informou que tem tantos usuários, e fizeram um projeto em cima disso. Na verdade tinha o dobro de usuários querendo água, então não tinha informação correta. Mesma coisa para o lado de Minas Gerais, não tem cadastro preciso, como Goiás também deixou a desejar. Se não vem informação, sempre vai ter problema com falta de água, e hoje você pode ter informação em tempo real, você pode ter uma tela lá no seu órgão gestor, ver o que está passando, o que está entrando no Meia Ponte, o que está saindo, você pode ligar e dizer desliga o pivô ai pra atender ao seu vizinho que vai precisar de água em tal hora, isso ai é gestão, a outorga é um sistema do instrumento mais importante da gestão, então o que compreende a outorga, a informação atual da demanda, a fiscalização. O que aconteceu em Cristalina foi que não tinha nada disso, tinha um papel que dá para você tirar 200 litros, mas, ninguém sabe o que você está tirando, acontece muito isso hoje.</p>
<p>Eu vejo que existe um grande entendimento, por mais que a gente discute, tenha pontos no comitê de divergência, tem um potencial de conflito estabelecido entre irrigação e setor hidrelétrico, e eu digo potencial porque não existe como você comprovar que existe conflito, porque não tem um cadastro, não tem um conhecimento do Estado de Goiás, do quanto, realmente, nós temos de água e quanto, realmente, está sendo utilizado. Esse conflito aconteceu quando foi liberado pela Agência Nacional de Águas uma outorga para construir uma usina naquela região de Cristalina, ali é onde tem o maior consumo da América Latina de pivôs. Quando a ANA liberou uma outorga para construir uma usina hidrelétrica, começaram os irrigantes a brigar, que era um absurdo, que aquela região tinha um potencial de irrigação e com a implantação de uma usina hidrelétrica, ia represar uma grande quantidade de água, que poderia faltar água para ampliação da agricultura. Para aquelas pessoas que usam esse tipo de coisa, o interesse é para forçar que as pessoas participem mais, para forçar cobranças às vezes prematuras, eles começaram a falar que existia um conflito, mas, se você for à região, não falta água para abastecimento, não falta água para irrigação, não falta água pra indústria e então, não falta água para encher a usina hidrelétrica.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Atores Sociais 01 e 02. Entrevista concedida em novembro de 2014. Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

A dificuldade de modernizar os recursos de gestão é um dos problemas enfrentados pelo comitê de bacia, mormente o órgão central de gestão, ou seja, a Agência Nacional de Água, ANA, possua o aparato tecnológico necessário ao controle dos recursos hídricos no país. Mesmo assim, não se verifica um entrosamento entre os órgãos que fazem parte do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, o que é necessário para cumprir os objetivos do referido

sistema. Além disso, percebe-se a falta de sintonia política dos órgãos que são partes na esfera de decisão, sobrepondo-se uns aos outros, o que provoca ambiguidades e resulta em problemas relativos à gestão do uso dos recursos hídricos no âmbito da bacia, inclusive, há diferentes visões dos membros do comitê de bacia sobre a forma e natureza dos conflitos que ocorrem na disputa para o uso dos recursos hídricos.

Quadro 09. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Conflito pelo uso da água.

<b>Tema: Conflito pelo uso da água</b>
<p><b>Resumo da reposta:</b> [...] eu aprendi a conhecer, primeiro, que a lei diz que a água é um fator econômico e de usos múltiplos, não existe nenhuma dificuldade, existindo disponibilidade, como é o caso de Goiás, a gente espera que continue tendo, a água é de uso de todos, é de uso da indústria, da agricultura, do lazer, do abastecimento, todos tem direito a esse uso, cabe exatamente a discussão, como realmente vai ser “essa discussão”, porque até então, como nós temos disponibilidade no Estado, eu quero implantar uma indústria, vou lá e solicito uma outorga, eu estou no direito de usar aquela água, porque a água é uma concessão, então eu tenho aquela concessão durante determinado tempo. Eu quero fazer uma lavoura de milho, vou lá e peço outorga para fazer a irrigação do meu milho, você precisa de irrigação para certa cultura, você solicita, o saneamento, que todo mundo tem, e a SANEAGO entendia tudo e era “meio” dona da água, na verdade ela é um usuário como outro qualquer, porque a SANEAGO é uma entidade que usa água que ela capta, faz o tratamento e vende, mesmo ela sendo estatal, vende esse serviço.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Ator Social 02. Entrevista concedida em novembro de 2014

Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

Dentre as 53 resoluções expedidas no período de 2004 a 2014, o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba aprovou duas sobre problemas de conflitos pelo uso da água. A Resolução N. 19/2010, que definiu os objetivos para arbitrar, administrativamente, os conflitos no âmbito da bacia; e a Resolução N. 48/2014, que elaborou os indicadores de potencialidade de conflito, alterando os conflitos estabelecidos inicialmente no Plano de Recursos Hídricos da Bacia. Instituiu a metodologia para avaliar os possíveis conflitos de uso da água entre o aproveitamento hidrelétrico e outros usos. Isso demonstra que o setor elétrico está envolvido nas principais competições pelo uso dos recursos hídricos nessa bacia, caracterizado pela disputa “entre a geração de energia hidrelétrica (uso não consuntivo) *versus* a preservação de ecossistemas aquáticos e irrigação”, ocorrendo de forma mais destacada nas “bacias do rio Tijuco (Minas Gerais), do rio São Marcos (Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais) e na região do Sudoeste” (PRHCBRP, 2013, p. 296).

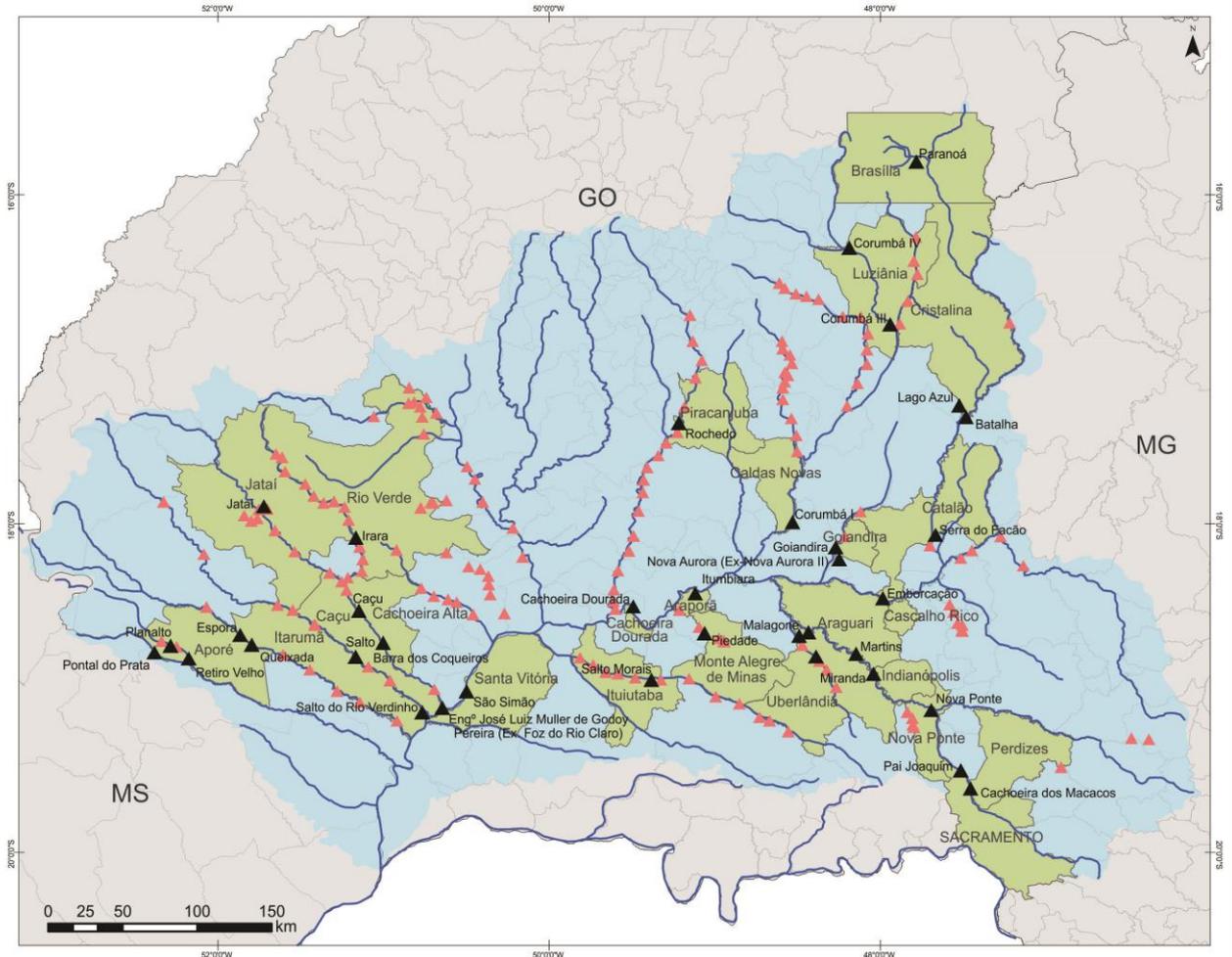
Na Unidade de Gestão Hídrica do Rio Tijuco, integrada pelos afluentes mineiros do Baixo Paranaíba, a disputa se dá entre a “instalação de 12 PCHs e o impacto que pode ocorrer na estrutura e na dinâmica dos ecossistemas aquáticos” (Conj. Crise Hídrica, 2014 p.109).

Quanto ao aproveitamento para a geração de energia, 73%<sup>50</sup> da capacidade de geração hidrelétrica já está explorada na Bacia do Rio Paranaíba. “São 19 Usinas Hidrelétricas (UHE) em operação, 01 em construção, 14 PCHs em operação e 02 em construção, além de estudos que estão sendo realizados para a possibilidade de construção de 163 PCHs e 27 UHEs”. “Das UHEs em operação e construção, o potencial de geração de energia é de 8.362,5 MW e 264,5 MW das PCHs” (CBPR. 2013. p. 274). A distribuição das hidrelétricas no território da Bacia do Rio Paranaíba está demonstrada no mapa seguinte.

---

<sup>50</sup> Dados até o fechamento desse trabalho

## BACIA DO RIO PARANAÍBA: USINAS E CENTRAIS HIDRELÉTRICAS (2013)



### Localização Geográfica



### LEGENDA

- ▲ Centrais hidrelétricas em operação ou em construção
- ▲ Centrais Hidrelétricas em estudo
- Drenagem Principal
- Limite estadual
- Limite municipal
- Município sede da Central Hidrelétrica
- Bacia do Rio Paranaíba

Sistema de Coordenadas Geográficas - SIRGAS 2000  
 Base de dados: IBGE (2013); ANA (2013)  
 Agência Nacional de Águas - Plano de Recursos Hídricos Superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba (2010-2013)

Elaboração cartográfica:  
**ARAGE**

Figura 18. Localização das Hidrelétricas na Bacia do Rio Paranaíba.

Fonte: Relatório do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba (2013, p. 145).

O desenvolvimento das sociedades no mundo moderno está intrinsecamente ligado à produção de energia, sendo a água elemento fundamental para esse processo em grande parte dos países. Em países com grande potencial hidrelétrico, como o Brasil, a utilização dessa fonte é cada vez maior. O uso dos recursos hídricos para a geração de energia modifica a paisagem, e a utilização do território não se dá sem conflitos sociais.

Na atual configuração da matriz energética do Brasil, a produção de energia é, destacadamente, oriunda de fonte hidrelétrica. O país tem uma rica malha hidrológica, investe na construção de usinas hidrelétricas de grande porte, as UHE's, e de pequeno porte, as PCH's. Recentemente, no período do Governo Lula, foi retomado o planejamento sistemático da expansão da matriz energética hidráulica com planejamentos de dez e trinta anos. O processo de disputa para a construção de hidrelétrica ocorre através de editais em que concorrem grandes empresas do setor, com parte do capital de origem externa. Esse procedimento é uma forma indireta de privatizar a geração de energia, pois toda a preparação dos estudos de impacto ambiental e de pesquisa de viabilidade do empreendimento é feita e paga pela empresa interessada na construção da barragem, que, se vencedora do certame, também terá a concessão para a exploração por um tempo determinado.

Nesse cenário, ocorrem conflitos sociais e ambientais. Apesar de a legislação estabelecer obrigações para a compensação socioambiental a ser efetuada pelos empreendedores, não há regras e política consolidadas com clareza sobre a compensação em si, o que remete tais situações para os acordos ou TACs (Termo de Ajustamento de Conduta), celebrados com a participação do Ministério Público na tentativa de resolver os conflitos gerados e firmar compromissos de responsabilidades das partes envolvidas.

Na atual forma de gestão do setor energético no país, a produção de energia das hidrelétricas é para integrar o sistema nacional com o objetivo de garantir o abastecimento e o crescimento econômico do país, entretanto, os principais impactos são locais e provocam conflitos de interesses pelo uso da água e relativos ao desarranjo social provocado. Nesse cenário, a reação, sobretudo por parte da população atingida, tem articulado vários movimentos, a exemplo do MAB<sup>51</sup> – Movimento dos Atingidos por Barragens.

No processo de privatização do setor elétrico, que foi implantado nos anos 1990 e que recebeu diferentes estímulos mais recentemente, deve-se, mais uma vez, considerar que a implantação de UHEs implica na existência de múltiplos atores sociais e de diferentes interesses políticos, econômicos e empresariais. Não se trata só de desafios de engenharia, nem tampouco do domínio de novas tecnologias. Cada projeto tem

---

<sup>51</sup> MAB – constitui-se em um dos atores sociais de destaque na área de defesa dos direitos das populações atingidas pela construção de barragens. Para esse trabalho, não foi possível realizar entrevistas com membros desse movimento.

sempre sua especificidade. Mas em comum, todos apresentam problemas de intervenção na natureza e na vida das populações ribeirinhas. Tais constatações são hoje reconhecidas internacionalmente, e necessitam ser cada vez mais internalizadas por todos quanto têm participação nos processos de tomada de decisão referente à implantação de novos empreendimentos. (VECCHIA, 2012, p. 2).

A instalação de barragens nas regiões que possuem potencial hidrelétrico, como é o caso da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, a mitigação dos impactos causados, na maioria dos casos, é insuficiente, sobretudo, para solucionar os aspectos sociais. Os impactos ambientais provocam diversas alterações no regime de escoamento dos cursos d'água, reduz o fluxo de água, afeta a flora e fauna locais e suprime vegetação.

Um aspecto que se destaca é o deslocamento de populações ribeirinhas e desapropriação de camponeses das áreas usadas ou circunvizinhas das usinas. É um processo de exclusão, ainda que sob a alegação do desenvolvimento. Nesse cenário, os conflitos decorrentes da utilização do território aprofundam os conflitos sociais já existentes em uma sociedade estratificada.

[...] os conflitos ambientais surgem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material e que a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos neles envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço. Os conflitos se materializam quando essas concepções de espaço são transferidas para o espaço vivido. (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010, p. 4).

Os conflitos resultantes de instalação de hidrelétricas no Brasil, em muitos casos, chamaram a atenção da comunidade internacional, como ocorreu na construção da usina de Belo Monte, na Bacia do Rio Xingú, no Estado do Pará, por atingir tanto populações ribeirinhas, quanto áreas indígenas, além de toda a problemática que envolve a Amazônia Legal no aspecto das riquezas naturais. A construção das hidrelétricas expressam, de forma viva, as diferentes expectativas de utilização do território e dos recursos naturais.

[...] duas racionalidades em confronto: de um lado as populações ribeirinhas que resguardam a terra como patrimônio da família e da comunidade, defendido pela memória coletiva e por regras de um uso e compartilhamento dos recursos; de outro lado, o setor elétrico, incluindo-se o Estado e empreendedores públicos e privados que, a partir de uma ótica de mercado, entendem o território como propriedade, e como tal, uma mercadoria passível de valoração monetária. (ZHOURI e OLIVEIRA 2007, P. 120).

A dinâmica do processo de eletrificação é um dos elementos que colocou o país no contexto da mundialização, a partir do lugar específico ocupado pelos países exportadores de “insumos ou produtos intermediários de alto consumo energético e baixo valor agregado” (BERMANN, 2004b apud ZHOURI e OLIVEIRA 2007, p. 121). Nessa dinâmica do avanço da fronteira econômica, não há alternativa para as populações historicamente assentadas em territórios escolhidos para a construção desses empreendimentos. O deslocamento é compulsório e a resistência da população é, em regra, respondida com repressão por parte do

Estado.

Outro aspecto que se destaca no setor energético do país é a política do auto fornecimento de energia, a exemplo dos grupos “ALCAN Alumínio do Brasil (Canadá), Novelis Brasil LTDA, ALCOA Alumínio (EUA), Billiton Metais (Reino Unido) e outros” (ZHOURI e OLIVEIRA, 2007, p. 121). Na região da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, esse método é utilizado no setor sucroalcooleiro, composto pelas empresas que atuam na produção de açúcar e/ou álcool ou ainda, que estão dentro da cadeia produtiva desses produtos.

Cabe destacar a geração de energia através da queima do bagaço da cana-de-açúcar, praticada por usinas sucroalcooleiras. A potência atual de geração destes empreendimentos na bacia é de 1.298 MW, o que equivale à geração de 76 PCHs (considerando a média atual de geração de 17 MW por PCH). A energia gerada não é necessariamente disponibilizada para venda no sistema, podendo ser utilizada pela própria usina nos seus processos produtivos (autoconsumo). (PRHBRP, 2013, p. 83).

No cenário da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, a produção de energia instalada e em construção é de “8.362,5 MW, para as UHE’s e de 264,5 MW, para as PCH’s, além de 20 usinas termelétricas (UTES) com potência total de 301,5 MW” (RPRHBRP, 2013, p. 83). Destes empreendimentos, 15 possuem potência “inferior a 04 MW. As UTES de maior potencial instalado encontram-se em Araxá/MG (23,0 MW), Uberaba/MG (45,0 MW), Goiânia/GO (53,6 MW) e Aparecida de Goiânia/GO (145,2)”. (RPRHBRP, 2013, p. 83). Esse cenário deve ser modificado com a instalação dos empreendimentos que estão em projetos.<sup>52</sup> Assim, ao lado da agricultura, a produção de energia segue sendo um dos aspectos destacados de uso da água na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

---

<sup>52</sup> Encontram-se em estudo outros 163 empreendimentos hidrelétricos (27 UHEs e 136 PCHs), o que demonstra o grande potencial de expansão de um dos mais importantes setores usuários de recursos hídricos na bacia (Figura 27). A potência adicional que pode ser alcançada é de 1.664,4 MW para o conjunto de UHEs e de 1.529,9 MW com as PCHs. Em conjunto, 30 rios da bacia apresentam aproveitamentos hidrelétricos em estudo, com destaque para os rios São Bartolomeu (05 empreendimentos), Tijuco (12), Piracanjuba (12), Doce (13), Claro (13), Verde (15) e Meia Ponte (18). (PRHBRP, 2013, p. 83)

## **CAPÍTULO 5 - A ARENA POLÍTICA E A GESTÃO DO COMITÊ DE BACIA DO RIO PARANAÍBA**

Em todos os continentes do planeta explodem conflitos sociais envolvendo a água. Nesse cenário, torna-se cada vez mais urgente discutir a água incorporando uma visão mais integrada, social e ambientalmente, tendo em vista a necessidade de levar consideração a inserção dos sistemas de água e de saneamento ambiental em ecossistemas e em tradições histórico-culturais e seus impactos na dinâmica das cidades, no meio ambiente e na saúde da população.

A questão é que, de fato, a água não é apenas um bem essencial para a natureza e para a natureza humana. A água, quando subordinada aos interesses do capital, é fonte de lucro e de riqueza. E, por isso, crescentemente podemos constatar a explosão de conflitos envolvendo grandes corporações interessadas no controle desse bem a fim de transformá-lo em recurso econômico e capital. (Santos Junior, 2007, p. 13)

### **5.1 – Aspectos Gerais da Gestão do Comitê de Bacia**

A discussão internacional sobre a água tem apresentado um quadro alarmante quanto a situação de escassez e à necessidade de medidas de controle do uso desse recurso. Novos parâmetros para a gestão dos recursos hídricos foram acordados entre países, organismos multilaterais internacionais e corporações que usam ou que possuem interesse na exploração da água no mercado, além da participação de organizações não-governamentais. Nesse conjunto de atores sociais, nem sempre as proposições apresentadas são concordantes.

O novo formato de gestão dos recursos hídricos foi erigido à condição de modelo internacional possível de ser aplicado por diversos países. O centro da nova forma é a constituição do comitê de bacia com a participação do Estado, da sociedade civil organizada e dos usuários de água. Como já visto no Capítulo II, o Brasil adotou esse sistema configurando uma nova unidade territorial de gestão de políticas públicas.

O argumento que fundamenta a adoção desta região como unidade de gestão é a apropriação do conceito de sistema: qualquer mudança provocada em uma das áreas da bacia pode afetar as outras áreas, devido à interconexão dos fluxos de água. Essa nova unidade territorial, portanto, passa a ser objeto de políticas e ações que não se limitam aos cursos naturais das águas, mas que abrangem todo o território drenado por eles e envolvem o conjunto da população e das atividades exercidas nessa região. (CARDOSO, 2003, p. 26).

A bacia hidrográfica ganha importância para a organização da gestão dos recursos hídricos. Constitui-se em novo arranjo territorial e institucional com novos parâmetros para a regulação do uso dos recursos hídricos e poder de elaboração de políticas públicas para o setor. O comitê de bacia, chamado por diversos autores de “parlamento das águas”, deve ter o protagonismo político das decisões e diretrizes para os usos da água.

O termo protagonismo (...), em seu sentido atual, indica o ator principal, ou seja, o agente de uma ação, seja ele um jovem ou um adulto, um ente da sociedade civil ou do estado, uma pessoa, um grupo, uma instituição ou um movimento social (COSTA, 2000, p.2)

É nesse contexto que a gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba está analisada a

seguir. As análises serão feitas contemplando as falas dos atores sociais envolvidos na gestão dos recursos hídricos no âmbito do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, para ilustrar o tema em discussão, conforme mencionado na parte sobre metodologia. Será utilizada a letra “A” (Ator) e o número atribuído a ele no quadro de entrevista (anexa) que contém o nome do órgão representado, os temas discutidos às respostas dadas por eles. Os temas apresentados não seguem a ordem específica das entrevistas, mas a adequação ao assunto que se refere à narrativa do texto.

## 5.2 – A Dinâmica da Gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba

Na dinâmica da gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, temas como outorga, nível de vazão de água, usos múltiplos, escassez hídrica, estresse hídrico, dentre outros, são abordados com viés mais técnico que político.

Quadro 10. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Qualificação técnica.

<b>Tema: Qualificação técnica</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> É algo que vai ser discutido, é natural, o comitê do Paranaíba está muito à frente de alguns comitês recém-criados em Goiás, é algo que vai sendo construído, essa falta de qualificação, muitas vezes, porque você não tem pessoas formadas na área atuando dentro dos comitês, então, enquanto não tem um corpo técnico ligado ao comitê que seria uma agência de bacia que é o braço executivo mesmo, você fica discutindo, muitas vezes, assuntos que não tem nada a ver, e o comitê vai perdendo substancialidade. Fica discutindo logomarca do comitê, discutindo regimento interno ao invés de discutir com mais profundidade dentro da gestão. O próprio comitê, ele não pode ter essa trava também, por mais que a gente reclama de pouca efetividade técnica, você não pode limitar, só se for formado na área que vai participar desse comitê. Comitê é mesmo para colocar as diversas falas, as diversas percepções, mas aí você tem que tomar muito cuidado para não virar uma discussão banal, ficar reunindo por reunir.</p>
<p>Esse processo de participação nos comitês e nos conselhos, eu, particularmente, acho que deveria se exigir certo nível técnico pelo menos. Ai falam ah! Mas, é injusto achar que porque aquela pessoa que tem boa vontade, às vezes está discutindo e o outro que seria indicado para ser um técnico, às vezes nem vai, existe também essa questão. Existe desnivelamento de conhecimento sim, em todos os níveis de conselho, de comitê, estadual, federal, mas, a gente tem que entender o momento que devemos buscar o conhecimento, nem que você queira não tem como, se você não tiver, por si próprio, condições de obter seu conhecimento, você tem que buscar, realmente, ajuda dentro do seu segmento, porque em todos os segmentos, vamos falar de organizações não-governamentais, muitas vezes eles são criados até por pessoas que são estudiosas, que chegaram até um certo ponto, que viram que deveriam defender aquilo, uma pessoa que estuda, que faz algum estudo sobre água, acaba que essas pessoas vão se envolvendo.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.  
 Ator Social: 04. Entrevista concedida em novembro de 2014  
 Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwíges C., 2016.

No Brasil, a maior parte dos conselhos e comitês de gestão de políticas públicas é composta por setores da sociedade ligados ao tema e ações com as quais esses fóruns trabalham. Nessa composição, os integrantes não possuem o mesmo nível de conhecimento técnico. A indicação de representantes para participarem do Comitê de Bacia tem como base um conjunto de critérios, tais como o conhecimento técnico ou científico e a representação política. Os comitês de bacia são arenas de disputas políticas de interesses diversos e “legitimam a desigualdade” (TAVARES, 2012, p. 61). O lugar de fala não é o mesmo para todos os componentes desses órgãos institucionalizados. As condições de participação trazem consigo o extra-fórum, os debates no espaço de representação não são “isolados dos debates fora de tais espaços” (UBIRATI, apud ABRES e KECK, 2008, p. 109), o “capital político” (BOURDIEU, 1989)<sup>53</sup>52 construído na sociedade pelas instituições representadas, é fator que reflete nos processos políticos de órgãos institucionalizados como os comitês de bacia, nos quais a utilização dos recursos de poder pelos diversos atores sociais integrantes do comitê se faz de forma diferente e garante as possibilidades maiores ou menores de influência nas decisões tomadas. O conhecimento técnico ou científico e as condições de articulação política em um espaço de elaboração e gestão de políticas públicas constituem-se como recursos de poder.

Quadro 11. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Setores mais articulados.

<b>Tema: Setores mais articulados</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> Desde o Código de Águas, de 1934, [...], a gente teve uma evolução de setores, processo histórico, era necessário geração de energia para o desenvolvimento do país e aí um setor que acabou se dando bem, estruturado, foi o setor de geração de energia por causa do momento histórico em que a gente vivia e da necessidade de geração de energia. Outros setores que vieram a se desenvolver posteriormente foi o setor industrial, começou a se desenvolver efetivamente na década de 50, se estruturou e efetivou grandes usos, depois, a irrigação começa a se desenvolver mais no Brasil, gerando alguns usos na irrigação de arroz, a própria organização do setor é bastante complicada, até hoje é bastante complicada no setor de uso de irrigação. Setores que não se organizam, conseqüentemente também, não tem uma defesa sistêmica do seu funcionamento, então, não se privilegiou o setor elétrico, acontece que eu chego pra defender um setor, faço o meu planejamento, organizo todo meu planejamento, apresento diretrizes, chega você para defender um setor sem dar dados, sem informações, sem estrutura, sem condição de defender ou apresentar as coisas, quem que vai levar vantagem? O que acontece é que a geração de energia está organizada, esses aproveitamentos desde a década de 40 quando começa a se organizar a construção de hidrelétricas.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Ator Social 03. Entrevista concedida em novembro de 2014

Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

<sup>53</sup> NOTA: O trabalho não tem como escolha adentrar na teoria elaborada por Bourdieu, apenas se coloca aqui para fazer a referência da citação usada. “O capital político é uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e reconhecimento ou, mais precisamente, nos inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa ou a – um objeto – os próprios poderes que lhes reconhecem.” (BOURDIEU, P. O Poder Simbólico. Lisboa: Difel, 1989).

Nesse contexto, o capital político - construído pelos setores representados - está ligado ao peso de sua inserção na economia nacional ou regional e na intensidade que consegue intervir no âmbito da política. Esse capital político é elemento de poder que interfere no aspecto de definições da gestão dos recursos hídricos no país. A mudança consubstanciada pela Lei 9.433/1997 não garantiu nova postura política da sociedade para adequar-se às novas exigências de usos da água, há uma tendência de disputa pelos setores que necessitam dos recursos hídricos para suas atividades econômicas.

Quadro 12. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Influência nas decisões.

<b>Tema: Influência nas decisões</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> O setor elétrico é um setor que tem bilhões [...]. O setor é muito forte, e muitos dos dados que a gente tem e dispõe são deles, Goiás já tem dados de bacias maiores, dados do setor energético, em bacias menores nós temos uma escassez de dados muito grande, porque bacia menor não interessa para geração de energia elétrica, e aí o capital não é só nacional, e acaba que é uma força muito grande. Furnas, por exemplo, lá escutei, dentro da própria ANA, falando, “olha, a de furnas, que é o da usina de Batalha, já está definida e vocês se viram com o que sobrar, e eles tem muito dinheiro, tem uma competência técnica muito grande”. Em uma reunião de grupo de trabalho do Paranaíba, o setor energético veio com 7 pessoas, entre elas ex diretores da ANEEL, consultor de renome internacional da CNI, do outro lado, do setor agrícola tem só uma assessora técnica da FAEG para se defender de 7, nesses lugares você vê a diferença e tecnicamente você acaba conseguindo defender. Está em revisão justamente isso que eu estou falando é meio fora de contexto, mas é justamente o modelo dentro do Plano de Bacia do Paranaíba que dita a potencialidade de conflito dessa relação de usinas hidrelétricas.</p>
<p>[...] todos os comitês são criados, se ele é parte da sociedade, ela tem assentos. Lógico que cada um vai defender o seu interesse, inicialmente essa é a proposta e também é legítimo, fez inscrição foi eleito, no caso o único setor desse comitê federal que recebe ajuda de custo para frequentar são as associações não-governamentais, os demais setores que tiverem interesse de defender seu segmento, tem que pagar do próprio bolso. No Brasil, por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria fez um levantamento de todas as pessoas da indústria que participam, hoje, de comitê de bacia, chegamos em um número de 700 pessoas. Minas tem 32 comitês, em Goiânia nós temos 6 comitês, Rio de Janeiro, Santa Catarina, sem contar aqueles que estão no Conselho Nacional, que estão nas câmaras técnicas, então, é um grande número de pessoas participando. Quando eu estou lá pra defender o meu segmento, que eu conheço o seu, que é a agricultura, eu conheço do saneamento, conheço o interesse do setor de hidrovia, você começa a despertar que uma coisa depende da outra. Você precisa da agricultura para gerar o alimento, da indústria para processar e fazer os produtos para atender a demanda da sociedade, da energia para gerar energia para atender, não só os setores, mas, toda a população, você também precisa de lazer, um local reservando aquela água para lazer, você começa a fazer esse entendimento e começa haver um respeito de ambas as partes, tanto a sociedade civil não vive aquela coisa de lutar contra o setor industrial, contra o setor de agricultura, aquela coisa meio sem ideologia, pessoas que chegam nos comitês com muita ideologia, querendo ganhar no grito, querendo se impor, não cabe mais.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Atores Sociais 04 e 02. Entrevista concedida em novembro de 2014.

Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

O lugar de onde se fala, em que condição se participa, como se articula e se garantem condições de intervenção, reforça a defesa de interesses específicos e de posição. A atuação dos representantes de entidades e de outras instituições no Comitê de Bacia passa pela visão política

dessas representações no que tange assegurar condições de defesa de ações que lhes interessam. Entre os representantes efetivos, a maioria diz defender suas próprias convicções, e, em segundo lugar, defendem os interesses dos setores que representam e os interesses gerais do país.

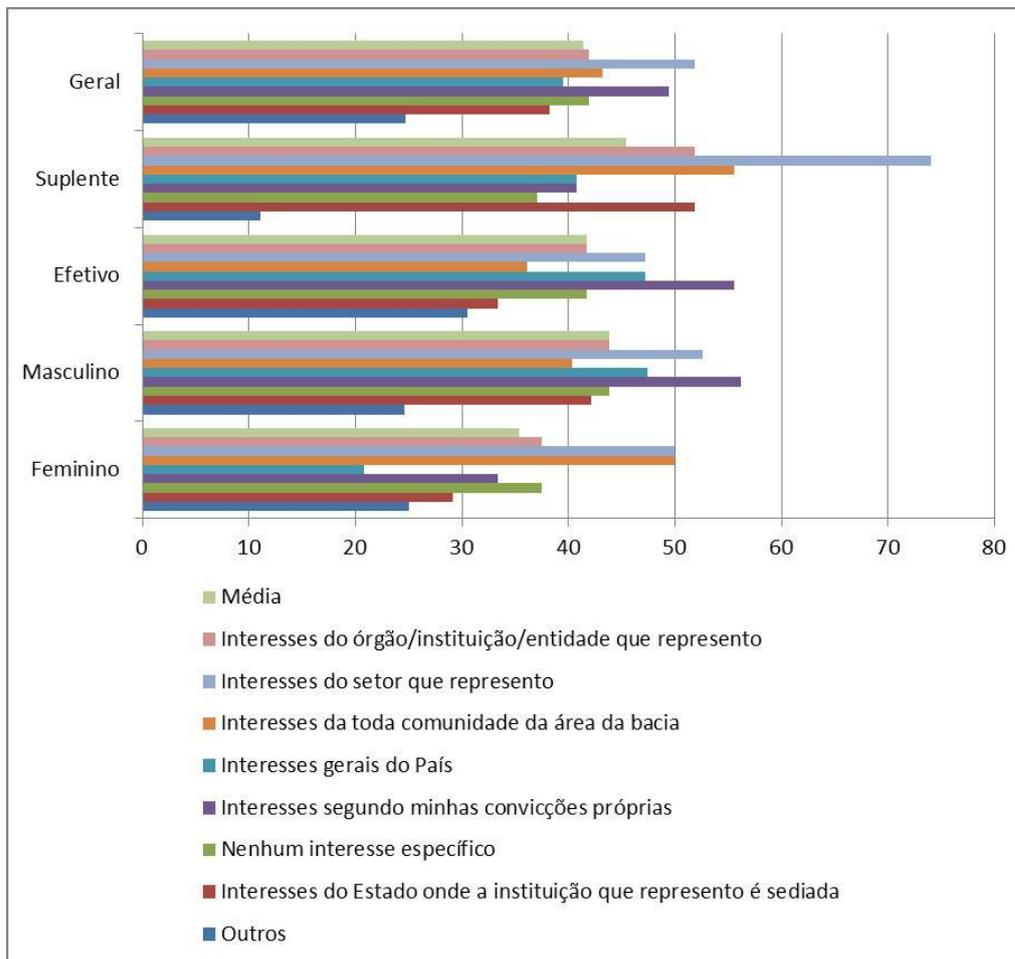


Figura 19. Membros do Comitê de Bacia, resposta ao questionário para a pesquisa: Representação de interesses defendidos pelos membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

A representação masculina é mais enfática na defesa de interesses setoriais e de convicções próprias. A representação feminina apresenta preocupação com a defesa de interesses da comunidade da área da bacia. De um modo geral, em todos os segmentos representados no gráfico, duas preocupações se destacam: as convicções próprias e a defesa dos interesses dos setores representados. Para além do comportamento específico deste ou daquele ator social individualmente, “a dinâmica do conflito social só é compreendida com referência aos interesses dos grupos que dele participam” (MIGUEL, 2011, p. 30). Alguns setores destacam-se na articulação de propostas e defesa de políticas no Comitê de Bacia por estarem mais articulados e com maior clareza de seus objetivos e interesses de uso dos recursos hídricos, outros, cujo interesse é mais geral, tem dificuldades de maior inserção nos pontos de decisão de

políticas a serem adotadas com caráter de uso geral.

Quadro 13. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Defesa de interesse.

<b>Tema: Defesa de interesse</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> É por causa do interesse, a indústria sempre está atuante, tanto no comitê do Meia Ponte, nos outros comitês que foram criados recentemente em Goiás, como no Paranaíba. O setor industrial e especificamente também, o setor de eletricidade está sempre atuante, eles ganham do setor agrícola e ganham também do setor usuário e saneamento, eu até falo para o pessoal do saneamento e eles concordam, o saneamento, a produção de água não está tão preocupado com as questões de comitê, então as indústrias e o setor elétrico, eles se apresentam, pedem revisão nas matérias, muda plano, muda de acordo com a votação, tem que votar no comitê, então tem essa intenção, somente a indústria tem a consciência de que precisa de água, porque a água é produção, então, se não tiver água não vai produzir. Mesma coisa é agricultura a parte de irrigação não é tão atuante como o setor de indústria e o setor de hidroeletricidade.</p>
<p>Considerando usuário como também participação da sociedade, o setor público também como sociedade, por mais que a gente represente, às vezes, interesse do poder público, mas, não deixa de fazer parte da sociedade como um todo. A gente que tem no processo de evolução do Paranaíba agora, por exemplo, discutino questão de cobrança, os usuários se juntaram para discutir enquanto usuários, como sociedade, representando seus interesses, discutir o que fazer com a questão da cobrança, como evoluir nesse processo e a sociedade entrou nessa questão também. E a representação da sociedade civil pelo Comitê, entrou nessa discussão também, com seus argumentos representando interesses. Tinham representantes de Minas Gerais, que representa uma entidade, defendendo um ponto de vista que era uma vaga de Minas Gerais, defendendo o setor que ele representa dentro do Comitê, representando os interesses da bacia hidrográfica como um todo, porque eles se juntaram a outros representantes que não estão formalmente no comitê mas tem interesse no assunto e tem funções e responsabilidades sobre o assunto que estava sendo discutido, se juntaram para ter um posicionamento do setor, isso aconteceu com os usuários, representante de ONG, aconteceu também, com representantes de organização técnica, porque pesquisar, então, é uma coisa que a gente tá evoluindo e amadurecendo para apresentar seus resultados.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Atores Sociais 01e 03. Entrevista concedida em novembro de 2014. Adaptação para quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C. 2016.

A dinâmica das interações políticas nos comitês reflete os conflitos e contradições existentes no âmbito da sociedade. As representações de setores menos articulados ou que não possuem um lugar de mando na sociedade, ou ainda, que não possuem conhecimento técnico ou científico do tema em pauta, enfrentam dificuldades nas discussões no âmbito do Comitê de Bacia.

Espera-se que uma política pública sustentada em uma gestão democrática seja pautada por preceitos e consensos democráticos para além de seu arcabouço burocrático-técnico-gerencial, conciliando, assim, expertises científicas e burocráticas com práticas dialógicas típicas de instâncias democráticas (RIBEIRO, s/d, p. 3).

A ideia de que o conhecimento técnico soluciona os problemas de atuação do comitê de

bacia é uma constante na discussão sobre esse processo de gestão. Embora seja importante para subsidiar as decisões que devem ser tomadas por esse órgão, é possível que a constituição de um corpo de assessoria técnica contribuiria para a solução desse problema. Porém, um dos elementos que dificulta a efetividade da gestão do comitê de bacia é que, apesar de ter potencial para se estruturar, a partilha de poder é limitada, também, pela prática de decisões tomadas ou reguladas por outras instâncias da estrutura de poder do Estado, o que torna o comitê de bacia um órgão mais consultivo do que, de fato, deliberativo.

Quadro 14. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Conhecimento técnico

<b>Tema: Conhecimento técnico</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> O Comitê tem um grande problema de não ter pessoas que entendem muitas vezes do que estão falando, por ser um colegiado, tem muitos que não são técnicos, não sabem do que está se tratando e, outra questão é a representatividade, você vai a um comitê, vai a outro, estão as mesmas pessoas discutindo ali, igual o comitê afluente aqui dentro de Goiás, você pode chegar às vezes, e ter as mesmas pessoas participando, então não tem muita gente diferente. No CEMAM – Conselho Estadual de Meio Ambiente, vê-se muitos rostos ali que são os mesmos de outros conselhos, discutindo a mesma coisa e acaba, também, que ninguém está ali discutindo água para todos, está discutindo o seu lado, natural, a pessoa da indústria não vai defender a posição de uma ONG por exemplo. Falta muito essa visão geral, ainda mais sobre a água que é algo essencial para todos os usos. E qual uso é mais nobre? A indústria, agricultura, é pra tomar banho, para o turismo, para o lazer?. Todas essas questões devem ser representadas dentro de um plano de bacia ou no plano estadual de recursos hídricos, mais especificamente de um plano de bacia, como o Paranaíba já fez, foi aprovado ano passado, (2013), fez um ano mais ou menos da aprovação desse plano, aqui nos já adotamos varias partes dele, como vazão de referência, os critérios para outorgar ou não a usina hidrelétrica, mas, temos noticias de outros Estados que não usam, não adotaram esse plano, então, é nesse sentido que o Comitê aprovou mas não tem obrigação.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.  
 Ator Social 04. Entrevista concedida em novembro de 2014.  
 Adaptação para quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C. 2016.

“Esses espaços institucionalizados apresentam-se complexos” (ABERS e KECK, 2008, p. 103). Para as autoras, as evidências das pesquisas e análises sobre o tema apontam para a pouca contribuição dos comitês de bacia para que o Estado ouça as vozes dos excluídos sociais e políticos.

Nossa pesquisa sobre comitês de bacia hidrográfica confirma a caracterização dos conselhos como espaços onde os interesses organizados têm mais influência que os não-organizados e onde as instituições do governo oferecem resistência a novas formas de tomadas de decisão. (ABERS et al, 2006). Além disso, constatamos que, mesmo quando os burocratas estatais ou seus superiores apoiam decisões tomadas nos conselhos, eles não dispõem necessariamente de recursos técnicos ou força política para implementar essas decisões. (ABERS e KECK, 2008, p. 104).

A tendência é de limite no funcionamento do comitê como órgão de poder. A autonomia de suas decisões tem a resistência da estrutura de Estado que atua de forma superposta quando, por exemplo, o parlamento elabora leis e não considera as opiniões dos comitês, assim como os órgãos executivos tomam medidas sem levar em conta as propostas ou decisões tomadas no âmbito dos comitês. Para além disso, no jogo político interno do próprio fórum, a diversidade de interesses e de força de articulação política no espaço extra-comitê, são fatores que afetam a autonomia desse órgão.

Quadro 15. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Aplicação das decisões.

<b>Tema: Aplicação das decisões</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> [...] tem decisão ali, mas, não tem obrigação nenhuma de ser cumprida, o comitê de bacia é um colegiado, tem toda a representatividade ali dentro, mas, uma decisão ali, de fato, ela é uma recomendação só, não tem obrigação de nenhum ente adotar aquilo que está sendo decidido. No Estado de Minas Gerais, por exemplo, que é o Estado que tem mais tradição em questão da água, tem algumas pessoas que dizem que teve uma desconstrução, agora, desse sistema. Em Minas você ainda tem uma obrigação legal de ouvir o comitê, se for uma licença ambiental, ou uma outorga maior sempre você tem que ouvir o comitê de bacia, esse comitê vai deliberar se vai ser favorável, a exemplo, assim, de uma usina hidrelétrica, PCH, se ela vai ser instalada ou não, o comitê se manifesta, isso em Minas Gerais. Em Goiás não tem obrigação do comitê se manifestar, a lei não trás isso, lei estadual. Isso tem vantagem e desvantagem, porque em Minas, você tem o COPAM, o conselho que delibera para essas situações, então, acaba criando um mercado também dentro desse conselho, de ter, às vezes, condicionantes, tem outorga lá por exemplo, que só pediu posto de saúde, me dá um posto de saúde que eu te dou uma outorga. Tá desvirtuando o negócio, aí tem aquelas ONGs que criam dificuldades para falar assim: “olha, faz o estudo de não sei o que, olha, fulano ali sabe fazer esse estudo bem feito”, querendo criar mercado pra eles. Agora a ideia é muito boa, você passar isso dentro de um colegiado para tirar essa questão, a licença ‘A’ foi minha, investido só pela SEMARH, não passou como se fosse o CEMAM para pegar essas licenças maiores e passar para dentro dele, falar: a SEMARH aprova ou não, mas, tem também comitê de bacia que, pelo menos essas são as notícias que nos chegam, tem comitê de bacia que, em Minas foi contra a instalação de alguma usina hidrelétrica, mas, mesmo assim ela foi implantada.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Ator Social 04. Entrevista concedida em novembro de 2014

Adaptação para quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C. 2016.

Os comitês de bacia perdem o protagonismo político à medida que suas funções são esvaziadas. A não obrigatoriedade de cumprimento das decisões por eles estabelecidas e a adoção pelo Estado de decisões tomadas por outras instituições ou órgãos de sua estrutura burocrática são elementos que indicam o esvaziamento do papel dos comitês de bacia. Nesse sentido, embora haja a participação da representação de setores da sociedade nos organismos institucionalizados, os comitês de bacia não definem, em última instância, a política de recursos

hídricos a ser implementada nas bacias hidrográficas, não se constituem como o principal órgão de decisão.

Quadro 16. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Aplicação das decisões – Protagonismo político.

<b>Tema: Protagonismo político</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> [...] não sei, eu acho que tem que ter uma análise mais pesada, jurídica desse processo, pelo seguinte, teoricamente pelo que eu percebo da legislação e da análise que eu faço, existe obrigatoriedade porque a lei federal e a lei estadual dão ao comitê atribuições de caráter normativo, consultivo e deliberativo para as questões de água e bacia hidrográfica, da qual ele é responsável. Ele foi instituído como comitê de recursos hídricos que é o máximo formulador e articulador da política estadual de recursos hídricos, também, instituição com suas atribuições e competências definidas na lei. A estrutura que organiza esse processo também está toda definida, é isso que eu falo que é uma das grandes vantagens da gestão de recursos hídricos frente a gestão ambiental, fazendo só um aparte nesse processo, eu acho que a gente perde muito quando não aproveita as contribuições dela, é porque é um sistema que está muito mais claro, é muito mais palpável para você tomar as decisões porque água é mais palpável e mensurável do que, por exemplo, interferência ou biodiversidade ou alguma coisa que a gente tem que pensar em calcular os reflexos ou o que pode acontecer daqui a 50 anos. Como é que você torna palpável ou mensurável a extinção de uma espécie, então, ela é muito mais palpável, e isso é muito mais moderno, tem uns instrumentos muito mais claros, mais definidos, interferências entre eles e tudo mais. Então na minha opinião isso tá tudo definido de forma muito clara, agora também está definido de forma muito clara o respeito à legislação, respeita-se ou não por outros conceitos e outros critérios.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.  
 Ator Social 03. Entrevista concedida em novembro de 2014.  
 Adaptação para quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C. 2016.

Nos organismos institucionalizados com participação mista, representação de Estado e da sociedade civil, a questão central na disputa em torno do sentido da democracia encontra-se justamente na definição da natureza e da posição que podem e/ou devem ocupar “a participação e a deliberação de cidadãos e cidadãs no Estado Democrático de Direito” (NOBRE, 2004, p. 22). No caso do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, a dificuldade de discutir temas políticos da gestão esbarra nessas limitações para definir, de forma independente, as políticas para as ações do Comitê. Desde o início de seu funcionamento até o ano de 2014, a maioria das deliberações tomadas não versa sobre política de gestão dos recursos hídricos da bacia.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> A inclusão das deliberações do período que passa da elaboração do Plano de Bacia, é de caráter complementar, pois, a análise do trabalho tem como limite temporal a publicação do referido plano. O detalhamento dos tipos de decisões, está no item 4.6.2.

Quadro 17. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia – Aplicação das decisões – Autonomia.

<b>Tema: Autonomia</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> Se o órgão gestor não interessar, não der o devido apoio ao comitê, o comitê não atua como deveria ser, então, depende muito do órgão gestor, porque faz a deliberação para o comitê e para o órgão gestor. Se o órgão gestor não cumprir aquela deliberação, não adianta, porque o comitê é um órgão de Estado, é igual ao Ministério Público, tem coisa que o Ministério Público pede para o Estado que o Estado não faz. Estou vendo o Ministério Público cutucando a SANEAGO que está faltando água em varias regiões, o Estado não providencia e vale para outras coisas também, faz um termo de acordo de conduta com o Estado, o Estado vai levando. Então, o comitê tem que ter recurso, pois o comitê sem recurso fica capenga, precisa de recurso para fazer suas ações, fazer seu plano de bacia, fazer reflorestamento, fazer educação ambiental, tem que ter recurso e quem repassa recurso para o comitê, até que haja a cobrança pelo uso da água, é o Estado que tem que dar apoio. Em Minas Gerais tem 39 ou 35 comitês e o Governo do Estado lá, repassa cerca de 170 mil para cada comitê por ano, para fazer sua parte logística, para pagar sede, veículo, pagar funcionário para ficar na sede do comitê. Aqui nós não temos, então fica difícil trabalhar com o comitê aqui em Goiás e em vários outros Estados, o governo não dá o devido apoio.</p>

Fonte: entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Ator Social 05. Entrevista concedida em novembro de 2014.

Adaptação para quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C. 2016.

O Comitê de Bacia do Rio Paranaíba tem limitações de estrutura material para o seu funcionamento. A maior parte das despesas é feita pela Agência Nacional de Águas, ANA, que controla a arrecadação nacional do setor de recursos hídricos provenientes de usuários. Por outro lado, a solução apresentada pelo próprio comitê, com base na legislação, que se entende viável para obter recursos financeiros - para custear o funcionamento do comitê - é a cobrança pela água bruta. A cobrança pela água é uma das diretrizes do Banco Mundial e tem provocado polêmica entre os usuários, os especialistas e também, os governos.

No aspecto político, há a tendência de tratar a temática da “participação de maneira reducionista, igualando o seu sentido complexo à co-gestão ou auto-gestão quando se trata de uma política pública” (CORBUCCI, 2003, p. 160). No Brasil, a forma de representação nos espaços institucionalizados de poder compartilhado é complexa, a legislação que cria o órgão já define a composição que é dirigida a determinados setores da sociedade civil.

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais (Warren, 2001). Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas. A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente.

O que fornece a legitimidade da representação por afinidade? A legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele. Neste sentido, a questão das identidades parciais na política reassumem um novo papel que foi, de

alguma maneira, abolido pela política moderna. A pragmática da legitimação é diferente, na medida em que a legitimação se dá pela relação com o tema. É ela que gera a legitimidade e não o contrário, como na representação eleitoral. (AVRITER, 2007, p. 458).

Nesse sentido, “as identidades parciais” (AVRITER, 2007) são arranjos que permitem a representação em espaços institucionalizados de atuação política. Indo além, essas identidades garantem articulação sobre os temas e pautas que promovem os interesses dos participantes de forma pontual, conjuntural. Todavia, tais interesses não se configuram homogêneos. A representação que tem lugar nos comitês de bacia possui o aspecto de identidade entre os setores representados, porque, de alguma forma, atuam no mesmo campo referente a recursos hídricos, mas, também, da diversidade de interesses.

A partir das diretrizes contidas no Art. 1º da Lei 9.433/1997, um novo arranjo institucional foi estruturando-se no espaço dos comitês de bacia e interações novas e antigas, do ponto de vista dos atores envolvidos, se estabeleceram (BRASIL, 1997). Novas por se tratar de uma forma inédita de gestão dos recursos hídricos que tem base na territorialidade da bacia, além de propor a descentralização com a participação de diversos setores da sociedade. Antigas, na medida em que se observa a repetição das desigualdades sociais no acesso aos espaços institucionalizados de decisão de políticas públicas na área de recursos hídricos.

Nessa perspectiva, a transformação dos recursos naturais e dos processos ecológicos é entendida como consequência dos processos políticos e econômicos ocorrentes em diferentes escalas geográficas onde os custos e benefícios associados às mudanças ambientais são, na maioria das vezes, distribuídos desigualmente entre os atores envolvidos. Tais alterações reforçam ou até reduzem situações de desigualdade social e econômica e levam a implicações políticas no momento que alteraram o poder de alguns atores com relação aos outros (Peet and Watts 1996; Bryant and Bailey 1997; De Walt 1998). (EMPINOTTI, 2011, p. 197).

O Brasil refez o modo de gestão das águas e estruturou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme os Artigos 32 e 33 da Lei 9433/1997,<sup>55</sup> estabeleceu objetivos e organograma institucional para uma nova forma de controle e prática que busca interagir com a sociedade civil.

O papel desse desenho institucional (Lei 9.433/97) é de garantir o cumprimento dos objetivos de gerenciar o sistema nacional, coordenar a gestão integrada, realizar a arbitragem administrativa dos conflitos no setor, implantar a política nacional de recursos hídricos, fazer o planejamento, o controle, a regulação de uso, preservação e recuperação dos recursos hídricos, além de promover a cobrança pelo uso da água, por meio das agências de bacia. Essas são competências legalmente atribuídas aos comitês de bacia. No entanto, a mudança institucional

---

<sup>55</sup> Artigos já transcritos no Capítulo III.

não garantiu a descentralização do exercício político da gestão. Dentro do novo arranjo, os comitês de bacia não se tornaram centros de decisões políticas. Na dinâmica do exercício da partilha de poder, a estrutura burocrática do Estado é preponderante na tomada das decisões políticas.

[...] verifica-se ainda um grande atraso no que concerne ao objetivo de uma gestão integrada, consideradas as diferentes dimensões dessa diretiva legal: integração dos aspectos de quantidade e qualidade, integração da gestão de águas com a gestão ambiental, integração da gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, integração da política de recursos hídricos com as políticas setoriais. (ANA, 2013, p.5). [...] Nas relações de gestão dos recursos hídricos, há de se considerar o aspecto político que se apresenta em todas as esferas de poder. O Brasil possui um complexo sistema de gerenciamento ambiental, embasado em uma extensa legislação construída em diferentes momentos históricos e em diferentes contextos políticos, econômicos e sociais. (CAMPOS, 2010, p. 87).

A Lei 9.638/1981 já havia estabelecido a organização de conselhos na área ambiental, criando o Sistema Nacional de Meio Ambiente e a Política Nacional de Meio Ambiente. Entretanto, o funcionamento adequado ao enunciado de descentralização desses conselhos tem apresentado dificuldades políticas e estruturais.

Esse processo ocorre dentro de um contexto político internacional complexo no qual o Estado brasileiro está inserido. A década de 1990 constitui-se em um período de afirmação do neoliberalismo. Nesse cenário, o Estado brasileiro promoveu mudanças em sua estrutura organizacional e de intervenção e regulação da economia. Uma das mudanças feitas foi a criação das agências reguladoras, inspirando-se no modelo estadunidense<sup>56</sup> e no modelo francês<sup>57</sup>, adotando um modelo híbrido, e um dos argumentos para a instituição das agências foi o de dinamizar a prestação de serviço à população e de partilhar a responsabilidade de controle. No caso brasileiro, o Estado tanto pode intervir nos serviços por ele prestados, como atuar como “agente normativo e regulador da atividade econômica” (SILVA, 2003, p. 780).

As agências reguladoras brasileiras foram criadas sob a forma de autarquias de regime especial, o que lhes garante, de um lado, a personalidade jurídica distinta do ente público, permitindo-lhes neutralidade, isolamento político, assim como os mecanismos necessários para melhor exercer suas funções de forma independente do governo. [...] De outro lado, o regime autárquico confere às agências a personalidade jurídica de direito público, o que lhes possibilita a intervenção indireta na economia, a fiscalização e a aplicação de sanções a particulares, expressões do poder de polícia, que somente poderiam ser realizadas por pessoa jurídica de direito público. [...] Ocorre que as agências reguladoras não são autarquias tradicionais, como as reguladas

<sup>56</sup> A organização administrativa nos Estados Unidos da América se concentra nas Agências, as quais são instituídas por lei e o legislativo lhe outorga os poderes para o seu exercício, deste modo, a lei determina a direção para sua atuação e os métodos de agir, os princípios que determinam o seu funcionamento e a forma de fiscalização pelo Congresso Nacional. (GODOI JUNIOR, 2008, P. 32).

<sup>57</sup> Em França as Agências Reguladoras são denominadas de Autoridades Administrativas Independentes (Autorités Administratives Indépendantes), lidam com a questão do regime jurídico dos serviços públicos.(p.37).[...]. As autoridades administrativas Independentes francesas apresentam duas interessantes divergências em relação ao modelo norte-americano: não possuem personalidade jurídica própria, e a garantia principal de independência está na consciência social em relação à necessidade de preservá-la, conforme preconiza a Constituição Francesa de 1958, quanto ao modelo de Administração Pública. (GODOI JUNIOR, 2008, p. 38).

pelo Decreto-Lei nº 200/67, motivo pelo qual são chamadas de “especiais”, tendo em vista que apresentam peculiaridades em seu regime jurídico. (MORAES, 2009, p. 6).

Não só as agências, que foram instituídas a partir da visão de retirar do centro do Estado poderes até então considerados intrínsecos a ele, como também ocorreu a ação inversa da sociedade civil a partir de movimentos sociais que reivindicavam maior participação nos espaços institucionalizados de decisões políticas. Os conselhos e comitês gestores tiveram suas organizações intensificadas, também nesse período de reforma do Estado.

Os movimentos sociais também se mobilizaram com sucesso para assegurar que a nova Constituição, aprovada em 1988, garantisse a criação de mecanismos de participação direta em diversas áreas de políticas públicas. A idéia dos conselhos gestores se originou com o movimento de Saúde, um dos poucos movimentos populares que continuou avançando durante os anos 80. Ana Maria Doimo (1995) atribui esse avanço ao fato de que, além da sua oposição ao regime militar, esse movimento tinha um programa concreto para novas instituições democráticas. O movimento propôs a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno de prevenção e saúde pública, ao invés do investimento privado. (ABERS e KECK 2008, p. 102).

A sociedade civil contribuiu como propulsora das mudanças e como organizadora de novas instituições e, nesse novo período, os conselhos de saúde foram referências para a participação nesses espaços e para a organização de outros conselhos semelhantes em áreas diversas. No Brasil, os conselhos e comitês gestores constituíram-se como organizações híbridas, com participação da sociedade e do Estado. “A participação da sociedade civil em conselhos e outros espaços de partilha de poder, está no contexto de interdependência do Estado” (AVRITZER, 2012, p. 386). Porém, mesmo essa simbiose não garantiu que as formulações e/ou reivindicações elaboradas por esses fóruns fossem transformadas em políticas públicas ou aplicadas em sua integralidade.

Os comitês de bacia se tornaram espaços de negociação, diálogo e tomada de decisão onde o setor privado, as organizações da sociedade civil e o Estado “criaram novas coalizões mesmo entre grupos até então antagônicos” (JACOBI, 2006). Entretanto, é bom notar, apesar de os comitês de bacias serem “espaços de deliberação, de acordo com a Lei nº. 9.433, na prática, o Estado ainda os considera como órgãos consultivos e não deliberativos, o que leva a tensões entre os setores da sociedade e suas expectativas com relação à função e importância dessas organizações nos processos de tomada de decisão” (MEDEIROS e SANTOS, 2009; ABERS 2008; EMPINOTTI 2011, p. 198).

A parceria entre o Estado, os setores produtivos e a sociedade civil para a gestão dos recursos hídricos em um processo colaborativo e de formação de consenso, apresenta limitações à medida que desloca o centro de decisões dos comitês de bacia e o mantém na estrutura de Estado.

[...] a não participação das organizações da sociedade civil no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) não representa apenas a incapacidade do sistema em fomentar a tomada de decisão de forma participativa, mas também expõe como a governança da água ocorre em outros espaços de negociação além dos organismos de bacia. (EMPINOTTI, 2011, p. 195).

O arranjo institucional que estabeleceu o comitê de bacia como unidade administrativa dos recursos hídricos aponta para avanços sociopolíticos de participação, entretanto, na dinâmica da gestão houve um esvaziamento do sentido inicial do protagonismo dos comitês. Assim, a descentralização da gestão da água guarda semelhança com a inserção dos movimentos e segmentos sociais organizados no processo de elaboração e decisão de políticas públicas com a instituição de espaços de partilha de poder. A interação Estado/sociedade na administração pública para o processo de descentralização tem muito da formação histórica do Brasil.

Muitos obstáculos hoje vigentes, ligados às estruturas administrativas e políticas do Estado brasileiro, formaram-se ao longo da construção do país. Na atualidade, as aceleradas mudanças que se impõem sobre o Estado, no contexto da reestruturação produtiva e da ação dos organismos internacionais, desenrolam-se em um ritmo, abrangência e profundidade que são ainda ditados por essas permanências históricas (CORBUCCI, 2003, p. 61).

A Lei das Águas no Brasil delineou um novo marco legal e adequou a gestão dos recursos hídricos à tendência do cenário internacional que traça diretrizes políticas para a governança global da água. No contexto do Brasil, a expectativa de participação se deu, também, pelo fato da redemocratização do País. A gestão participativa, democrática e descentralizada em bacias hidrográficas, com autonomia administrativa eram reivindicações da sociedade organizada. Tais reivindicações eram semelhantes às políticas utilizadas em outros países, principalmente na França e Inglaterra, além de ser, como demonstramos anteriormente, recomendações do próprio Banco Mundial.

Essa consonância do Brasil com as políticas de água implantadas em outros países é observada por Cánepa (2003) ao afirmar que, além de uma descentralização do Governo Federal, houve, a partir da Constituição de 1988 um alinhamento com a tendência mundial, ou seja, modelos que se dizem pautados na democracia quanto à escolha dos rumos a serem tomados no referente à deliberação das políticas de controle adotadas. Nesse sentido, várias leis estaduais foram estabelecidas antes mesmo que a lei federal fosse implantada. (SCANTIMBURGO, 2013, p. 121)

No contexto do mundo globalizado, o processo de definição de políticas públicas no âmbito da perspectiva de colaboração entre sociedade e Estado, está mais “próximo da “autonomia relativa do Estado”, com um espaço próprio de atuação, embora permeável por influências externas e internas” (EVANS; RUESCHMEYER; SKOLCPOL, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou um

novo modelo “sistêmico”, “erguido sobre 3 pilares, gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos” (PACTO PELA GESTÃO DAS ÁGUAS, ANA, 2013).

O Estado é parte fundamental nesse processo de descentralização da gestão dos recursos hídricos no Brasil, o comitê de bacia constitui-se como parte integrante da administração pública, portanto, não se pode pensar em ampla autonomia de participação social. Esses órgãos, não possuem personalidade jurídica. Mas não há dúvida quanto à sua natureza de entes integrantes da Administração – órgãos de Estado: seu funcionamento observa os princípios do procedimento formal e do processo administrativo e sua atuação decorre de lei. (GRANZIERA, 2011, p.122).

A atual disposição legal inova ao tornar o comitê de bacia a unidade de gestão e base do sistema de gerenciamento. Funciona como um fórum integrador que deve articular a “política de recursos hídricos com a política ambiental, socioeconômica e de uso do solo, entre outras, buscando, sempre, de forma sustentável, a utilização dos recursos naturais da bacia hidrográfica” (OLIVEIRA apud MAGALHÃES JUNIOR, 2006, p. 10).

Há uma complexidade nesse processo, pois, a descentralização do espaço de tomada de decisões, em tese, fortalece o princípio da política neoliberal que propugna por menor interferência do Estado. Contudo, esse formato em países considerados ainda, não centrais, como no caso do Brasil, a participação do Estado acaba por garantir, na macro-política, a aplicação das diretrizes da política formulada pelos organismos internacionais para o setor, que tem cunho neoliberal e, no caso dos recursos hídricos, há muito vem defendendo a privatização da água. Os comitês de bacia estão, portanto, no âmbito da micro-política.

### **5.3 – A Descentralização da Gestão na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba**

Nesta parte do trabalho, buscamos identificar o alcance da descentralização da Política Nacional de Recursos Hídricos na gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, e o reflexo da descentralização no fortalecimento da democracia participativa e para o protagonismo do comitê na gestão das águas no âmbito da bacia. Selecionamos alguns critérios e indicadores para aferir a tendência do alcance de descentralização da gestão dentro do arranjo institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

O processo de descentralização de gestão de políticas públicas no Brasil é paulatino e vem ocorrendo, de forma institucionalizada, desde os anos 1980. Em vários campos de atuação, o Estado tem atribuído responsabilidades aos diferentes níveis de governo no pacto federativo, bem como agregado a participação da sociedade em diversos organismos de partilha de poder e de fóruns que traçam diretrizes políticas a serem incorporadas pela gestão do Estado. “Há, nesse processo, redefinição de atribuições e competências que modifica o padrão anteriormente centralizado” (ARRECH, 2000, p. 121), de atuação política do Estado brasileiro.

A descentralização da administração pública deve ter como centro a possibilidade do fortalecimento institucional e do efetivo exercício da cidadania, dentro de um processo democrático político e social. Nessa perspectiva, é necessário reconhecer que as mudanças de cunho mais profundo, estrutural, não são possíveis apenas com a integração sociedade-poder público nos limites de espaços institucionais de gestão compartilhada, pois, esse espaço está configurado no plano micro-político, no plano das micro-instituições sociais. (SAES, 2005, p. 3).

A descentralização no âmbito da gestão dos recursos hídricos no Brasil não desvinculou a ação dos comitês de bacia da estrutura de poder do Estado. Todo o sistema está interligado de maneira a garantir aos órgãos centrais das administrações públicas estadual e federal a intervenção em todo o processo de gestão das águas no país. A descentralização não significou a ausência do Estado nas definições e efetivação das políticas públicas.

Para delinear a tendência do alcance da descentralização e do protagonismo político do comitê de bacia do Rio Paranaíba, procuramos analisar os fatores do “tipo estrutural, fatores institucionais e fatores de ações políticas” (ARRETCHE, 2000) para permitir uma visualização mais clara do contexto de gestão em que o comitê está inserido. Abordamos os fatores de organização institucional, processo decisório, tipos de resoluções e autonomia financeira.

No âmbito da organização institucional, considerou-se a existência do conjunto composto pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba e os comitês das bacias de seus afluentes e os instrumentos de gestão. Considerou-se, também, o formato e a situação do conjunto de instrumentos existentes na estrutura dos entes federativos que compõem a área da bacia do Rio Paranaíba. Para o processo decisório, analisamos o contexto do comitê de bacia dentro do arranjo institucional de gestão, já tratado no capítulo III. Quanto às resoluções, foi considerado o tipo de decisão para a gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, relativa à política de recursos hídricos.

No aspecto da autonomia financeira, foram consideradas as condições estruturais de manutenção das atividades do comitê a partir de suas condições próprias. Nesse quesito, a análise é pontual, pois, não foi possível acesso a documentos que demonstrem com maior precisão a dependência do Comitê de Bacia dos órgãos de Estado.

#### **5.4 Organização institucional do Comitê da Bacia do Rio Paranaíba**

O Comitê de Bacia do Rio Paranaíba está estruturado com uma diretoria composta por presidente, dois vice-presidentes e um secretário, o pleno do comitê e a Câmara Técnica de Planejamento Institucional - CTPI, que tem a função de coordenar a elaboração do planejamento estratégico do Comitê, criar Grupos de Trabalhos temáticos, visando subsidiar as ações estabelecidas no planejamento estratégico e para outros temas que venham a ser solicitados pelo Comitê. É também, função da CTPI elaborar parecer sobre as matérias a serem

deliberadas no Plenário do Comitê e executar outras funções estabelecidas pela Diretoria e pelo Plenário do Comitê.

Existem sete comitês de bacia dos afluentes do rio Paranaíba organizados e em funcionamento: “Comitê de Bacia dos Afluentes Mineiros do Alto Paranaíba, Comitê de Bacia do Rio Paranoá-DF, Comitê de Bacia dos Afluentes Goianos do Baixo Paranaíba, Comitê de Bacia dos Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba, Comitê de Bacia do Rio dos Bois-GO, Comitê de Bacia do Rio Meia Ponte-GO e Comitê de Bacia do Rio Araguari-MG”. A aplicação dos instrumentos e seus objetivos instituídos pela Lei 9.433/1997, para referência da gestão, pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba segue demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 18. Referência de Instrumentos e Objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos e Aplicação pelo Comitê De Bacia Do Rio Paranaíba.

<b>Instrumentos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>CBH - Paranaíba</b>
Planos de Recursos Hídricos	Fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.	Elaborado em 2013.
Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água.	Assegurar às águas qualidade compatível com os usos; Diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.	Estabelecido no Plano de Recursos Hídricos da Bacia.
Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos.	Assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.	Feita pelo órgão gestor de cada Estado ou pela ANA, segundo a dominialidade do curso d'água.
Cobrança pelo uso de recursos hídricos	Reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor. Incentivar a racionalização do uso da água. Obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.	Recomendada no Plano de Recursos Hídricos da Bacia. o CBH – decidiu pela e cobrança em 2016, de implementação depende de aprovação do CNRH.
Compensação a municípios	VETADO	-----
Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.	Sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.	Sistema é nacional, os Comitês de bacia devem fornecer dados.

Fonte: Lei 9.433/1997.

Adaptação para quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

Quadro 19. Instrumentos Institucionais dos Entes Federativos (Estados e Distrito Federal) integrantes da Bacia do Rio Paranaíba.<sup>58</sup>

Estado	Instrumento	Plano Estadual de Recursos Hídricos	Planos Diretores de Recursos Hídricos	Sistema Estadual de Informações	Enquadramento dos corpos d'água	Outorga do direito de uso	Cobrança pelo uso	Compensação a municípios	Rateio de custos das obras de uso múltiplo	Penalidades
Minas Gerais Lei nº 13.199/09		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mato Grosso do Sul Lei nº 2.406/02		Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não Instrumento citado Cap. IV seção IV Art. 20º, II.	Não Instrumento citado Cap. 3, Art. 4º, VI.	Não Instrumento citado Cap. IV.
Goiás Lei nº 13.123/07		Sim Instrumento citado Cap. III	Não Instrumento citado Cap. III, Art. 20, I.	Não Instrumento citado Cap. I, seção II, Art. 25.	Não Instrumento citado Cap. III, Art. 20, II-a.	Sim	Sim	Não Instrumento citado Cap. I, seção I, Art. 3º, V.	Sim	Sim
Distrito Federal Lei nº 2.725/01		Sim	Não Instrumento citado Cap. IV, seção I, Art. 7º.	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não Instrumento citado Cap. III, Art. 35, VII.	Não Instrumento citado Cap. VI.

Fonte: Diagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, “Parte A”.  
Revisão 2. Agosto/2011, p. 372/373.

No aspecto da organização institucional, o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba conta com a delimitação da estrutura dos organismos de gestão de composição tripartite, ou seja, a existência do comitê de integração e dos comitês das sub-bacias. Quanto aos instrumentos de gestão definidos pela lei, o comitê cumpriu um dos aspectos fundamentais de sua competência, que foi a elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, em 2013, estabelecendo nele os outros instrumentos, enquadramento dos corpos d'água, apontando as recomendações sobre outorga, recomendando a implementação da cobrança pelo uso da água, e a de estabelecer o fluxo de informações para abastecer o sistema de informação, que é centralizado nacionalmente.

Os entes federativos integrantes da bacia possuem, em comum, três instrumentos de gestão definidos em suas leis: o plano estadual de recursos hídricos, a outorga de direito de uso e a cobrança pelo uso da água, os demais não estão delineados de igual forma. Segundo dados da Agência Nacional de Águas – ANA (2011), as condições institucionais não estão completas em todos os entes federativos componentes da bacia do Rio Paranaíba.

Nesse contexto, tem-se que o desenho institucional está delineado no âmbito do Comitê

<sup>58</sup> Segundo o Diagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba Parte A, essas informações foram colhidas por meio de contato com os órgãos estaduais em março de 2011. IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas; IMASUL – Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul; SEMARH- Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás; ADASA – Agência Reguladora de Água e Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. (Diagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, Parte A, Revisão 2. Agosto/2011, pp. 372/373).

de Bacia do Rio Paranaíba, ou seja, a existência do próprio comitê que tem caráter de “comitê de integração”, os comitês das bacias tributárias e a estrutura básica legal dos entes partícipes da bacia. Todavia, o aspecto institucional em si, não é suficiente para garantir a uniformidade dos tipos de instrumentos e da temporalidade de sua efetivação.

### 5.5 - Processo decisório na gestão do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba

O panorama institucional brasileiro no qual se opera a descentralização de gestão de políticas públicas e de processos decisórios participativos tem referência na Constituição Federal de 1988 e nas leis específicas. Os processos decisórios se moldaram de diferentes formas nos diversos órgãos ou espaços de poder compartilhados dentro do complexo sistema federalista brasileiro.

A engenharia constitucional brasileira gerou um federalismo que incorpora múltiplos centros de poder e que pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo. Desde 1988, vários centros de poder, embora desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas. Em um sistema democrático e com marcas consociativas, os políticos subnacionais tornaram-se uma fonte de apoio para a coalizão nacional de governo, com possibilidades de sustentar ou vetar políticas públicas, inclusive nacionais. A força desses políticos e dessas esferas não significa, todavia, que o Executivo e o governo federal tornaram-se atores passivos. (SOUZA, 2001, p. 550).

Nesse cenário, os organismos institucionalizados de partilha de poder integram o escopo do processo de descentralização pós 1988, com formas contínuas de atuação, como no caso dos comitês de bacia ou eventuais, como as conferências setoriais. Analisamos o processo decisório do comitê de bacia no contexto do arranjo institucional de gestão, como já ressaltado, para compor a compreensão do papel do comitê na definição das políticas de recursos hídricos.

Quadro 20. Funções dos Órgãos do SINGREH<sup>59</sup> no processo decisório.

ÓRGÃO	FUNÇÃO/ SÍNTESE	OBSERVAÇÃO
CNRH	Articular o planejamento de recursos hídricos em todos os níveis; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, etc.	É o órgão que faz a coordenação nacional da gestão dos recursos hídricos. Tem caráter consultivo e deliberativo.
SNRH	Cumprir a função de formular políticas de recursos hídricos em âmbito nacional, planos e programas	É órgão do Ministério do Meio Ambiente –

<sup>59</sup> SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

	relativos à gestão das águas.	MMA.
ANA	<p>Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Atua no âmbito dos cursos d'água de domínio da União e, presta apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos; supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;</p> <p>Disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.</p>	<p>Autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. (lei 9.984/00)</p>
CERH	Responsáveis pela política estadual de recursos hídricos com competências estabelecidas por lei estaduais e o Distrito Federal, seguindo os aspectos da política nacional de recursos hídricos.	Em regra, possuem competências consultiva e deliberativa.
CB	Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos;	É o órgão que atua na gestão da política de recursos hídricos no âmbito da bacia de sua competência.
ÓRGÃOS Estaduais/ Federais, municipais e Distrital	São os órgãos criados pela administrações públicas em suas esferas político-administrativas.	Relacionados à gestão dos recursos hídricos
AGÊNCIAS DE ÁGUA	Exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.	A criação de Agências de Água, deve ser autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Fonte: Lei 9.433/1997 e Lei 9.984/2000. Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

Para a análise sobre o processo decisório relativo à Política Nacional de Recursos

Hídricos, procurou-se demonstrar o papel e competência de cada órgão do sistema. Cada componente opera aspectos da política de forma exclusiva ou com inter-relação entre si, o que torna complexa a dinâmica de decisões. O comitê de bacia possui competência para tomar as decisões relativas aos usos das águas sob seu domínio, mas esse processo decisório é dependente de órgãos de outros níveis do sistema. O sistema de decisão é verticalizado. Nesse cenário, os órgãos centrais, localizados no Estado-membro da federação ou na União, não deixaram de ter centralidade. “Várias das expectativas que repousaram sobre esse conjunto de associações positivas não são um resultado necessário e automático da descentralização” (ARRETCHE, 1996, p. 2).

No Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, dentre as dificuldades de atuação, destacam-se excesso de reuniões, pouca antecedência de entrega da pauta e falta de subsídios para preparação da discussão. Introdução de questões políticas alheias à pauta do comitê, baixa prioridade política por parte do governo, ou seja, pouco reconhecimento político do papel do comitê, pouca eficiência das decisões tomadas no âmbito do comitê, excesso de burocracia, além da carência de estrutura para funcionamento. Esse conjunto de fatores limita o processo decisório do comitê de bacia, no aspecto de seu papel político de gestor dos recursos hídricos no âmbito da bacia. Limita a atuação, distanciando os resultados dos objetivos pré-estabelecidos para a existência desse órgão. O quadro abaixo apresenta essas limitações na visão dos membros do Comitê de Bacia, aqui usado de forma ilustrativa.

Figura 20. Limitações de atuação do Comitê de Bacia – visão dos membros

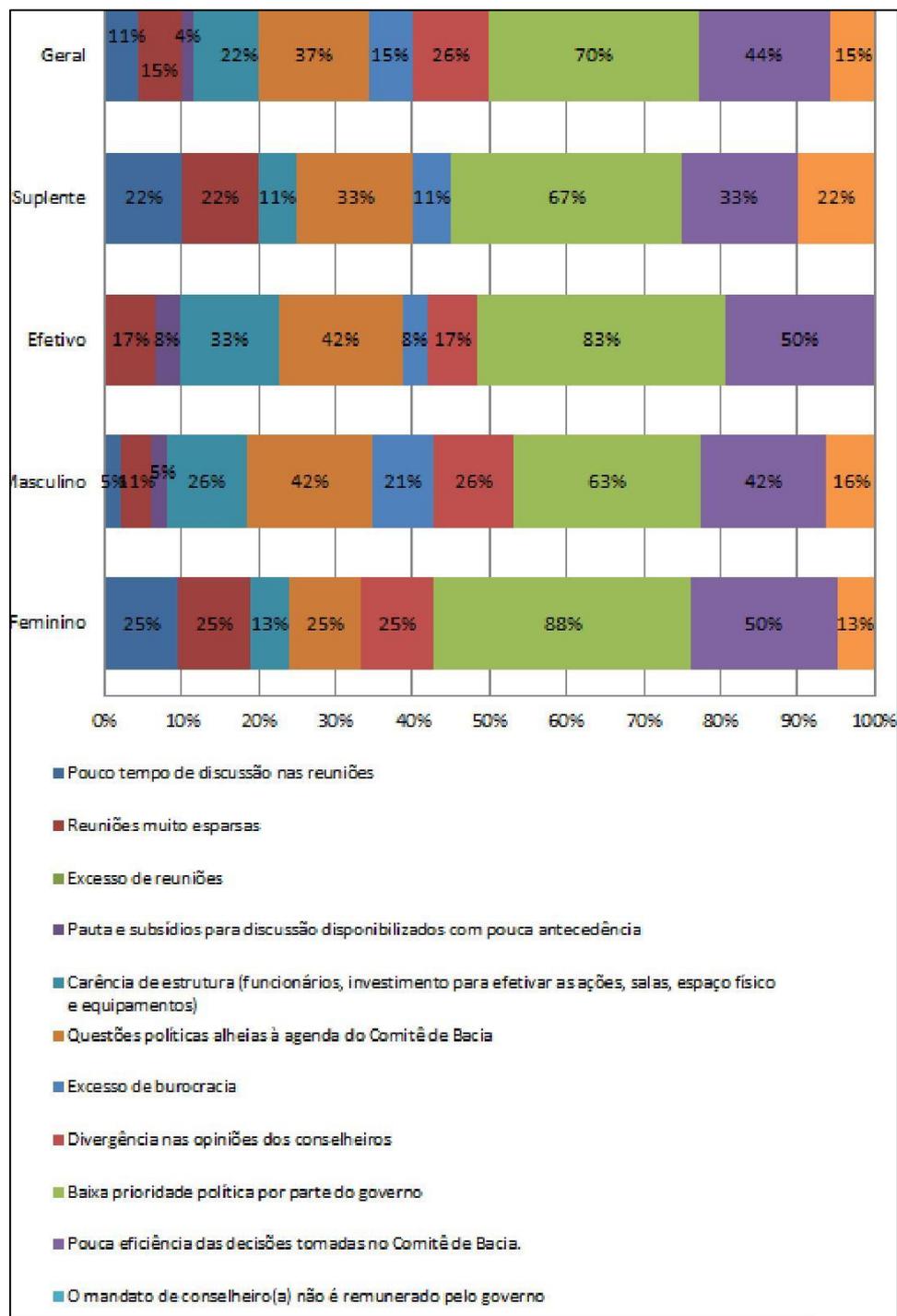


Figura 20. Questionário respondido por membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba para a pesquisa: Principais dificuldades consideradas pelos membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

Fonte: Questionário aplicado aos membros do Comitê. Elaboração do questionário: Carvalho Corrêa, Edwiges C.; Elaboração: Marcos Eduardo de Souza Lauro

A gestão de recursos hídricos no quadro da institucionalidade estabelecida pela Lei 9.433/1997 é complexa e requer uma interação maior entre os organismos que compõem a estrutura do sistema. O que se infere, de início, acerca da posição dos comitês de bacia dentro desse organograma funcional, é que há dificuldades em diversos aspectos, desde as condições estruturais de atuação, como a carência de funcionários, de recursos financeiros, a baixa prioridade política dos governos estaduais e central quanto às decisões tomadas pelo comitê de bacia, o que torna pouco eficiente a aplicabilidade de grande parte das resoluções ali tomadas. Isso é resultado de um conjunto de fatores que interferem na ação de gestão dos comitês de bacia, dentre eles, também, a superposição de instâncias de decisões.

Quadro 21. Membros do Comitê de Bacia entrevistados para a Pesquisa: Atuação do Comitê de Bacia - Protagonismo político – Autonomia de decisão.

<b>Tema: Autonomia de decisão</b>
<p><b>Resumo da resposta:</b> Isso ai é uma questão que se você perguntar vai ter varias respostas. Então à decisão do comitê estadual cabe recorrer para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, à decisão do comitê federal cabe recorrer ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos e dai vai para os governos e quando chaga lá no governo, ele pode rejeitar, falar que não tem dinheiro para fazer. O plano de recursos hídricos do Paranaíba só para saneamento é 6 bilhões de reais, até falei que governo nenhum vai fazer isso, e já passaram dois anos está aqui o plano para o governo fazer, sabe o que o governo vai fazer? o governo do Estado vai falar que não tem recurso. Não tem só uma decisão, o comitê fez o planejamento e não cumpriu, tem muitas coisas daquele planejamento que o Estado não cumpre. Nem o próprio planejamento do Estado, ele consegue cumprir. Mas no caso de conflito, por exemplo, aí sim, porque conflito entre usuário o comitê atua bem, porque não tem interferência do Estado, então o comitê resolve, como esta resolvendo o uso da água para irrigação e a geração de energia em Batalha. O comitê já tomou a posição, deu uma melhorada nos entendimentos e ai o comitê resolve, quando cai na parte do governo, aí fica difícil.</p>
<p>[...] E muitas vezes você não entende, você está começando no comitê, primeira vez que você participa de um plano de bacia, você deixa passar muita coisa. A pessoa que é do setor, que coloca alguma coisa nas audiências públicas, eles são apresentados na audiência pública, não é acatado por quem está fazendo o plano, você percebe, também, que o plano de bacia é feito com dados secundários, conforme dados do IBGE de 2010, nós estamos em 2014, 4 anos para determinado setor é muita coisa, aumentou cresceu, diminuiu, então eles não se preocupam, tem informação que é de 2005, então, em 10 anos o quanto alterou. A gente entende que quando está construindo um plano, um documento, muitas vezes ele não sai adequado com a realidade quando finaliza. Então, você vai deparar e colocar isso na realidade e as coisas não encaixam, é onde a gente tem grande embate. A ANA se sente assim, “eu fiz esse documento, nós fizemos, nós pagamos, ele é nosso e nós não queremos que vocês interfiram”, tanto que no dia que nós fomos aprovar o plano do Paranaíba nós pedimos vistas, quando eu falo nós foram 12 entidades, é muita entidade para pedir vistas, porque eles não aceitavam alterar nada. A gente solicitava alteração, a gente falava que não concordava, a pessoa que apresentava o plano, um técnico da ANA, inclusive mal educado que intimidava as pessoas, quando você tentava colocar alguma coisa, ele te tratava assim “quem é você”, e tinha na época um superintendente lá da ANA, toda vez que tinha uma decisão importante</p>

ele ia para intimidar, então existe essas coisas, mais eu percebo que com a participação efetiva, principalmente dos setores organizados de agricultura e indústria, isso está mudando, que a gente ao contratar especialistas para nos acompanhar para redigir documentos, tem conseguido que isso mude.

[...] Chega numa audiência pública a sociedade toda, a comunidade que está envolvida ou que vai ser afetada por aquele empreendimento, por exemplo, toma uma decisão de ser contrária àquele empreendimento ou de exigir uma série de condicionantes, e o órgão ambiental não necessariamente exige e muitas vezes aprova, então qual a sua competência dentro desse processo para tomar essa decisão? eu tenho pouco conhecimento da área ambiental até desses instrumentos e de como funciona. No caso do comitê de recursos hídricos, o Paranaíba, através do seu plano, apresenta diretrizes para outorga e para o licenciamento, se eles vão ser executados ou não é uma coisa que na minha opinião, se não foi executada está errado, está se descumprindo a legislação. Se descumpre uma legislação, tem a forma de punir e organizar isso, se descumpre a legislação ambiental, se descumpre a legislação de recursos hídricos, de trânsito, descumpre legislação de imposto, aí é um problema da sociedade como um todo, mas, na minha visão, não vejo conflito e não vejo problema de um defeito, uma lacuna ou uma falha na gestão que indique sobre a aplicação nas decisões que são tomadas, na minha opinião está claro na Constituição, na lei federal e estadual, nos comitês o que tem que ser feito, aplicado ou não, aí é aquele problema que vai se discutir, porque o órgão, o gestor não está aplicando, se ele não está aplicando, exija que ele cumpra, então que se responsabilize ele pelo não cumprimento. Por que? Porque fere um dos princípios de gestão de recursos hídricos, o que é gestão descentralizada e participativa, aonde quem está naquela bacia define como usar aquele recurso. O Paranaíba está com 6 anos de implementação, o comitê se manifesta por meio de deliberações e do plano, mas através, principalmente, do plano de bacia que é onde ele diz o que espera fazer, como ele espera que aquela água seja utilizada e gerida ao longo do seu horizonte de planejamento e o Paranaíba lançou este plano agora, a gente aqui dentro do Estado de Goiás, como órgão gestor, estamos usando diretrizes do plano que cabe o Paranaíba, que cabe a gestão como um todo, utilizar diretrizes do plano para efetivação das outorgas, isso foi passado para o licenciamento ambiental, encaminhado pelo presidente do Comitê do Paranaíba, pelo Superintendente de recursos hídricos a todos os superintendentes da Secretaria para conhecimento e ciência disso, nem todos fizeram. Como é que a gente vai trabalhar isso? Existe desconhecimento muito grande do que é gestão de recursos hídricos e de como ela tem que ser efetivada.

Eles (comitês) tem decisão, mas, não tem obrigação nenhuma de ser cumprida, o comitê de bacia é um colegiado, tem toda a representatividade ali dentro, mais uma decisão ali de fato ela é uma recomendação só, não tem obrigação de nenhum ente adotar aquilo que está sendo decidido. No Estado de Minas Gerais, por exemplo, que é o Estado que tem mais tradição em questão da água, tem algumas pessoas que dizem que teve uma desconstrução agora desse sistema. Em Minas, ainda tem uma obrigação legal de ouvir o comitê, só se for uma licença ambiental ou uma outorga maior, sempre você tem que ouvir o comitê de bacia, o comitê vai deliberar, a exemplo de uma usina hidrelétrica, PCH, se ela vai ser instalada ou não, o comitê manifesta, isso em Minas Gerais. Em Goiás não tem obrigação de o comitê se manifestar, a lei não trás isso, lei estadual, isso tem vantagem e desvantagem, porque em Minas tem o COPAM, o conselho que delibera para essas situações, então acaba criando um mercado também dentro desse conselho, de ter, às vezes condicionantes, tem outorga lá, por exemplo, que só pediu posto de saúde, me dá um posto de saúde que eu te dou uma outorga, está desvirtuando o negócio, ai tem aquelas ONGs que criam dificuldade para falar assim “olha faz o estudo de não sei o que, olha fulano sabe fazer esse estudo

bem feito”, querendo criar mercado para eles. Agora, a ideia é muito boa, você passar isso dentro de um colegiado para tirar a licença. As notícias que nos chegam é que tem comitê de bacia em Minas que foi contra a instalação de alguma usina hidrelétrica, mas, mesmo assim ela foi implantada, então o comitê tem que ser ouvido mas ele não é. O ente responsável vai falar “sim ou não”.

Fonte: Entrevista realizada com membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba. Atores Sociais 0, 02, 03 e 04. Entrevista concedida em novembro de 2014  
Adaptação para o quadro: Carvalho Corrêa, Edwiges C., 2016.

Percebe-se fragilidade quanto ao poder de decisão dos comitês de bacias hidrográficas. No caso do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, esse conta com a instrumentação legal para a gestão dos recursos hídricos, porém, não há um arcabouço político na relação dentro do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos que garanta a implementação das decisões ali tomadas. Nesse sentido, o protagonismo político atribuído ao comitê de bacia como órgão gestor de uma determinada bacia hidrográfica, não está fortalecido. Há um controle técnico relativo às decisões no âmbito do comitê, e esse papel é cumprido pela Agência Nacional de Águas, ANA, que tem estrutura técnica que lhe permite a *expertise* do sistema, e o controle político dentro da estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, além das interferências políticas externas, estabelecidas pelos diversos acordos, convenções e outros instrumentos acordados pelos organismos multilaterais internacionais que, também, influenciam a política de recursos hídricos no Brasil.

## 5.6 – Tipos de resoluções tomadas pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba

Das 53 decisões - denominadas de Resoluções<sup>60</sup><sup>59</sup> - tomadas pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, entre 2004 (ano de instalação da Comissão Provisória) e 2014 (ano pós-aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia): 26 foram sobre a estrutura do comitê, que denominamos de decisões primárias por versarem sobre organização das eleições para composição do comitê, instituição de comissões de trabalho, concurso de fotografia, agenda de reuniões e definição de regras para o funcionamento da estrutura do Comitê de Bacia; 18 decisões, que chamamos de intermediárias, versaram sobre algum tipo de trabalho que resultaria em encaminhamento de cunho político como o relatório de atividades do Comitê de Bacia, a resolução sobre contrato de gestão assinado entre ANA e ABNH, a definição da natureza jurídica da agência de água para ser o “braço” executivo do Comitê de Bacia; e 09 decisões, que denominamos de finalistas ou políticas, que versaram sobre diretrizes políticas escolhidas pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba para a gestão, objetivos para resolução de conflitos no

<sup>60</sup> O quadro resumo das resoluções está nos anexos.

âmbito do Comitê, regimento interno do Comitê, termo de referência para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e aprovação do Plano de Educação Ambiental do Comitê de Bacia.

As resoluções verificadas foram agrupadas em três tipos para demonstrar as características das decisões elaboradas pelo Comitê de Bacia do Rio Paranaíba ao longo de uma década de trabalho. A separação em primária, intermediária e finalista ou política indica quais foram as principais matérias que ocuparam a pauta de trabalho do Comitê de Bacia. Mesmo considerando que o Comitê passou por um período de organização e estruturação de seu funcionamento, o conteúdo das resoluções demonstra que há uma lacuna no campo de decisões políticas. A mais importante decisão foi a aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e deve ser a referência para a gestão do Comitê de Bacia a partir de sua finalização que se deu em 2013.

### **5.7 – Autonomia financeira**

A estrutura necessária ao trabalho do Comitê está subordinada ao poder público nos aspectos econômico, administrativo, estrutura física, de equipamentos e de pessoal. Isso limita, em muitos casos, a autonomia de funcionamento e as ações políticas dos mesmos. A falta de autonomia financeira dos comitês de bacia fragiliza a descentralização, pois depende da estrutura central, principalmente da ANA, para viabilizar o trabalho a ser desenvolvido nas ações de gestão. A participação de algumas organizações sociais, particularmente das ONG's, nas reuniões e outras atividades, dependem de recursos da ANA, o que demonstra a falta de estrutura própria dessas organizações e a dificuldade de garantir suas ações sem dependência de órgãos do ou ligados ao Estado.

O Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba indicou a estruturação da agência de água e a cobrança pelo uso da água, como forma de superar essa debilidade.

Resgata-se que todas as legislações sobre a política de recursos hídricos dos entes da federação presentes na bacia hidrográfica do rio Paranaíba (União, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal) convocam os diferentes entes da federação para se articularem tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

Dessa forma, e em função da bacia hidrográfica ser adotada como unidade territorial para implementação da política de recursos hídricos e atuação do sistema de gerenciamento, constituir-se-á uma boa prática de gestão que a cobrança pelo uso de recursos hídricos de toda bacia do rio Paranaíba seja harmonizada<sup>16</sup>, preferencialmente instituída de forma simultânea, independentemente do domínio das águas onde é realizado o uso. Também constituir-se-á uma boa prática a implantação de uma única Agência de Água para toda a bacia<sup>17</sup>, o que propiciará: i) constituição de uma entidade autônoma vinculada aos comitês; ii) descentralização da gestão dos recursos hídricos; iii) reconhecimento da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; iv) integração da gestão entre a União e as Unidades da Federação; v) sustentabilidade financeira (PRHBRP, 2013, p. 266).

Essa preocupação tem como fundamento a falta de autonomia financeira do Comitê de Bacia. No aspecto da sustentação material, a instituição da agência de bacia é uma forma de dar sustentabilidade financeira ao comitê. Todavia, a arrecadação que possa vir da organização da agência de bacia, como órgão executivo do comitê, por si só não é o suficiente para por fim a essa dificuldade, pois requer um ajuste no formato de possibilidade de dispor do recurso arrecadado que permita maior autonomia de gestão desses recursos pelo comitê. No formato atual, as rubricas são destinadas a determinados tipos de investimentos. Além do que, a legislação define que na cobrança pelo uso da água bruta, os comitês de bacia devem estabelecer os mecanismos de cobrança e apontar o valor a ser cobrado, porém cabe aos conselhos de recursos hídricos estaduais ou o federal, no âmbito de sua jurisdição, definir o valor a ser implementado pelo Comitê de Bacia.

Nesse contexto, a autonomia de gestão do Comitê de Bacia é relativa. Todas as ações por ele decididas e/ou que devem implementar, estão ligadas à dependência de outro órgão que compõe o sistema de gerenciamento. A relação entre os órgãos componentes do sistema é verticalizada, o poder de decisão está no ápice do vértice, o que contribui para baixa descentralização e baixa autonomia do poder decisório dos comitês de bacia. A descentralização no formato de organização institucional é, na verdade, um modelo centralizado nos aspectos da elaboração, decisão política e gestão dos recursos hídricos no Brasil. As dinâmicas funcionais e estruturais do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, bem como as condicionalidades que afetam as suas atribuições de instância participativa e democratizadora na elaboração e gestão das políticas de recursos hídricos (por exemplo, a de descentralização, autonomia decisória e efetividade política), podem ser entendidas a partir desse contexto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de abordar o papel e as condições de funcionamento do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba no processo de elaboração e decisão de políticas para a gestão dos recursos hídricos no âmbito da bacia, como integrante do arranjo institucional definido pela Lei 9.433/1997. A hipótese apresentada foi que o protagonismo político dos comitês de bacia é secundário na estrutura descentralizada da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Partindo desse ponto, buscou-se discorrer sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos adotada no Brasil dentro do contexto das relações nacionais e internacionais que envolvem o tema. A elaboração da “Lei das águas” no Brasil, bem como de legislações e regras em grande parte do mundo, não é um fato isolado. Ocorre dentro de um processo de mudança de paradigma sobre o papel do Estado, tendo como referência o avanço da política neoliberal, particularmente nos anos de 1990, que é de desconstruir o Estado como agente primordial nas relações político-econômicas.

O Brasil apresenta um histórico de Estado centralizado, com baixa participação da sociedade civil nos órgãos de decisão de políticas públicas, com poucos exemplos de órgãos de decisões com a participação da sociedade civil. Esse quadro, no aspecto institucional, muda a partir da Constituição Federal de 1988, que traz a descentralização como um de seus princípios. Esse aspecto tem duas vertentes: a primeira é da descentralização dentro do pacto federativo - incluindo os municípios como entes federados e atribuindo responsabilidades para a União, Estados-membros e municípios, em diferentes formas – e a segunda é da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas setoriais. A inclusão da participação da sociedade civil na forma atual, se deu por meio dos conselhos deliberativos, a partir dos anos de 1990, nos diversos níveis da administração pública (KLEBA, 2015, p. 557).

A partir do período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, os organismos estruturados como conselhos e comitês, diversos fóruns e conferências temáticas passaram a fazer parte do processo de descentralização. Para Arretche (1999), no campo do sistema federativo brasileiro ocorreu significativa mudança na forma da proteção social que vem sendo desenvolvida pela administração pública. Entretanto, a transferência das competências de gestão para os níveis regionais e locais, não se dá pela simples delegação obrigatória da lei e pela ausência da União como responsável direta pelas ações a serem cumpridas. Para que os entes federativos subnacionais assumam as novas prerrogativas e responsabilidades na condução das políticas sociais é fundamental as ações políticas deliberadas.

O segundo viés do processo de descentralização se deu no campo da participação da sociedade civil nos organismos de gestão compartilhada ou de partilha de poder em diversas formas. Ao longo do século XX, o Brasil saiu de uma situação de pouca possibilidade e de formas de participação da sociedade civil nas instâncias de deliberação de políticas públicas, e chegou a uma condição de contar com várias formas e fóruns que agregam a participação da sociedade. Para Avritzer (2008), o Brasil conta com uma infraestrutura de participação diversificada.

Nesse contexto, os comitês de bacia também se estruturam e constituem-se como um espaço de participação da sociedade civil, organizado a partir da ideia de instituição de uma nova base territorial administrativa, isto porque o desenho das bacias hidrográficas não segue o desenho da divisão geográfica dos territórios dos Estados e municípios.

Considerando esse cenário, no desenvolver desse trabalho, observamos dois importantes pontos: o primeiro é que, a considerar as referências de atuação do comitê de bacia do Rio Paranaíba, a descentralização da gestão de recursos hídricos no Brasil é incompleta; o segundo é que não há protagonismo político do comitê de bacia, até porque a descentralização incompleta não possibilita a ação protagonista. A efetividade da descentralização, que transfere responsabilidades para um órgão gestor composto por diferentes setores estatais e sociais, não se materializa nas ações desses órgãos.

Na política de recursos hídricos, o modelo descentralizado de gestão enfrenta limites na sua execução e esses órgãos acabam por fazer uma gestão burocrática, ou seja, cumpre-se o aspecto legal da organização e de composição dos comitês, contudo há limites de independência para a gestão. Parte desse limite é relativo à rede de diretrizes políticas estabelecidas pelos organismos multilaterais internacionais, fundamentalmente pelo Banco Mundial e pelo Conselho Mundial da Água, que atuam no âmbito da ONU e de fóruns organizados para discutir e estabelecer linhas gerais de gestão dos recursos hídricos no mundo. Essas instituições, atuam como instrumentos da elaboração de uma política padrão para a gestão de recursos hídricos no mundo, tendo como perspectiva conduzir ao processo de privatização do acesso às águas.

Há um conjunto de fatores que, relacionados, são determinantes para a atuação do comitê de bacia. Nesse conjunto, observam-se as dificuldades próprias do processo de descentralização da gestão de políticas públicas no Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 se constitua como um marco no sentido de estabelecer princípios para a gestão participativa. As relações político-sociais que emanam da tradição centralizadora têm influência, inclusive nos limites das regras que delimitam a ação e o papel dos comitês de bacia.

A construção da política de gestão, ainda, não se caracteriza como democrática. O fato

de se ter uma estrutura que permite a participação da sociedade civil e órgãos governamentais, não assegura um processo verdadeiramente democrático, na medida em que as decisões políticas de maior significado, se dão fora do contexto dos comitês de bacia. No entendimento de Arretch (1996), a forma da descentralização é controlada. A superposição de instâncias deliberativas, a dependência estrutural e financeira e a não obrigatoriedade de efetivação das resoluções traçadas pelo comitê de bacia fragilizam o seu papel de protagonista inicialmente delineado pela legislação. Nesse contexto, a descentralização, a democracia participativa e o processo decisório são limitados.

No cenário da gestão das águas, um aspecto importante a ser considerado é que a política de recursos hídricos no Brasil e de resto, no mundo, está inserida no contexto da globalização. Nos termos atuais da globalização, a capacidade de autonomia dos Estados-nação foi reduzida. A tendência foi absorver diretrizes e recomendações dos organismos multilaterais e fóruns mundiais integrantes do processo de uniformização da gestão dos recursos hídricos.

Nesse cenário, a política de descentralização, para além de ser uma nova demanda da sociedade civil para participar das decisões da administração pública e de buscar elevar o fortalecimento da democracia participativa, é uma exigência da globalização (NOGUEIRA, 2004). Após a Conferência da ONU sobre “O Meio Ambiente Humano”, de 1972, vários fóruns sobre a água foram promovidos, no geral, com o patrocínio da ONU. Desde a Conferência de 1977, em Mar Del Plata, Argentina, passou-se a elaborar diretrizes com aspectos técnicos, institucionais e econômicos de gestão das águas. O formato da política de águas no Brasil está dentro desse contexto, o que leva os comitês de bacia, que estão na ponta desse processo, a integrá-lo pelas amarras das normas e diretrizes delineadas e não, efetivamente, por um avanço que considere, a participação da sociedade civil e da população que utiliza os recursos hídricos da referida bacia.

Na arena política, existe um embate entre duas concepções sobre o direito de acesso à água: uma defende que a água é um direito humano, portanto, o acesso deve ser garantido a todas as populações. Outra corrente entende que a água é uma mercadoria que tem valor econômico e está em processo de escassez. Entender a água como um direito humano significa propugnar pela necessária ação do Estado com políticas públicas que permitam o acesso de todos sem custos adicionais e garantia sem custos aos hipossuficientes. Por outro lado, a defesa mercadológica pressupõe controle no acesso, limitado pelo valor. Nesse campo, as grandes corporações interessadas na exploração do mercado da água constroem um cenário para justificar a transformação da água em mercadoria, como o discurso da escassez, que tem tomado uma proporção de “catástrofe” mundial. Nesse sentido, não se discutem as razões da limitação

da água potável dentro do sistema capitalista, ou seja, da falta de outros cuidados, de políticas para o saneamento dos aglomerados urbanos, das subcondições de moradia, do uso excessivo de agrotóxicos e outros procedimentos que resultam em poluição dos cursos d'água, limitando a oferta de água com qualidade.

O Brasil não está fora desse cenário. Na pesquisa que realizamos, verificou-se que o Comitê de Bacia do Rio Paranaíba tem limitações para gerenciar as águas da bacia de forma autônoma. As entrevistas com alguns membros do comitê indicaram que há um processo de embate dentro da estrutura do sistema de gerenciamento, particularmente por ser um comitê de integração por gerenciar uma bacia de caráter federal, e que sofre a interferência direta da Agência Nacional de Águas, ANA, em todo o processo de elaboração e execução de políticas, como foi o caso da elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba.

Outro aspecto importante foi o conteúdo das resoluções do Comitê, conforme apresentadas no Capítulo V. A decisão política de repercussão foi a de elaboração do plano de recursos hídricos, porém monitorado e encaminhado pela ANA. O Comitê de Bacia tem atuado mais nos encaminhamentos de resolução de conflitos pelo uso da água, porém nem sempre com a palavra final.

Mesmo com o avanço ocorrido no Brasil pós Constituição Federal de 1988 no que tange à descentralização e gestão de políticas públicas por organismos compostos por representantes do Estado e da sociedade civil, a autonomia desses organismos é uma condição incompleta. O sentido definido na Constituição Federal foi o de possibilitar a participação social e popular em instâncias de decisão, porém o resultado desse processo deve ser construído nas relações políticas.

Nesse sentido, os comitês de bacia, são duplamente penalizados. No aspecto político, não possuem autonomia suficiente dentro do arranjo institucional estabelecido para a gestão de recursos hídricos e, por outro lado, falta interação com a sociedade na qual estão inseridos. A representação da sociedade civil por setores específicos na composição do comitê, por si só, não constitui condição suficiente para realizar essa interação no âmbito do território da bacia. Há uma participação seletiva de organizações que, em tese, possuem alguma ligação com o tema de recursos hídricos ou de representação profissional ou ainda, científica, isso por si só, não é garantia de representatividade social.

Segundo Souza (2001), a partir de 1988, mesmo que desiguais, vários centros de poder, começaram a ter acesso ao processo decisório de formulação e implementação das políticas públicas. Não se pode negar que o formato institucional contribuiu para que a sociedade civil entrasse no mundo da gestão de políticas públicas, porém, não promoveu a ruptura com a

centralização de decisões pelos órgãos da estrutura própria do Estado. Para Arrectche (1996), o processo de descentralização não significou, de forma direta, o fortalecimento da democracia, por não ter-se constituído como seu pressuposto. Nesse sentido, esse aspecto tem interferência direta na limitação do processo decisório do comitê de bacia e na sua ação protagonista. O processo de descentralização de deliberações de políticas públicas e de transferência de poder para organismos institucionalizados de composição mista, que ocorreu no Brasil nos últimos tempos, não superou as práticas de administração centralizada, o que, aparentemente é uma contradição com as diretrizes da política neoliberal.

No caso do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba, os dados da pesquisa demonstram que metade dos membros que representam a sociedade civil, não ocupa cargos expressivos nas organizações que representam. Esse fato indica que a relevância do Comitê de Bacia para essas instituições, não é algo de destaque, o que corrobora com a visão de que as grandes questões relativas à política de gestão dos recursos hídricos, não tem os comitês como centro de elaboração, decisão e gestão efetiva. Para além desse aspecto, os depoimentos indicam que há diversas visões dos membros do Comitê quanto ao caráter da própria composição deste, como a defesa de uma participação mais técnica e defesa de participação mais aberta à sociedade.

Na relação comitê de bacia e órgãos centrais do Estado, responsáveis pela Política Nacional de Recursos Hídricos, há tensão na relação política, isto se verifica na interferência sofrida pelo Comitê nos processos de discussão e decisões relativas a importantes pontos para a gestão, como ocorreu no processo de elaboração do Plano de Bacia.

No contexto da política neoliberal, mais especificamente a partir dos anos 1990, o processo de descentralização de elaboração e gestão de políticas públicas, em tese, deveria ser fortalecido. Entretanto, no Brasil, isso dá em um cenário complexo. O Estado permanece com atribuições expressivas, pois a relação nesse cenário político, não se dá apenas no âmbito interno, mas, dentro de um contexto de relações políticas e econômicas no âmbito internacional. As instituições multilaterais internacionais, como o Banco Mundial e o Conselho Mundial da Água, atuam como instrumentos da política neoliberal e as diretrizes que estabelecem, pelas mais diversas formas nos fóruns internacionais, passam a ser garantidas pelos Estados aos quais se destinam e não exatamente por esses fóruns descentralizados com partilha de poder.

Ao finalizar este trabalho, ressaltamos três aspectos do tema que carecem de aprofundamento para compreender o processo de descentralização da formulação e gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, PNRH, no Brasil. O primeiro é sobre o sentido e compreensão das competências legais e políticas do comitê de bacia, que podem ser verificadas

no alcance da implementação de suas resoluções na gestão da bacia. O segundo trata de verificar as condições de intervenção técnica no âmbito da discussão intra-comitê e de articulação política extra-comitê dos diversos setores sociais representados na composição do comitê de bacia; isso pode levar a compreender o efetivo papel desse fórum, na medida em que se constatou que, com o passar do tempo, particularmente o setor de usuários ocupa suas vagas no comitê, com funcionários que não possuem funções de destaque na instituição que representa, como o do setor industrial, cuja ocupação funcional do servidor é participar do comitê de bacia. Nesse contexto, pode-se perguntar: onde efetivamente as decisões são tomadas? O terceiro aspecto é relativo às diretrizes estabelecidas nos fóruns e conferências internacionais para a gestão das águas, o que implica entender melhor o alcance da política globalizada para a gestão dos recursos hídricos.

Vários outros pontos de pesquisa podem ser tratados ao verificar o papel dos comitês de bacia na gestão das águas no Brasil. Nossa contribuição limitou-se a levantar alguns aspectos da aplicação dessa política pela via do protagonismo dos comitês e, particularmente, do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando A Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, p. 99-112. Jan/abr. 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil*. Brasília-DF: ANA, 2009. Disponível em: <[http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conj2009\\_rel.pdf](http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conj2009_rel.pdf)>. Acesso em 7 abr de 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Diagnostico da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba*. Brasília-DF: ANA, 2011. Disponível em: <[http://cbhparanaiba.org.br/uploads/documentos/PRH\\_PARANAIBA/DOCUMENTOS\\_APOIO/ParteCANexos.pdf](http://cbhparanaiba.org.br/uploads/documentos/PRH_PARANAIBA/DOCUMENTOS_APOIO/ParteCANexos.pdf)>. Acesso em 7 abr de 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: Informes 2012*. Brasília-DF: ANA, 2012. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/arquivos/Conjuntura2012.pdf>>. Acesso em 7 abr de 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba*. Brasília-DF: 2013. Disponível em: <[http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id\\_noticia=12258](http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=12258)>. Acesso em 20 set de 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Encarte Especial sobre a Crise Hídrica. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil*. Brasília-DF: Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, 2014. Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br/docs/crisehidrica.pdf>>. Acesso em 20 set de 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *GEO Brasil Recursos Hídricos: Componente da Série de Relatórios sobre o Estado e Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil*. Brasília-DF: ANA, 2007. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/planejamento/estudos/geobrasil.aspx>>. Acesso em 7 abr de 2015.

ARAÚJO, Paulo Ricardo da Rocha. *Novos Cenários das Políticas Públicas na Questão Ambiental – Os entornos eco-sócio-territoriais*. Porto Alegre: Civitas. vol. 5, n.1, 2005, p. 185-196.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n° 31 ano 11, p.44-66. 1996.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. São Paulo. Revan, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p. 43-64. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n.3, p.443-464. 2007.

BARBAN, Vilma. Fórum Mundial da Água – questões fundamentais e muitas controvérsias. *REDD, Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, Araraquara, v. 1, n. 2, jan/jul. 2009.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradutores: L. de A. Rego & A. Pinheiro (obra original publicada em 1977). Lisboa: Edições 70, 2006.

BELEI, Renata Aparecida. O uso de entrevista, observação e videogravação em pesquisa qualitativa. *Cadernos de Educação*, Pelotas, n. 30, p. 187-199, 2008.

BORDALO, Carlos Alexandre Leão. A “crise” mundial da água vista numa perspectiva da geografia política. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 2006, p. 31 Especial, p. 66-78, 2012.

BOURDIEU. P. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Casa Civil, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 ago de 2014.

BRASIL. *Decreto n. 24.643 de 1934*. Decreta o Código de Águas. Casa Civil, Brasília, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 25 ago de 2014.

BRASIL. *Lei n. 6.938 de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. Casa Civil, Brasília, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 25 ago de 2014.

BRASIL. *Lei n. 9.433 de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Casa Civil, Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 25 ago de 2014.

BRASIL. *Lei n. 9.984 de 2000*. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências. Casa Civil, Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>. Acesso em: 25 ago de 2014.

BRASIL. *Resolução n. 453*. Ministério da Saúde, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2012/res0453\\_10\\_05\\_2012.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2012/res0453_10_05_2012.html)>. Acesso em:

05 set 2015.

CAMPOS, Yarnel de Oliveira. *Gestão Ambiental: complexidade sistêmica em bacia hidrográfica*. 2010. 187 f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Uberlândia-MG, 2010.

COSTA, A.C.G. *Protagonismo Juvenil: adolescência, educação e participação democrática*. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

CARDOSO, Maria Lucia de Macedo. *A Democracia das Águas na sua Prática: O caso dos comitês de bacia hidrográfica de Minas Gerais*. 2003. 243 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

CAUBERT, Christian Guy. *A Água, A Lei, A Política...E o Meio Ambiente?*. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

CAZULA, L.P.; MIRANDOLA, P.H. Bacia hidrográfica – conceitos e importância como unidade de planejamento: um exemplo aplicado na bacia hidrográfica do Ribeirão Lajeado/SP-Brasil. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, n.12, 2010. 101-124 pp.

CIBIM, Juliana Cassano. Bacias hidrográficas internacionais: território, governança e perspectiva de cooperação. *Anais do V Encontro Nacional da Anppas*, p.01-18, Florianópolis, 2010.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARANAÍBA – CBH. *Sobre o CBH Paranaíba*, 2009. Disponível em: <<http://www.cbhparanaiba.org.br/cbh-paranaiba/sobre-o-cbh-paranaiba>>. Acesso em: 9 fev de 2015.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH. Deliberação nº 03 de 2007. *Diretoria Provisória do CBH Rio Paranaíba*, Brasília, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH. Resolução CNRH nº 05 de 2000 – Modificada pela resolução n. 24 de 2002. *Diário Oficial da União*. 2002.

CORBUCCI, Eliana Maira. Políticas Públicas, políticas ambientais e participação social no Brasil. *Revista Espaço e Geografia*. v. 6. n. 2, 2003.

COSTA, Francisco José Lobato. *Estratégias de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o banco mundial*. Serie Água Brasil. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186329487615/15Num1ed.pdf>>. Acesso em: 15 ago de 2015.

COUTINHO, Ronaldo do livramento; ROCCO, Rogério. *O Direito Ambiental das Cidades: questões teórico metodológicas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Trad. Delmar, José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DARIO, Evanir. *Proposta de rearranjo das praticas de gestão publica para o novo sistema de descentralização administrativa de Santa Catarina atuar como regiões em aprendizagem*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) 2004. 187f. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2004.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em Pesquisas Qualitativas. *Educar*, Curitiba, n. 24, p. 213-225, Editora UFPR, 2004.

ELEMON, Joy. Iniciativas Populares Para A Gestão Pública da Água. O Povo de Olavanna Em Kerala, Índia, Mostra o Caminho. In: *Por um Modelo Público de Água*. Tradução: Renato Pompeu, São Paulo. Editora Casa Amarela, 2007.

EMPINOTTI, Vanessa. E se eu não quiser participar? o caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do rio São Francisco. *Ambiente & Sociedade*. Campinas v. XIV, n. 1 p. 195-211. jan.-jun. 2011.

FARIA, Cristina Elsner. *Participação e Controle Social: A Experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal*. 2006. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

GODOI JUNIOR, José Vicente. *Agências Reguladoras: características, atividades e força normativa*. Dissertação (Mestrado em Direito). 2008. 115f. Universidade de Marília, Marília, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Revista Dossiê*, 2011. São Paulo-SP.

GOMEZ, Luis Sanchez; THERHOST, Phillip. Cochabamba, Bolivia: asociaciones públicas I colectivas tras la Guerra del agua. In: RUIZ, Beatriz Martinez. *Por um modelo publico de agua: triunfos, luchas y sueños*. Espanha: Novagráfico, 2007, p. 131-141.

GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 2ª Edição. São Paulo. SP. Ed. Atlas. 2011. Gurgel, 2001, p. 2

GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas: Disciplina Jurídica das Águas*. São Paulo- SP: Ed. Atlas S/A, 2001.

GUIVANT, Júlia Silvia; JACOBI, Pedro. Da hidro-técnica a hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, n.43, p.01-26, Junho 2003.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Trad.: Tomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes. São Paulo: DP&A Editora, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Países - População 2012*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/>>. Acesso em 15 jun de 2013.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. *Atlas da fauna brasileira ameaçada de extinção em unidades de conservação federais*. Brasília, ICMBio, 2011.

IORIS, Antônio. *Água, cobrança e commodity: a geografia dos recursos hídricos no Brasil*. Goiânia: Editora Terra Livre., v.2, n.121-137. 2005.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: *Los tormentos de la materia*. Aportes para una ecología política latino-americana, p.205-230. Buenos Aires: CLASCO, 2006.

KLEBA, Maria Elisabeth et all. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. *Saúde Soc.* São Paulo, v.24, n.2, p. 556-567, 2015.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental. Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade. Poder*. Petrópolis-RJ: Vozes/PNUMA, 2001.

LEFF, Henrique. *Aventuras da epistemologia ambiental*. Da articulação das ciências ao diálogo de saberes. Rio de Janeiro-RJ: Garamond, 2004.

LEITE, C. K. da S.; FONSECA, F. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da descentralização pós 1988. *Revista OES*, vol. 18, n. 56, p. 99-117. Salvador, 2011.

MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores Ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro – RJ: Bertrand Brasil, 2007.

MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da governança das águas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n. 67, São Paulo, 2008.

MARX, Karl. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MENDONÇA, Marcelo R. *A Urdidura Espacial do Capital e do Trabalho no Cerrado do sudoeste Goiano*. Tese (Doutorado em Geografia). 2004. 458f. UNESP, Presidente Prudente. 2004.

MÉSZÁROS, Istivan. *Para Além do Capital*. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2002.

MIGUEL, Luiz Felipe. *Representação Democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy*. São Paulo-SP: Editora Lua Nova, v.84, p.25-63, 2011.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo-SP. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília-DF: MMA, 2006. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/161/\\_publicacao/161\\_publicacao03032011025152.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/161/_publicacao/161_publicacao03032011025152.pdf)>. Acesso em: 04 jun de 2015.

MIRANDA, Ricardo Augusto Calheiros de; OLIVEIRA, Marcus Vinicius Siqueira de; SILVA, Danielle Ferreira da. Ciclo Hidrológico Planetário: Abordagens e Conceitos. *Geo UERJ* - Ano 12, v.1, no.21, 1º semestre de 2010.

MOISÉS, José Álvaro. *Os Brasileiros e a Democracia*. São Paulo-SP: Editora Ática, 1995.

MORAES, Andrea Azevedo. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação Na Teoria Democrática: Uma Introdução. In: *Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências no Brasil Contemporâneo*. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). São Paulo: Editora 3, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado Para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. *Núcleo de estudos e pesquisas de consultoria legislativa*, p.05-25. 2014. ONU 1972, Declaração da Conferência ONU, 1972.

OLIVEIRA, Edenis César. *Ensaio Teórico sobre o Processo participativo No Comitê de Bacia Hidrográfica no Gerenciamento de Recursos Hídricos: uma análise preliminar*, 2007. Disponível em: <[www.unesp.br](http://www.unesp.br)>. Acesso em 08 jan de 2013.

ONU/2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Agenda 21 Global. 1992. Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br). Acesso em 08 jan de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Nosso Futuro Comum, 2ª edição. Rio de Janeiro-RJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração Universal dos Direitos da Água – 1992. Disponível em: <[www.direitoshumanos.usp.br](http://www.direitoshumanos.usp.br)>. Acesso em 08 de jan de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. A Água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. UN Plaza, New York, USA. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Relatório do Desenvolvimento humano 2006*. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. UN Plaza, New York, USA. 2006. Disponível em: <[www.onu.org.br](http://www.onu.org.br)>. Acesso: 01 ago de 2013.

PÁDUA, José Augusto. As bases teóricas da história ambiental. In: *História Ambiental. Fronteira, recursos naturais e conservação da natureza*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012.

PEDROSA, José Ivo dos Santos. *A construção do significado de controle social com conselheiros de saúde no Estado do Piauí, Brasil, 1994*. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em ago. 2008.

Relatório do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba, 2013

RIBEIRO, Cristina Bernardes. *A Importância dos Comitês de Bacia na Gestão dos Recursos Hídricos*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas – Algumas observações. *Civitas*. vol. 5, n. 1, p. 11-28. jan.-jun. Porto Alegre, 2005.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAES, Décio Azevedo Marques. Democracia Representativa e Democracia Participativa. In: DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (orgs). *Estado, Desenvolvimento, Democracia e Políticas Sociais*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006, p. 43-52.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Por um Modelo Público de Água: Triunfos, lutas e sonhos*. São Paulo: Casa Amarela, 2007.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, Elisabete; MORAES, Luiz Roberto Santos. *Águas e democratização no Brasil*. Unicamp, 2010.

SANTOS, Milton et all. *O papel ativo da Geografia: um manifesto*. Florianópolis: XII Encontro Nacional de Geógrafos, 2000.

SANTOS, Baoventura de Sousa. Os processos da globalização. In: Santos, Baoventura de Sousa [org.]. *A Globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Irenilda Angela dos. *Participação Social, Gestão de Recursos Hídricos e Negociação Social: Impasses e Perspectivas*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). 2004. 196f. Universidade de Brasília, Brasília-DF. 2004

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCANTIMBURGO, André Luís. Os limites democráticos presentes na política nacional de recursos hídricos: breves considerações sobre a participação do cidadão no Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê. *ORG & DEMO*, Marília, v.13, n.1, p. 51-72, jan./jun., 2012.

SEMARH, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e recursos hídricos. I Conferência Estadual de Meio Ambiente. In: *Relatório/Anais*, Goiânia 2005-2006.

SHIKLOMANOV, I. A. *World water resources: a new appraisal and assessment for the 21<sup>st</sup> Century*. Paris: UNESCO, 1998.

SILVA, L. M. da C; HORA, M. de A. G. M. da. Conflito pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Rio São Marcos: O estudo de caso da UHE Batalha. *Engevista*, vol. 17, n. 02, p. 166-174, jun, 2015.

SILVA, Jairo Bezerra. *As Tramas da Questão Hídrica: Uma análise da transformação da água num bem público dotado de valor econômico e dos comitês de bacia no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia). 2010. 264f. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças. *SciELO*, vol. 44, n. 3, Rio de Janeiro, 2001.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Ano 8, n. 16, p. 20-45. jul/dez, Porto Alegre. 2006.

TAVERES, Francisco Mata Machado. Em busca da deliberação: mecanismo de inserção das vozes subalternas no espaço público. *Revista Brasileira de Ciência Política*. n.9,p. 30-70. Brasília, 2012.

VARGAS, M. *O Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos*. Ambiente e Sociedade. Ano II (5). Campinas: Nepam. 1999.

VECCHIA, Rodnei. *Impactos provocados por usinas hidrelétricas – A energia da água proveniente de usinas é limpa?* (2012). Disponível em:

<<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/impactos-provocados-por-usinas-hidreletricas/62812/>>. Acesso em 15 set de 2015.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Conflitos Ambientais. Texto inspirado na introdução do livro Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: Um Novo Campo de Investigação. In ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*, p. 11-34. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ZHOURI, Andrea; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. *Ambiente e Sociedade*, vol.10, n.2 , p.119-135, jul-dez. Campinas-SP, 2007.

**APÊNDICE 1 - Quadro/Resumo das deliberações do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.**

Nº DELIBERAÇÃO	DIRETORIA	CONTEÚDO	OBSERVAÇÃO
01/2004	Provisória	Art. 1º Fica instituído o Grupo de Apoio à Diretoria Provisória, para apoiar a coordenação da mobilização e do processo eleitoral, auxiliar na definição de procedimentos e critérios para o processo de escolha e indicação dos membros do Comitê, bem como elaborar proposta de Regimento Interno a ser aprovada pela Diretoria Provisória e ratificado pelos membros do Comitê.	
002/2007	Provisória	Art. 1º - Fica aprovado o novo cronograma para instalação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.	
03/2007	Interina	Aprova o Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paranaíba - CBH-Paranaíba.	
04/2007	Interina	Define normas, procedimentos e critérios para o processo de escolha e indicação dos membros, titulares e suplentes, do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paranaíba – CBH –Paranaíba.	
05/2007	Interina	Art. 1º O cronograma para a instalação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba –	

		CBH-Paranaíba é o definido no Anexo 1 desta Deliberação.	
06/2008	Interina	Art. 1º Fica instituída a Comissão Eleitoral, indicada pelo Grupo de Apoio e aprovada pela Diretoria Provisória do CBH-Paranaíba, composta de Comissões Estaduais e Distrital, com os seguintes membros: Comissão Eleitoral de Goiás:	
07/2008	Provisória	Define os procedimentos a serem adotados nas Plenárias Setoriais para a eleição dos membros, titulares e suplentes, representantes dos segmentos de usuários, das organizações civis e dos poderes públicos municipais, no processo de instalação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba - CBH-Paranaíba.	
08/2008	Efetiva	Define as atribuições, a composição e as regras de funcionamento da Câmara Técnica de Planejamento Institucional (CTPI).	
09/2008	Efetiva	Define a localização da Sede do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paranaíba. Art. 1º Fica definida a cidade de Itumbiara - GO como sede do Comitê da Bacia Hidrográfica do RioParanaíba para o funcionamento da sua Secretaria Executiva.	
10/2008	Efetiva	Aprova a Agenda de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paranaíba para a gestão 2008-2010.	Oficina de planejamento; calendário de reuniões; forma de ajuda para os comitês das sub-bacias.
11/2009	Efetiva	Institui a Comissão Julgadora do Concurso da Logomarca do CBH-Paranaíba e define as providências para o seu funcionamento.	Estabelecer a logomarca do Comitê.
12/2009	Efetiva	Aprova os Termos de Referência para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos e do Enquadramento dos Corpos	Planejamento Estratégico do CBH-Paranaíba de agosto de 2008. Considerando Ofício nº

		Hídricos Superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – PRH-Paranaíba.	014/2008-DIR, de 23 de outubro de 2008, da Diretoria do CBH-Paranaíba encaminhado à Agência Nacional de Águas – ANA, solicitando que a ANA adotasse providências para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.
13/2009	Efetiva	Aprova o Relatório Anual de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – CBH-Paranaíba, referente ao Exercício de 2008.	
14/2009	Efetiva	Aprova o Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paranaíba – CBH –Paranaíba.	
15/2009	Efetiva	Aprova a proposta de contratação, mediante Edital Público, de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, para atuar como Secretaria Executiva do CBH-Paranaíba.	Parágrafo único. Fica delegada à Câmara Técnica de Planejamento Institucional – CTPI, a proposição à ANA de eventuais ajustes no Edital público até 15 de janeiro de 2010, mediante consulta aberta aos membros do CBH Paranaíba.
16/2009	Efetiva	Aprova a Agenda de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba para o período 2010-2012.	Agenda de reuniões; oficina de planejamento e renovação dos comitês de sub-bacias.
17/2009	Efetiva	Aprova o Plano de Comunicação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.	Art. 2º - Parágrafo único. Para a implementação desse Plano, a Secretaria Executiva do CBH-Paranaíba solicitará o apoio da Rede de Assessores de Comunicação das Inst Integrantes da CBH.

18/2010	Efetiva	Aprova o Relatório Anual de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – CBH-Paranaíba, referente ao Exercício de 2009.	
19/2010	Efetiva	Define os objetivos para arbitrar administrativamente os conflitos relacionados aos recursos hídricos da Bacia do Rio Paranaíba.	
20/2010	Efetiva	Dispões sobre o uso da logomarca do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.	Padroniza a logomarca para uso nos documentos oficiais.
21/2010	Efetiva	Aprova a prorrogação do período de inscrições do Concurso de Fotografia do CBH-Paranaíba “Um olhar sobre a Bacia Hidrográfica do Paranaíba”.	
22/2011	Efetiva	Aprova o Relatório Anual de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – CBH-Paranaíba, referente ao Exercício de 2010.	
23/2011.	Efetiva	Aprova indicação da ASSOCIAÇÃO MULTISSETORIAL DE USUÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ARAGUARI para desempenhar funções de Agência de Água do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.	Entidade Delegatária das funções de Agência de Água.
24/2011	Efetiva	Estabelece as funções de Secretaria Executiva a serem desempenhadas pela Entidade Delegatária indicada por meio da Deliberação nº 23, de 02 de junho de 2011.	
25/2011.	Efetiva	Aprova indicação da Associação Multisetorial de Usuários de Recursos da Bacia Hidrográfica do rio Araguari para desempenhar funções De Agência de Água do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.	

26/2011.	Efetiva	Dispõe sobre normas, procedimentos e critérios para o processo de escolha e indicação dos membros do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba para a gestão 2012-2016.	
28/2012.	Efetiva	Altera o prazo estabelecido pelo Art. 3º da Deliberação nº 27, de 08 de novembro de 2011, para a publicação de Edital de Convocação das Eleições dos membros do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba no período 2012-2016.	
29/2012.	Efetiva	Aprova a prorrogação do mandato dos Membros e da Diretoria do CBH-Paranaíba até 30 de junho de 2013.	
	Efetiva	Institui o Grupo de Acompanhamento do Contrato de Gestão no âmbito do CBH do Rio Paranaíba.	
31/2012	Efetiva	Aprova o Relatório Anual de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – CBH-Paranaíba, referente ao Exercício de 2011.	
32/2012	Efetiva	Aprova a Agenda das reuniões plenárias do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba para o período entre agosto de 2012-junho de 2013.	
33/2012	Efetiva	Altera o conteúdo da Resolução N. 30, de 15 de maio de 2012, que institui o grupo de acompanhamento do contrato de gestão no âmbito do CBH do Rio Paranaíba.	
34/2012	Efetiva	Aprova o Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – CBH-Paranaíba.	
35/2012	Efetiva	Define as atribuições, a composição e as regras de funcionamento da Câmara	

		Paranaíba para o período entre agosto de 201 e abril de 2015.	
44/2013	Efetiva	Altera o conteúdo da Deliberação N. 43, de 21 de junho de 2013, que aprova a Agenda de reuniões plenárias ordinárias do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba para o período entre agosto de 201 e abril de 2015	
45/2013	Efetiva	Aprova o Relatório Anual de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – CBH Paranaíba, referente ao Exercício de 2013.	
46/2014	Efetiva	Substitui a Deliberação N. 20/2010 que dispõe sobre a logomarca do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.	
47/2014	Efetiva	Altera o conteúdo da Deliberação Nº 43 de 21 de de Junho de 2013, que Aprova a Agenda de reuniões plenárias ordinárias do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba para o período entre agosto de 2013 e abril de 201 de 2015.	
48/2014	Efetiva	Aprova os indicadores de potencialidade de conflito em substituição aos do Anexo III do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, conforme deliberação do CBH e dá outras providências.	
49/2014	Efetiva	Aprova o Regimento Interno do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.	
50/2014	Efetiva	Define as atribuições, a composição e as regras de funcionamento da Câmara Técnica de Funcionamento Institucional – CTPI.	
51/2014	Efetiva	Define a natureza jurídica da Agência de Água da bacia hidrográfica do rio Paranaíba.	Art. 1º Definir que a função de Agência de Água da Bacia hidrográfica do rio Paranaíba será exercida por entidade com natureza

			jurídica de associação civil sem fins lucrativos, mediante delegação.
52/2014	Efetiva	Disciplina a concessão de diárias aos membros da Plenária, dos Órgãos Técnicos do Comitê e de colaboradores eventuais, em atendimento às convocações do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.	
53/2014	Efetiva	Art. 1º - Ficam aprovados os valores de diárias a serem pagos pela ABHA com recursos do Contrato de Gestão nº 006/ANA/2012, conforme tabela constante no Anexo I desta Deliberação.	
54/2014	Efetiva	Aprova o Plano de Educação Ambiental do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba.	
55/2014	Efetiva	Aprova o Relatório Anual de Atividades do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – CBH Paranaíba, referente ao Exercício de 2014.	

Elaboração: Carvalho Corrêa, Edwiges C.

Dados: Deliberações do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba; Disponível: <http://cbhparanaiba.org.br/>; Acesso: julho de 2015.

## APÊNDICE 2 - Linha do Tempo: gestão dos recursos hídricos no Brasil

Período	Principais características	Marcos importantes
Colonial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- soluções individuais de abastecimento d'água e saneamento;</li> <li>- conflitos resolvidos pelo direito de vizinhança</li> <li>- surgimento de pipeiros, como serviço e atividade econômica, com tênue controle da administração pública.</li> </ul>	<p>1723: conclusão do Aqueduto da Lapa no Rio de Janeiro, primeira obra de abastecimento de interesse coletivo</p> <p>1808: transferência da Corte de Portugal para o Rio de Janeiro. A vinda da Coroa Portuguesa proporcionou algumas medidas de cunho protetivo ao meio ambiente para servir à Família Real, dentre eles, o cuidado com a água.</p> <p>1810: primeiras medidas de controle sanitário e macrodrenagem na capital pela administração pública local.</p>
Primeiro Império	<ul style="list-style-type: none"> <li>- monarquia constitucional, liberal e político-administrativamente centralizadora</li> <li>- dificuldades: pequeno desenvolvimento econômico, falta de participação política, grandes distâncias, precariedade dos transportes e das comunicações.</li> </ul>	<p>1824: Constituição Imperial, outorgada por D. Pedro I.</p>
Segundo Império Meados do século XIX até a Proclamação da República – 1889	<ul style="list-style-type: none"> <li>- início da industrialização</li> <li>- virtual apropriação privada dos recursos hídricos e quedas d'água para a geração de energia</li> <li>- intervenções e ações pontuais em áreas vitais para a economia, como cidades portuárias</li> <li>- epidemias decorrentes da insalubridade ambiental e tratamento d'água inexistente ou insuficiente</li> <li>- busca de autonomia dos serviços com a constituição de autarquias e de mecanismos de financiamento para sistemas de abastecimento de água no nível local</li> <li>- primeiros levantamentos de campo, estudos, planos e obras públicas para atenuação das secas no Nordeste</li> <li>- reclamações dos imigrantes alemães por causa das enchentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação de sistemas de água e esgotos nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Santos</li> <li>- o Estado inicia a concessão de serviços de água e esgoto à iniciativa privada para soluções coletivas</li> <li>1861: concessão dos serviços de abastecimento à Companhia Hidráulica Porto Alegre, privada</li> <li>1867: concessão à empresa inglesa Water Works Company Limited, em Fortaleza</li> <li>1877: concessão à Companhia Cantareira de Águas e Esgotos, sociedade de economia mista em São Paulo</li> <li>1877: início da construção de barragens no Brasil</li> <li>1883: construção da primeira usina hidroelétrica para abastecer atividade de mineração privada e iluminação pública – Ribeirão do Inferno, Diamantina–MG</li> <li>1889: construção da primeira usina hidroelétrica para indústria e iluminação</li> </ul>

	<p>no vale do Itajaí</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- críticas crescentes à presença do capital estrangeiro em setores de interesse público.</li> </ul>	<p>pública, em Juiz de Fora - MG.</p>
<p>República Primeira República ou República Velha: 1889 a 1930</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liberalismo econômico</li> <li>- forma federativa de governo da nação brasileira</li> <li>- outorga de poder político às antigas províncias, que passam a denominar-se estados</li> <li>- águas como bens livres, passíveis de apropriação privada, juntamente com o solo</li> <li>- defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações como atribuições da União</li> <li>- proteção às vias navegáveis, competência privativa do Congresso Nacional para “legislar sobre navegação dos rios que banhem mais de um estado ou se estendam a territórios estrangeiros”</li> <li>- interesse privado nos serviços de saneamento e hidroeletricidade, especialmente estrangeiro, monopolista</li> <li>- omissão quanto à regulação do uso das águas</li> <li>- crises de abastecimento por insuficiência de investimentos para suprir demandas crescentes</li> <li>- crise financeira e surgimento de movimentos sociais por melhores condições de vida e distribuição de renda.</li> </ul>	<p>1891: constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada pelo Congresso Constituinte</p> <p>1893: criação da Repartição de Águas e Esgotos da Capital do Estado de São Paulo (RAE)</p> <p>1904: primeiros estudos de Alfredo Valadão sobre a propriedade das águas</p> <p>1906: criação do Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), predecessor do atual Departamento Nacional de Obras contra Secas (DNOCS)</p> <p>1907: primeiro Anteprojeto de Código de Águas, de autoria de Alfredo Valadão, submetido à Câmara dos Deputados, onde permanece até 1931</p> <p>1916: Código Civil, águas tratadas nos artigos relativos à propriedade e aos direitos de vizinhança</p> <p>1930: revolução, expectativa de modernização do país</p> <p>- Criação do Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública.</p>

<p>Era Vargas Primeiro período: 1930 a 1937</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centralização e ampliação da possibilidade de intervenção da União nos estados, tecnocracia</li> <li>- fortalecimento do sentimento nacionalista</li> <li>- pressão dos estados e dos municípios, cancelamento de concessões e encampações, tendência à estatização dos serviços de abastecimento d'água</li> <li>- dependência de recursos orçamentários dos estados e da União para a expansão dos serviços</li> <li>- ampliação do domínio público das águas sob a União, estados e municípios</li> <li>- imposição de comando e controle (regulação) no uso das águas e da produção de energia elétrica, por intermédio dos institutos da concessão, autorização e permissão, emitidas pela instância detentora do domínio</li> <li>- possibilidade de cobrança pelo uso das águas</li> <li>- demora na regulamentação do Código de Águas, pressão dos grupos hegemônicos dos setores elétricos e de saneamento, falta de investimentos.</li> </ul>	<p>1931: criação, no âmbito da Constituinte, da subcomissão responsável pelo Anteprojeto do Código de Águas, sob a presidência de Alfredo Valadão</p> <p>1933: intervenção da União, suspendendo todas as transações entre particulares envolvendo quedas d'água</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e da Diretoria de Águas, no Ministério da Agricultura</li> </ul> <p>1934: Nova Constituição Federal e Código de Águas – Decreto Lei N. 24.643/34</p> <p>1935: entrada em operação do Sistema Billings (SP), primeira transposição de bacias</p>
<p>Estado Novo 1937 a 1945</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- autoritarismo e forte centralização na União</li> <li>- acentuação do caráter intervencionista do Estado</li> <li>- interesse pelo planejamento</li> <li>- preocupação predominante: atendimento da demanda crescente de energia elétrica</li> </ul>	<p>1937: golpe de Estado, outorga de nova Carta pelo chefe do Poder Executivo</p> <p>1940: criação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), extinto pelo governo Collor</p> <p>1942: criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), de inspiração norte-americana, vinculado ao Ministério da Saúde, hoje Fundação SESP</p> <p>1943/44: Plano de Eletrificação do Estado do Rio Grande do Sul, o primeiro do país</p> <p>1945: criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF)</p>

<p>Restabelecimento democrático 1946 a 1964</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- extinção da categoria de rios municipais e ampliação do domínio estadual das águas, passando a este os rios que tivessem nascente e foz no território estadual</li> <li>- ênfase nas competências municipais, autonomia em torno do seu peculiar interesse</li> <li>- tentativa de conciliação da liberdade de iniciativa com o princípio da justiça social</li> <li>- ação sanitária direta do governo distribuída por vários ministérios e autarquias, com pulverização de recursos financeiros e dispersão do pessoal técnico, ficando alguns vinculados a órgãos de administração direta, outros às autarquias e às fundações</li> <li>- destaque para as ações de saneamento executadas pelo SESP</li> <li>- recrudescimento das disparidades regionais, destacando-se o Nordeste como a região mais pobre do país, agravada após nova seca</li> <li>- os empréstimos estrangeiros passam a ser a fonte mais importante de recursos</li> <li>- repressão à remessa de lucros das empresas estrangeiras para suas matrizes</li> <li>- impulso à geração hidroelétrica e à industrialização</li> <li>- crescimento da dívida externa</li> <li>- crises políticas, instabilidade econômico-financeira</li> </ul>	<p>1951: criação da autarquia municipal de águas e esgoto – SAE – do município de Governador Valadares, com apoio do SESP, visando à autonomia administrativa, financeira e técnica e a dar ao município condição de firmar acordos e convênios com entidades técnicas especializadas</p> <p>1951: Plano Lafer do governo Getúlio Vargas – prioridade para energia, transporte e indústria de base</p> <p>1952: Lei de Remessas de Lucros, obrigando as empresas multinacionais a reinvestirem no mínimo 10% de seu lucro líquido</p> <p>1953: criação do Ministério da Saúde e do Plano de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água para atender a todo o país</p> <p>1956: Plano de Metas do governo JK, prioridade para energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e construção de Brasília - Criação do Departamento Nacional de Endemias Rurais, tendo por fim organizar e executar os serviços de investigação e de combate à malária e a outras endemias</p> <p>1957: criação de Furnas, para a construção da maior usina hidroelétrica do país na época</p> <p>1959: criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)</p> <p>1960: criação do Ministério de Minas e Energia</p> <p>1961: criação da ELETROBRAS</p> <p>1962: contratação do Consórcio CANAMBRA Consulting Engineers Ltd., para realização de estudos de inventário na Região Sudeste, contemplando bacia hidrográfica como unidade de planejamento para o aproveitamento integrado do potencial hidroelétrico</p>
---	---	---

<p>Regime Militar 1964 a 1969</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- instauração de regime militar de governo, atos institucionais desfiguram a ordem democrática</li> <li>- ênfase no planejamento para o desenvolvimento nacional</li> <li>- concentração de recursos e centralização das decisões na esfera federal; fortalecimento da idéia do Estado-empresário</li> <li>- limitação de aplicações a fundo perdido e instituição de sistema financeiro para o saneamento com recuperação parcial de custos via tarifa</li> <li>- regulamentação do Livro III do Código de Águas, relativo ao aproveitamento de potenciais hidroelétricos e comercialização da energia; em contraposição, pouco esforço para a regulamentação dos Livros I e II relativos a outros usos da água</li> <li>- planejamento e coordenação setorial de saneamento, energia elétrica, irrigação e outros em nível nacional</li> </ul>	<p>1965: sancionado o Código Florestal, marco inicial da política ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformação do Serviço de Águas do DNPM em Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), posteriormente, em 1968, denominado Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE)</li> <li>1966: I Plano de Desenvolvimento Econômico estabelece metas para os sistemas de água e esgotos</li> <li>1968: criação do Sistema Financeiro de Saneamento com recursos do FGTS, gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH)</li> <li>1969: criação do primeiro curso de pós-graduação em hidrologia aplicada, incluindo planejamento e gestão de recursos hídricos (CHA/IPH-UFRGS)</li> <li>-Tratado da Bacia do Prata, conjugação de esforços entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai para promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e considerável</li> </ul>
---------------------------------------	---	--

<p>Anos 1970</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centralização do saneamento nas companhias estaduais, excluindo o poder local de participação no processo decisório</li> <li>- evolução dos índices de desenvolvimento por sistemas de atendimento por sistemas de abastecimento de água (51% para 77%) e esgotos (26% para 31%) em áreas urbanas</li> <li>- modelo de sustentação tarifária por meio de “subsídios cruzados”</li> <li>- rápida expansão urbana, favelização</li> <li>- promoção da rápida expansão da capacidade instalada pelo plano setorial de energia elétrica</li> <li>- expansão da agricultura irrigada</li> <li>- aumento da poluição dos corpos d’água</li> <li>- agravamento do endividamento externo e aceleração da inflação</li> </ul>	<p>1971: Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferência de Estocolmo, questionamento do modelo de desenvolvimento</li> </ul> <p>1973: criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, ligada ao Ministério do Interior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratado de Itaipu, visando ao aproveitamento hidroelétrico do trecho do rio Paraná compartilhado entre o Brasil e o Paraguai, com a construção da maior usina hidroelétrica do Planeta</li> <li>- Plano Nacional de Viação, incluindo previsão das vias navegáveis interiores</li> </ul> <p>1974: II Plano Nacional de Desenvolvimento</p> <p>1975: Proálcool e Programa Nuclear</p> <p>1976: acordo entre o Ministério das Minas e Energia e o governo do Estado de São Paulo para a criação do Comitê do Alto Tietê, visando à melhoria das condições sanitárias dos rios Tietê e Cubatão</p> <p>1978: criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)</p> <p>1979: instituição da Política Nacional de Irrigação, base do Programa Nacional de Irrigação e do Programa de Irrigação do Nordeste</p>
<p>Anos 1980 1980 a 1985</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- modelo de intervenção estatal sofre os reflexos da crise política, fiscal e econômico-financeira do país</li> <li>- estrangulamento da capacidade de investimento do setor público; falência do Estado-empresário.</li> </ul>	<p>1981: instituição da Política Nacional de Meio Ambiente e criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) Lei 6.938/1981</p>

<p>Restabelecimento democrático 1985 a 1988</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fortalecimento dos municípios como entes federativos autônomos</li> <li>- meio ambiente, bem de uso comum do povo, constitucionalmente protegido</li> <li>- domínio das águas, exclusivamente da União e dos estados, extinta a categoria de águas particulares</li> <li>- competência da União para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso e, privativamente, para legislar sobre águas, energia elétrica e outras atividades de interesse nacional</li> <li>- competência dos estados para criar estruturas e procedimentos para levar a cabo o controle administrativo do uso das águas do seu domínio</li> <li>- restrição ao exercício da atividade econômica empresarial pela União e pelos estados, incentivo à livre iniciativa</li> <li>- opção preferencial pela desestatização</li> </ul>	<p>1985: criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, hoje Ministério do Meio Ambiente</p> <p>1986: extinção do BNH sem a consolidação de um órgão nacional que formulasse a política do setor</p> <p>1988: Constituição Federal, promulgada pelo Congresso Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro</li> </ul> <p>1989: extinta a SEMA e criado o IBAMA</p> <p>1990: instituição do Programa Nacional de Desestatização (PND) e criação do Fundo Nacional de Desestatização (FND), gerido pelo BNDES</p>
<p>Anos 90 até os dias atuais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pequenos declínios dos índices de abastecimento de água e permanência de baixos índices nacionais de tratamento de esgotos</li> <li>- esgotamento do modelo PLANASA</li> <li>- indefinição do modelo, especialmente quanto à obtenção de novos recursos para o setor de saneamento, persistindo a dependência de recursos orçamentários, expectativa nas parcerias público-privadas</li> <li>- vencimento de várias concessões feitas pelos municípios às</li> </ul>	<p>1991: início do surgimento das leis estaduais de recursos hídricos</p> <p>1992: Declaração de Dublin, água como um bem dotado de valor econômico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – ECO- Rio 92</li> </ul> <p>1995: profunda modificação do setor elétrico, privatização de algumas companhias federais e estaduais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- criação da Secretaria de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional de Recursos Hídricos com a atribuição de</li> </ul>

	<p>companhias estaduais na época do PLANASA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- discussão de propostas para a reformulação dos setores de energia elétrica e saneamento</li> <li>- em situação de escassez, prioridade para o abastecimento humano e a dessedentação de animais</li> <li>- bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos</li> <li>- outorga, cobrança, enquadramento e planos de recursos hídricos adotados como instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos</li> <li>- disseminação dos comitês de bacia</li> <li>- consolidação de alguns sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, elaboração dos primeiros planos de recursos hídricos por estado e por bacia hidrográfica</li> <li>- preocupação com a redução da fome e da pobreza, tendo em conta, entre as Metas do Milênio, a redução pela metade, até 2015, da proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura, bem como a integração dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais</li> </ul>	<p>propor a formulação da Política Nacional dos Recursos Hídricos, bem como acompanhar e monitorar sua implementação</p> <p>1996: criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), ente regulador do setor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reformulação do Comitê da Bacia do Paraíba do Sul</li> </ul> <p>1997: instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Lei da Águas – 9.433/97.</p> <p>1998: início do funcionamento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (1998), suspensão dos recursos do FGTS para o financiamento de empreendimentos de saneamento</p> <p>2000: criação da Agência Nacional de Águas (ANA)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaração do Milênio (Metas de Desenvolvimento do Milênio) aprovada por 191 países da Organização das Nações Unidas, entre os quais o Brasil</li> </ul> <p>2003: Projeto de lei das parcerias público-privadas</p> <p>2004: Negociações para a renovação da outorga de transposição de água da bacia do rio Piracicaba para a Região Metropolitana de São Paulo</p> <p>2005: instituição da Década Brasileira da Água</p> <p>2006: aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos</p> <p>2007: aprovação da Lei de Saneamento</p>
--	--	---

Fonte: Geo Brasil – Recursos Hídricos Componente da Série de Relatórios sobre o Estado e Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – ANA 2007.

Tabela adaptada por: Carvalho Corrêa, Edwiges C. 2013.

**APÊNDICE 3 - Reuniões internacionais sobre meio ambiente e água e suas principais conclusões**

Nº	Eventos e Objetivos	Documento final	Principais declarações e/ou propostas relacionadas à água
968	Conferência das Nações Unidas da Biosfera.		Especialistas de todo o mundo encontram-se pela primeira vez para discutir os problemas ambientais globais.
971	Convenção de Ramsar sobre Áreas Úmidas de Importância Internacional, Irã.	Tratado Intergovernamental de Cooperação Internacional para Conservação e Uso Racional de Áreas Úmidas.	Entrou em vigor em 1975, prevendo a conservação de áreas úmidas consideradas, prioritariamente, áreas de reprodução de aves.
972	Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, Estocolmo.	Declaração das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano.	Embora inicialmente só fosse previsto o debate sobre os problemas oriundos da poluição industrial, foram também abordadas questões como o crescimento populacional e a destruição do ambiente. Um dos seus principais resultados foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), sediado em Nairóbi, Quênia. O documento final faz pouca referência à água, mas indica a necessidade de proteção dos recursos naturais como indispensáveis ao bem-estar humano.
977	Conferência das Nações Unidas sobre Água, Mar del Plata.	Plano de Ação de Mar del Plata (MPAP.)	O Plano de Ação mostra uma grande preocupação com os aspectos técnicos, institucionais, legais e econômicos da gestão de recursos hídricos. O documento destaca a necessidade de participação dos usuários no processo decisório e a adoção de medidas de capacitação do público quanto aos problemas da água. Enfatiza a necessidade de crescimento econômico e o papel da água nesse processo. Abrange os seguintes temas: avaliação dos recursos hídricos; eficiência na utilização da água; meio ambiente e luta contra a contaminação; políticas, planejamento e gestão; riscos naturais; informação pública, educação, capacitação e pesquisa; cooperação regional e internacional.

977	Estudo sobre o direito relativo aos usos dos cursos de água internacionais para fins outros que a navegação, preparado pela Comissão de Direito Internacional da ONU.	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Relativo aos Usos dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Outros que a Navegação.	O conceito de bacia internacional confirma que a questão da água deve ser considerada de maneira que englobe todo o ciclo da água. Define a expressão "cursos de água" como um sistema de águas superficiais e de águas subterrâneas constituindo, por causa de suas relações físicas, um sistema unitário e que desemboca, normalmente, em um ponto de chegada comum. Consequentemente, a expressão "curso de água internacional", para os efeitos da Convenção, abrange tanto as águas superficiais quanto as águas subterrâneas.
981	Início da Década Internacional da Água Potável e do Saneamento.		
990	Consulta Global sobre Água Potável e Saneamento para os anos 1990, Nova Delhi.	Declaração de Nova Délhi.	"Água para todos no lugar de mais para alguns".
	Início da Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais.		
992	Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, Dublin.	Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável.	Princípios de Dublin: a água doce é um recurso finito e vulnerável, imprescindível para a manutenção da vida, para o desenvolvimento e o meio ambiente; o desenvolvimento e a gestão dos recursos hídricos devem basear-se em uma abordagem participativa, para a qual contribuam todos os usuários, os planejadores e as autoridades responsáveis; a mulher desempenha um papel central na provisão, na administração e na proteção da água; os recursos hídricos têm valor econômico em todos os usos competitivos que deles são feitos Programa de Ação: mitigação da pobreza e das enfermidades; proteção contra os desastres naturais; conservação e reuso da água; desenvolvimento urbano sustentável; produção agrícola e abastecimento de água no meio rural; proteção do ecossistema aquático; solução de conflitos derivados da água; o meio ambiente favorável; a base de conhecimentos; a criação de capacidades.

992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra, UNCED), Rio de Janeiro ECO-92.	Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Agenda 21.	Agenda 21 (Cap. 18): proteção da qualidade e disponibilização dos recursos de água doce; aplicação de critérios integrados para o aproveitamento, a gestão e o uso dos recursos de água doce; gestão e aproveitamento integrados dos recursos hídricos; avaliação dos recursos hídricos; proteção dos recursos hídricos, da qualidade de água e dos ecossistemas aquáticos; abastecimento de água potável e saneamento; água e o desenvolvimento urbano sustentável; água para a produção de alimentos e desenvolvimento rural sustentável; repercussões das mudanças climáticas nos recursos hídricos.
994	Conferência Ministerial sobre a Provisão de Água Potável e Saneamento Ambiental, Noordwijk.	Programa de Ação.	Provisão de água potável e saneamento.
	Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento.	Programa de Ação.	
995	Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Copenhague.	Declaração de Copenhague sobre Desenvolvimento Social.	Pobreza, provisão de água e saneamento.
	Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Mulheres, Beijing.	Declaração de Beijing.	Plataforma de Ação: assuntos de gênero, provisão de água potável e saneamento.
996	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Hábitat II), Istambul.	A Agenda Hábitat.	Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização.
	Cúpula Mundial de Alimentos, Roma.	Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial.	Alimentos, saúde, água e saneamento.
	São constituídos o Conselho Mundial da Água (WWC) e a Parceria Mundial da Água (GWP).		O Conselho Mundial de Água recebeu a incumbência de desenvolver uma visão de longo prazo sobre a água, a vida e o ambiente para o século XXI, a ser avaliada no Segundo Fórum Mundial da Água em 2000.
997	Primeiro Fórum Mundial da Água, Marrakech.	Declaração de Marrakech.	Água e saneamento, gestão de águas compartilhadas, preservação dos ecossistemas, equidade de gênero, uso eficiente da água.

998	Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, Paris.	Declaração de Paris.	Programa de Ações Prioritárias: melhorar o conhecimento sobre os recursos hídricos e seus usos para uma gestão sustentável; favorecer o desenvolvimento das capacidades institucionais e humanas; definir as estratégias para uma gestão sustentável da água e identificar os meios apropriados de financiamento.
	Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável, Santa Cruz de la Sierra.		
000	Segundo Fórum Mundial da Água, Haia.	Visão Mundial da Água: Fazendo da Água um Assunto de Todos.	Bases: água para as pessoas; água para a produção de alimentos; água para o ambiente; a água nos rios; soberania; transposição de bacias; educação Ações-chave necessárias: envolver todos os atores sociais (stakeholders) na gestão integrada; recuperação total dos custos (full cost pricing) para todos os serviços hídricos; incrementar o financiamento público para a pesquisa e a inovação; incrementar a cooperação nas bacias hidrográficas internacionais; incrementar os investimentos em água.
	Conferência Ministerial sobre a Segurança Hídrica no Século XXI.	Parte do 20 Fórum Mundial da Água.	Sete desafios: 1) satisfazer as necessidades básicas; 2) assegurar a produção de alimentos; 3) proteger os ecossistemas; 4) compartilhar os recursos hídricos; 5) gerenciar os riscos; 6) valorar a água; e 7) manejar a água sabiamente.
	Declaração do Milênio das Nações Unidas.		
001	Conferência Internacional sobre Água Doce (Dublin + 10), Bonn.	Declaração Ministerial: Recomendações para a Ação.	Conceito base: a água é chave para o desenvolvimento sustentável e a governabilidade, mobilizando recursos financeiros, desenvolvimento de capacidades, compartilhamento de conhecimentos. As chaves foram estabelecidas como: satisfazer às necessidades de água com segurança aos pobres; descentralização, uma vez que o âmbito local é onde a política nacional deve satisfazer as necessidades da comunidade; melhor abrangência (outreach) em novas associações; harmonia no longo prazo com a natureza e o entorno (neighbourhood) são os acordos cooperativos no âmbito da bacia hidrográfica, incluindo a água que flui em muitos domínios (water that touch many shores); e governabilidade mais forte e com melhor desempenho.

002	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio + 10, Johannesburgo.	Declaração sobre a Água.	Orientações para a gestão do recurso natural água: desenvolver a gestão integrada dos recursos hídricos e os planos de eficiência de uso de água até 2005. Metas para o setor de saneamento: até 2015, reduzir à metade a proporção de pessoas sem acesso à água potável com segurança (Metas do Milênio <sup>2</sup> ) e reduzir à metade a proporção de pessoas que não têm acesso ao saneamento básico.
003	Ano Internacional da Água Doce.		
	Terceiro Fórum Mundial da Água, Japão.	Primeira Edição do Informe sobre o Desenvolvimento da Água em Nível Mundial.	Dez mandamentos para a gestão integrada de recursos hídricos por bacia: i) a água doce é um bem comum; ii) a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH) deve estar dirigida à satisfação duradoura e intersetorial do conjunto das necessidades essenciais e legítimas, à proteção contra os riscos e à preservação e à restauração dos ecossistemas; iii) as bacias dos rios, dos lagos e dos aquíferos são os territórios apropriados para a organização da gestão integrada dos recursos hídricos e dos ecossistemas; iv) um marco jurídico claro deve precisar em cada país os direitos e as obrigações, as competências institucionais, os procedimentos e os meios indispensáveis para um bom governo da água; v) os representantes da população e dos poderes locais, dos usuários de água, das organizações defensoras de interesses coletivos devem participar nesta gestão, principalmente no âmbito de conselhos ou comitês de bacia; vi) a informação, a sensibilização e a educação da população e de seus representantes é indispensável; vii) devem ser elaborados planos diretores ou planos de gestão de bacia baseados na concertação e na transparência, para fixar os objetivos que devem ser alcançados a médio prazo; viii) devem ser organizados em cada bacia sistemas integrados de informação e de monitoramento, confiáveis, representativos, de fácil acesso e harmonizados, com consultas específicas; ix) a implementação de sistemas de financiamento, baseados na contribuição

			<p>pecuniária e na solidariedade dos consumidores e dos contaminadores de água, é necessária para assegurar a realização em cada bacia dos programas prioritários e sucessivos de ação e garantir o bom funcionamento dos serviços coletivos; essas contribuições pecuniárias fixadas por consenso no âmbito dos comitês de bacia devem ser administradas na bacia por uma “agência” técnica e financeira especializada;</p> <p>x) para os grandes rios, lagos ou aquíferos transfronteiriços, devem ser alcançados acordos de cooperação entre os países ribeirinhos e planos de gestão concebidos para o conjunto das bacias hidrográficas, principalmente no âmbito de comissões, autoridades ou organismos internacionais ou transfronteiriços.</p>
--	--	--	---

Fonte: Geo Brasil – Recursos Hídricos Componente da Série de Relatórios sobre o Estado e Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – ANA 2007.

Tabela adaptada por: Carvalho Corrêa, Edwiges C. 2013.

**APÊNDICE 4 - Principais Conflitos sobre uso da água nas Regiões Hidrográficas Brasileiras**

<b>Região Hidrográfica</b>	<b>Principais Conflitos</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Características</b>
Região Hidrográfica Amazônica	<p>Implementação dos instrumentos da política de recursos hídricos é precário. Os sistemas estaduais de meio ambiente e recursos hídricos e seus respectivos conselhos funcionam de forma precária</p> <p>Não considera a possibilidade de conflitos internacionais.</p> <p>Deficiências na rede de abastecimento de água e no tratamento de esgotos domésticos, caracterizam como conflitos intra-setoriais.</p> <p>Usos concorrentes Inter setoriais, a agricultura irrigada e a geração de energia em pequenas centrais hidrelétricas no Estado de Rondônia apresentam-se como usos com potencial conflito.</p>	<p>Nesta região hidrográfica estão presentes as ecorregiões aquáticas do Escudo das Guianas, Guaporé, Margem Direita do Rio Madeira, Planície Amazônica, Rio Branco, Rio Negro, Xingu–Tapajós e Estuário Amazônico, sendo a última partilhada pelas Regiões Hidrográficas do Tocantins–Araguaia e pela Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental.</p>	<p>Com 7 milhões de quilômetros quadrados, essa é a maior bacia hidrográfica do mundo. No Brasil, ela compreende uma área de 3.870.000 km<sup>2</sup>, estando presente nos estados do: Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia, Mato Grosso e Pará.</p>
Região Hidrográfica do Tocantins-Araguaia	<p>Grande destaque no uso da água a irrigação, a geração de energia elétrica, o saneamento e os transportes.</p> <p>Os diferentes impactos provocados pelos empreendimentos vinculados aos usos da água, em especial hidrelétricas e hidrovias, podem gerar conflitos difusos que atingem</p>	<p>Estão presentes nesta região hidrográfica duas ecorregiões: Estuário Amazônico e Tocantins–Araguaia, a última de forma integral.</p>	<p>É a maior bacia de drenagem exclusivamente brasileira (767.059 quilômetros quadrados).</p>

	pequenas comunidades sem serem evidenciados em escala significativa.		
Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental	Os conflitos identificados na região litorânea envolvem pescadores artesanais, industriais, mineradoras (areia, argila e pedra), populações ribeirinhas, garimpo clandestino em unidades de conservação. Esses conflitos estão associados ainda a questões relacionadas à posse da terra, entre especuladores imobiliários, posseiros e grileiros.	Abrange porção da ecorregião aquática do Estuário Amazônico, incluindo integralmente a ecorregião aquática Gurupi–Golfão Maranhense, partilhando porção da ecorregião aquática Maranhão–Piauí, que também está presente na Região Hidrográfica do Parnaíba.	Seus principais rios são o Gurupi, Pericumã, Mearim, Itapecuru Munim e Turiaçu. Essa bacia de drenagem possui 254.100 quilômetros quadrados, compreendendo áreas do Maranhão e Pará.
Região Hidrográfica do Parnaíba	A baixa densidade demográfica aliada à disponibilidade hídrica da Região Hidrográfica do Parnaíba não favorecem a instalação de conflitos no tocante à quantidade de água para atender às demandas. Há problemas relacionados com a qualidade da água por causa do lançamento de esgotos nos centros urbanos, principalmente nas épocas de estiagem.	Nesta região hidrográfica está presente a ecorregião aquática Maranhão–Piauí.	Está presente nos estados do Piauí, Maranhão e na porção extremo oeste do Ceará, totalizando uma área de 344.112 quilômetros quadrados.
Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental	Os cursos d'água não têm vazão suficiente para diluir os efluentes domésticos, industriais e agrícolas, comprometendo assim o abastecimento público. Contexto de escassez, observa-se o acirramento de conflitos entre os setores demandantes de	Os limites desta região hidrográfica coincidem com a área de abrangência da ecorregião aquática Caatinga–Costa Nordeste.	Com extensão de 287.348 quilômetros quadrados, a bacia hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental está presente em cinco estados nordestinos: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

	<p>água: urbano (residencial) e industrial e agropecuário (principalmente irrigação).</p>		
<p>Região Hidrográfica do São Francisco</p>	<p>Os usos existentes afetam a quantidade e a qualidade da água com intensidades similares. Usos que afetam: retiradas de água para o abastecimento público e, principalmente, para a agricultura irrigada e a indústria, configuram disputas intra e intersetoriais. Há uma demanda excessiva de água para irrigação no médio e no submédio São Francisco, cujos volumes, em alguns locais, se situam muito acima das disponibilidades, causando pequenos conflitos. Comprometimento da pesca no baixo São Francisco, causado pela construção das represas ao longo deste rio.</p>	<p>Os limites desta região hidrográfica coincidem com a área de abrangência da ecorregião aquática São Francisco.</p>	<p>Com aproximadamente 640 mil quilômetros quadrados, essa bacia hidrográfica tem como principal rio o São Francisco, que nasce na Serra da Canastra (MG) e percorrem os estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe até a foz, na divisa entre esses dois últimos estados.</p>
<p>Região Hidrográfica do Paraguai</p>	<p>Não foi evidenciada a existência de conflitos, porém há fortes indicativos de potenciais conflitos:</p> <p>a) uso da água no planalto versus uso da água na planície;</p> <p>b) uso da água na irrigação comprometendo o abastecimento público e o uso industrial (já evidenciado nas sub-bacias do alto São</p>	<p>Os limites desta região hidrográfica coincidem com a área de abrangência da ecorregião aquática Paraguai–Pantanal.</p>	

	<p>Lourenço, Itiquira e Miranda, no Município de Miranda); e</p> <p>c) navegação e turismo, sendo a poluição o principal problema.</p>		
<p>Região Hidrográfica do Atlântico Leste</p>	<p>Destaca-se o uso para a agricultura irrigada, que afeta, quantitativamente, o abastecimento público, a indústria, o turismo e o lazer. Na zona costeira, o lançamento de esgotos domésticos nos corpos de água restringe os usos para abastecimento. Compromete o uso das praias, criando conflitos com as atividades turísticas e econômicas.</p>	<p>Nesta região hidrográfica está presente a ecorregião aquática Mata Atlântica.</p>	<p>Com extensão de 374.677 quilômetros quadrados, essa bacia hidrográfica engloba os estados de Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo.</p>
<p>Região Hidrográfica do Atlântico Sudeste</p>	<p>O grande destaque nessa região é o rio Paraíba do Sul, que tem a qualidade de sua água comprometida em determinados trechos, apresentando reduzida capacidade de diluição de efluentes. Aproximadamente 60% da disponibilidade hídrica é captada para a transposição das águas efetuada pelo Sistema Guandu. Há conflitos pelo uso da água relacionados à sua baixa disponibilidade na região do litoral de São Paulo, o que, em parte, justifica a opção pela transposição de água do alto Tietê para atendimento da demanda e controle da intrusão salina.</p>	<p>Estão presentes as ecorregiões aquáticas Fluminense, Ribeira de Iguape e Paraíba do Sul, que têm sua área de abrangência restrita a esta região hidrográfica, além de porção da ecorregião aquática Mata Atlântica.</p>	<p>Presente nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná, a região hidrográfica Atlântico Sudeste apresenta 229.972 quilômetros quadrados.</p>

<p>Região Hidrográfica do Paraná</p>	<p>Os conflitos pelo uso da água, envolvem, principalmente, problemas relacionados à poluição, em especial nas maiores aglomerações urbanas. Nas bacias do Rio do Grande e Paranaíba.</p> <p>Há um consumo excessivo de água para irrigação, causando algumas vezes conflitos entre os irrigantes. Conflitos de restrições operacionais para geração de energia elétrica e transporte hidroviário na hidrovía Tietê.</p> <p>Suínocultura intensiva, com geração de expressiva carga poluidora, sobretudo na bacia do rio Iguaçu.</p> <p>Cerca de 50% da população da região hidrográfica vive em regiões metropolitanas, sendo uma área territorial pouco expressiva.</p>	<p>Região Hidrográfica do Paraná – nesta região hidrográfica estão completamente inseridas as ecorregiões aquáticas Alto Paraná e Iguaçu.</p>	<p>Essa é a principal porção da bacia Platina (compreende os países da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai). No Brasil, a bacia hidrográfica do Paraná possui 879.860 quilômetros quadrados.</p>
<p>Região Hidrográfica do Atlântico Sul</p>	<p>Conflitos que podem ser enquadrados em duas tipologias principais: 1) quantitativos, decorrentes de demandas que em alguns pontos superam as disponibilidades; 2) qualitativos, decorrentes da degradação por determinado uso que acaba por inviabilizar outro.</p>	<p>Nesta região hidrográfica estão integralmente incluídas as ecorregiões aquáticas Costa Sul, Lagoa dos Patos e Tramandaí–Mampituba.</p>	<p>Com área de 185.856 quilômetros quadrados, essa bacia hidrográfica nasce na divisa entre os estados de São Paulo e Paraná, percorrendo até o Rio Grande do Sul. Com exceção do Itajaí e Jacuí, os rios que formam essa bacia de drenagem são de pequeno porte.</p>
<p>Região Hidrográfica do Uruguai</p>	<p>Constatam-se conflitos entre os usuários de água para irrigação (arroz) e o</p>	<p>Nesta região hidrográfica estão integralmente incluídas</p>	<p>É composta pela junção dos rios Peixe e Pelotas. Com área de 174.612</p>

	<p>abastecimento público nos períodos secos nas regiões dos rios Quaraí, Santa Maria e Ibicuí. Nas bacias hidrográficas dos rios Peperi-Guaçu, Antas, Chapecó, Irani, Jacutinga, Peixe e Canoas há casos de conflitos de longa data que envolvem abastecimento público e usos pecuários (suinocultura/avicultura e seus efluentes), efluentes urbanos (esgotos) e industriais (celulose).</p>	<p>as ecorregiões aquáticas Alto Uruguai e Baixo Uruguai. Nesta região estão integralmente incluídas as ecorregiões aquáticas Alto Uruguai e Baixo-Uruguai.</p>	<p>quilômetros quadrados, essa bacia hidrográfica está presente nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Possui grande potencial hidrelétrico, além de ser importante para a irrigação nas atividades agrícolas da região.</p>
--	---	---	--

Fonte: Relatório do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paranaíba, 2013, p.48.  
Tabela adaptada por Carvalho Corrêa, Edwiges C. Goiânia, 2013.

**APÊNDICE 5 - QUADRO DE ENTREVISTAS PARA A PESQUISA: Membros do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba que concederam entrevista**

<b>Ator Social</b>	<b>Instituição Representada</b>	<b>Setor Representado</b>	<b>Data da entrevista</b>
01 – Marcos Antônio Correntino	Associação Brasileira de	Sociedade Civil	Novembro de 2014
02 -Elaine Lopes Noronha Farinelli	FIEG - Federação da Indústria do Estado de GO.	Usuário	Novembro de 2014
03- Jaqueline Vieira	Secretária de Meio Ambiente do Estado de Goiás (à época)	Institucional – não tem assento no Comitê de Bacia.	Novembro de 2014
04-João Ricardo Raiser	SEMARH – Secretaria Estadual de meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás	Poder Público - Estadual	Novembro de 2014
05- Bento Godoy	Presidente do CBH Paranaíba		Novembro de 2014