

IV-001 - A EFETIVIDADE DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS: UM DEBATE NECESSÁRIO

Robertson Fonseca de Azevedo⁽¹⁾

Doutor em Ecologia. Promotor de Justiça do Estado do Paraná e Professor do Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Prof. Água, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Maristela Denise Moresco Mezzomo⁽²⁾

Doutora em Geografia. Professora do Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Prof. Água, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Cristiane Kreutz⁽³⁾

Doutora em Engenharia Agrícola. Professora do Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Prof. Água, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Mariana de S. Machado⁽⁴⁾

Engenheira Ambiental. Discente do Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Prof. Água, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Endereço⁽¹⁾: Via Rosalina Maria dos Santos, 1233 Ceo: 87301-899, Campo Mourão –PR.
e-mail: rfazevedo@mppr.mp.br

Endereço⁽²⁾: Via Rosalina Maria dos Santos, 1233 Ceo: 87301-899, Campo Mourão – PR.
e-mail: mezzomo@utfpr.edu.br

Endereço⁽³⁾: Via Rosalina Maria dos Santos, 1233 Ceo: 87301-899, Campo Mourão –PR.
e-mail: ckreutz@utfpr.edu.br

Endereço⁽⁴⁾: Via Rosalina Maria dos Santos, 1233 Ceo: 87301-899, Campo Mourão – PR.
e-mail: mmachado.ambiental@gmail.com

RESUMO

A Política Nacional de Recursos Hídricos possui como fundamento a gestão descentralizada dos recursos hídricos, compreendendo a participação do Poder Público, usuários e sociedade civil. Tais atores têm espaço de atuação nos comitês de bacias hidrográficas, mas a experiência no estado do Paraná demonstra a ineficácia desses colegiados. Algumas das razões apontadas na bibliografia, e constatadas na atuação profissional dos autores, é que a composição não paritária e ausência de informações técnicas e do próprio papel dos comitês compromete sua efetividade. Para superação dos desafios é necessário maior participação dos membros, reconhecendo seu papel diante da gestão dos recursos hídricos; estabelecer mecanismos para aumentar a paridade e equidade do espaço de fala, além de maior autonomia em relação aos interesses do governo estadual e grandes usuários.

PALAVRAS-CHAVE: Lei das Águas, Gestão Participativa, Gestão Descentralizada.

INTRODUÇÃO

A gestão dos recursos hídricos no Brasil é regida pela Lei nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas. Esta lei instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), cuja implementação é de responsabilidade da Agência Nacional de Águas e Saneamento, entidade federal criada pela Lei nº 9.984/00. Ambas são as principais ferramentas institucionalizadas para a gestão dos recursos hídricos no país, tendo em vista, principalmente, a necessidade de garantir disponibilidade de água aos diferentes usos atuais e futuros (BRASIL, Lei nº 9.433/97).

A busca por uma gestão das águas de forma participativa, descentralizada e integrada é um dos fundamentos da PNRH e para tanto foi criada a figura dos comitês de bacias hidrográficas, tendo como recorte territorial a bacia hidrográfica. A PNRH reforça que a gestão dos recursos hídricos no Brasil não pode ser feita de forma exclusivamente tecnocrática. Os comitês são fóruns colegiados, compostos por pessoas,

representando entidades federadas, usuários e entidades civis, que se reúnem para discutir sobre interesse comum, que é o uso da água. É no âmbito do comitê que a Lei das Águas deveria ser operacionalizada.

Para a gestão dos recursos hídricos a PNRH previu 05 instrumentos: elaboração de plano de recursos hídricos (plano de bacia); enquadramento dos corpos de água; outorga dos direitos de uso; cobrança pelo uso de recursos hídricos e implementação de sistema de informações sobre recursos hídricos (BRASIL, Lei nº 9.433/97). As decisões tomadas pelo comitê em sua área de competência devem ser sempre o resultado de discussões amplas entre seus integrantes, meio para que se chegue a decisões finais de forma participativa.

Todo este contexto parece bem desenhado, mas na prática, há muitas contradições e desafios a serem superados. A começar pelo fato de que passados mais de 20 anos da criação da PNRH, ainda há muito que se fazer para a implementação efetiva dos comitês de bacias, pois em muitos estados brasileiros, como no caso do Paraná, os comitês ainda não atuam como prevê a PNRH. Diante disso, uma questão central surge: a gestão das águas e atuação dos comitês de bacias hidrográficas está funcionando de forma eficaz, democrática e participativa, conforme prevê a PNRH? Este questionamento orienta a análise crítica e reflexiva aqui apresentada.

MATERIAIS E MÉTODOS

O texto foi construído com formato de análise crítica, tendo como base a literatura. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica em revistas científicas, utilizando os temas: comitês de bacias, PNRH, efetividade e desafios de comitês. Também foi feito levantamento de dados e informações sobre os comitês do estado do Paraná em sites de órgãos públicos.

RESULTADOS

Muitos são os desafios dos comitês de bacias, a começar pela efetiva participação dos membros, a autonomia em relação aos interesses das entidades públicas e usuários. Para tentar diminuir estas dificuldades e limitações, Trindade e Scheibe (2019) destacam, ao apresentar importante revisão bibliográfica sobre as limitações enfrentadas pelos comitês de bacias, que é necessário possuírem um Estado forte no sentido técnico e financeiro.

Para Gusmão e Pavão (2019), os comitês de bacias ainda não são reconhecidos pela população como espaços de mobilização para o tratamento das disputas hídricas. Essa questão é uma preocupação central, pois conforme Mesquita (2016), ao analisar alguns comitês de bacias no território brasileiro, a tão esperada descentralização na gestão hídrica, como prevista pela Lei das Águas, não é, necessariamente, democrática em termos de oportunidades de melhoria na prestação dos serviços em prol de interesses coletivos.

Neste sentido, ainda Gusmão e Pavão (2019) descrevem que a efetividade dos comitês de bacias como fórum democrático de resolução de conflitos passa por algumas situações limitantes. Ao analisar três comitês brasileiros, os autores concluíram que falta aos comitês subsídios para a tomada de decisão, com diretrizes para auxiliar o enfrentamento de conflitos.

Essa situação acaba por gerar consequências nem sempre positivas no que se refere à justiça ambiental, pois, em muitos casos, prevalecem os interesses alinhados apenas ao crescimento econômico, não considerando outros aspectos, como questões sociais, culturais e ambientais.

No estado do Paraná, a Política Estadual de Recursos Hídricos existe desde 1999 e a gestão é feita em 12 unidades hidrográficas. A maioria dos comitês foi criada entre 2001 e 2012. Apenas cinco comitês têm plano de bacia, quatro não tem enquadramento próprio e somente um possui cobrança. A maioria dos comitês ainda carece de organização, autonomia e ação prática. Paralelo à ineficiência dos comitês, 25 situações de crise e emergência hídrica foram decretadas e outras várias situações de conflitos têm surgido entre os anos de 2018 e 2022. A demonstrar a influência dos usuários na ineficácia do sistema, centralizado pelo governo estadual, está no fato de até o momento não ter sido efetivada a política de cobrança pelo uso.

Esta situação reflete o que a literatura tem demonstrado em relação à efetividade dos comitês e demonstra que esta dificuldade precisa ser superada de forma emergencial, uma vez que, os problemas têm surgido e os usos múltiplos vêm sendo comprometidos. Diante deste cenário, a tomada de decisão na maioria dos comitês tem sido feita pelo Estado, o que compromete o caráter de democratização da gestão.

A Lei das Águas propiciou, em tese, a criação de um modelo de governança que possibilitasse um ambiente de confiança, cooperação e coordenação entre os agentes envolvidos (GUSMÃO e PAVÃO, 2019). Para tanto, ainda há muitos desafios que permeiam este modelo de gestão das águas, principalmente ao considerar-se que já se passaram mais de 20 anos da criação da PNRH.

Dois aspectos importantes a serem considerados quando da criação e instituição dos comitês: um se refere à questão da paridade, que é um fator quantitativo de importância fundamental; outro que se refere ao espaço de fala, do poder exercido pelos representantes dentro dos próprios comitês.

A definição da quantidade de representantes será estabelecida no regimento interno de cada comitê, sendo apenas limitada pela PNRH a representação do poder público, que não pode exceder 50% do total de membros. A criação de comitês deve atender o que dispõe a Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº 05/00. O artigo 39 da PNRH estabelece que três principais aspectos deva nortear a composição dos comitês: o interesse dos usuários diretos de recursos hídricos; interesse dos poderes públicos constituídos (municípios, estados e União) e interesse das organizações civis. A composição dos comitês, portanto, terá representantes de três setores: setor público, usuários e entidades civis. Esta distribuição da quantidade de membros dos comitês merece questionamentos importantes, uma vez que se trata de situação não paritária. O fato da quantidade de representantes de cada setor ser definida pelo regimento interno de cada comitê dificulta a obtenção de equidade, já que a paridade de representantes não é garantida pela própria PNRH. Ao contrário dos conselhos de direito e conselhos gestores de Unidades de Conservação, por exemplo, que também são instâncias de atuação da democracia direta, os comitês de bacia não têm garantia de representação igualitária, o que conflita com o fundamento da participação, além do Poder Público e usuários, da comunidade (PNRH, art. 1º, VI). Tal fragilidade tem efeitos refletidos nas ações e decisões dos comitês.

Em relação ao outro aspecto, referente ao espaço de fala, as relações de poder existentes na sociedade não desaparecem dentro de um comitê de bacia, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos (JACOBI, 2006). A questão das relações de poder dentro do comitê, está assim diretamente relacionada com a questão da paridade.

CONCLUSÕES

É reconhecido que os comitês de bacias têm importante e fundamental contribuição para a gestão integrada, democrática e descentralizada das águas, pois podem promover o debate participativo em sede de bacias hidrográficas, de forma legítima, conforme expresso na PNRH.

Para tanto, a teoria ainda está distante da realidade prática, havendo um distanciamento entre o normatizado/prescrito e o que deveria ser desenvolvido pelos comitês. Cabe, portanto, considerar que não basta somente ter cotas representativas dentro dos comitês, é preciso que as cotas sejam igualitárias e equitativas em termos de oportunidade de debate, o que requer formação e informação, bem como garantia de espaço de fala dentro das condições de cada representante, ou seja, os representantes precisam ser ouvidos dentro de suas realidades.

No caso do estado do Paraná, a maioria dos comitês ainda necessita trilhar um longo percurso para alcançar a efetividade e isso passa pelos desafios já apontados na literatura: maior participação dos membros, reconhecendo seu papel diante da gestão dos recursos hídricos; paridade; equidade do espaço de fala e maior autonomia em relação aos interesses do governo estadual e grandes usuários.

O modelo de diálogo/debate e tomada de decisão adotados dentro dos comitês determinará a efetiva democratização dessa ferramenta de gestão integrada das águas. Os atores sociais (que são os que produzem as relações sócioespaciais) devem estar inseridos efetivamente no processo de tomada de decisão, caso contrário, os comitês serão apenas espaços para reprodução de interesses do capital, por imposição do poder.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi desenvolvido com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Os autores estendem o agradecimento ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua, Projeto CAPES/ANA AUXPE nº 2717/2015 e à Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Campo Mourão, pelo apoio técnico científico aportado até o momento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Agência Nacional de Águas. Brasília: SAG, 2011. Cadernos de capacitação em recursos hídricos v.1. ISBN 978-85-89629-76-8. Disponível em: <https://capacitacao.ana.gov.br/>

2. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **O Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento.** Agência Nacional de Águas. Brasília: SAG, 2011. Cadernos de capacitação em recursos hídricos v.2. ISBN 978-85-89629-77-5. Disponível em: <https://capacitacao.ana.gov.br/>
3. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Lei n. 9.433 de 17 de Janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 1997. 72p.
4. GUSMÃO, P. P. de; PAVÃO, B. B. M. Gestão das águas, comitês de bacias hidrográficas e resolução de conflitos ambientais. *AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política, [S. l.]*, v. 1, n. 2, p. 38, 2019. DOI: 10.48075/amb.v1i2.23032. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/23032>
5. INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAT). **Comitês de Bacias Hidrográficas do Paraná.** Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Comites-de-Bacias-Hidrograficas>
6. Jacobi, Pedro Roberto. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. *En publicacion: Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana.* Alimonda, Héctor. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006. ISBN: 987-1183-37-2. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101002072521/9Jacobi.pdf>
7. MESQUITA, L. F. G. Os comitês de bacias hidrográficas e o gerenciamento integrado na Política Nacional de Recursos Hídricos. *Desenvolv. Meio Ambiente*, v. 45, p. 56-80, abril 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/47280>
8. PARANÁ. Lei 12726 de 26 de novembro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências. **Diário Oficial no. 5628 de 29 de novembro de 1999.** Curitiba: Casa Civil do Governo do Estado do Paraná, 1999. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5849>
9. TRINDADE, L. L.; SCHEIBE, L. F. Gestão das águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. *Ambiente & Sociedade*, 22, e02672, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20160267r2vu2019L2AO>