



Em  Sociedade

**AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA ATUAÇÃO DO COMITÊ DE BACIA
HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS**

*Rafael Lara Mazoni Andrades
Bruno de Castro Rozenberg
Henrique Alves de Castro*



Resumo

O objetivo deste trabalho é avaliar de maneira qualitativa a atuação de uma instituição participativa envolvida na gestão de uma bacia hidrográfica: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, em Minas Gerais. A metodologia, baseada em um trabalho amplamente aceito pelos teóricos da participação social, parte da revisão bibliográfica para a análise dos aspectos citados por Silva (2011). Os resultados dessa avaliação mostram que há vários aspectos positivos relacionados à efetividade desse Comitê, como sua composição paritária, sua importância no processo de outorga da água, sua atuação larga no ciclo de políticas públicas e sua capacidade de articulação. No entanto, persistem entraves a uma maior efetividade, como a ambiguidade na legislação atinente à gestão de águas no Brasil, que abre espaço para a participação social, mas dá primazia ao conhecimento técnico.

Palavras-chave: Planejamento ambiental. Participação social. Comitê de Bacia Hidrográfica. Avaliação qualitativa de instituição participativa. Gestão de águas.

Abstract

The objective of this work is to evaluate qualitatively the actuation of a participating institution involved in the watershed management: the Rio das Velhas Watershed Committee in Minas Gerais. The methodology, based on a work widely accepted by social participation theorists, uses bibliographic review plus an analysis of those aspects cited by Silva (2011). The results of this evaluation show that there are several positive aspects related to the effectiveness of this Committee, such as its parity composition, its importance in the water granting process, its broad performance in the cycle of public policies and its articulation capacity. However, there are still obstacles to greater effectiveness, such as the ambiguity in legislation related to water management in Brazil, which opens space for social participation but gives priority to technical knowledge.

Keywords: Environmental planning. Social participation. Watershed committee;.Qualitative evaluation of a participating institution. Water resource management.

1 INTRODUÇÃO

Transformações no *modus operandi* da economia mundial vêm alterando drasticamente as relações do ser humano com o meio ao seu redor. Desde a Revolução Industrial, já idosa em quase trezentos anos, recursos naturais passaram a ser expostos a um padrão de exploração impensada e irresponsável. O comedimento que reconhecia a importância da manutenção de um equilíbrio cai por terra (SHIVA, 2000), e os humanos se julgam cada vez mais independentes da natureza (LIMA, 2011).

O foco na maximização de lucros a partir da externalização de custos, ideais basilares para os atuais padrões tecnológicos dominantes (LEFF, 2007), reflete aquilo que Boaventura



de Souza Santos (1997) chamou de *crise da modernidade*, carreada a uma conseqüente crise ecológica (SACHS, 1993; PORTO-GONÇALVES, 2004).

Diante do reconhecimento desses problemas, surge a imperiosa necessidade de gerir tais recursos naturais escassos. O exemplo da água mostra-se inconfundível nos dias atuais: a água disponível para o consumo é um recurso extremamente escasso, além de ser distribuído de maneira irregular (DEMANBORO *et al.*, 1999). A pequena porcentagem que resta de água disponível para o consumo tem sido contínua e acentuadamente degradada. Nesse sentido, Pedro Jacobi afirma que: “A gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil, à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos” (JACOBI, 2003, p. 327).

Assim, reconhece-se a necessidade de *ambientalizar* as políticas públicas (ALMEIDA *et al.*, 2008), garantindo o provimento de condições ambientais de qualidade *pari passu* à manutenção da vida em níveis adequados – tal qual preconiza a legislação brasileira. Faz-se, então, importante conjecturar acerca de uma forma de gestão de bacias hidrográficas e de recursos hídricos que seja capaz de uma compreensão das complexas e multidimensionais questões ambientais, reconhecendo o papel do diálogo no seio das instancias de democracia e participação social. É fundamental considerar a multissetorialidade das questões ambientais, que são naturalmente envoltas de variáveis de caráter político e econômico (LIMA, 2011; LEMOS *et al.*, 2010).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é proceder a uma avaliação da atuação dos comitês de bacia hidrográfica (CBH), reconhecendo sua relevância e a importância de uma adequada atuação na defesa do nobre ideal de desenvolvimento sustentável. Busca-se, assim, uma forma de fornecer diretrizes a gestores e planejadores, bem como informar a comunidade acadêmica acerca do tema e de sua importância.

O próximo item traz conceituações e problematizações acerca de gestão ambiental, democracia e participação social, bem como avaliação de instituições participativas. No terceiro item, trata-se da metodologia utilizada para proceder à avaliação. No quarto item, discutem-se os resultados. Na seqüência, discutem-se considerações finais sobre o trabalho.



2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para realizar uma avaliação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, tal qual objetiva este trabalho, faz-se necessário compreender a gestão ambiental, sua gênese e seus principais instrumentos, abrindo espaço para uma discussão acerca da democracia e participação social, focando em políticas públicas de planejamento e gestão ambiental. Por fim, discute-se brevemente acerca de aspectos metodológicos das avaliações de instituições participativas.

2.1 Gestão ambiental

Em face da drástica alteração no *modus operandi* da economia mundial – tal qual descrito na introdução deste trabalho –, deve-se entender a questão ambiental como um problema de ordem científica, política, filosófica e cultural (ALMEIDA *et al.*, 2008). O desenvolvimento das tecnologias e da ciência vem encolhendo o mundo. Altera-se radicalmente “o modo como representamos o mundo para nós mesmos” (HARVEY, 1992, p. 219).

O feudalismo cai, e emerge uma sociedade iluminada, preocupada com o futuro, com o planejamento e com o controle. Somando-se a isso, conforme disse Max Weber (2001), a religiosidade, que se transformou na busca por *status* e riquezas. Nesse processo, há uma indispensável modificação de práticas, ideais, padrões e valores (IANNI, 1997). Assim, esse sistema emergente de produção subordina, exerce influência, cria, tenciona, modifica, recobre ou mesmo dissolve outras formas de se organizarem as atividades produtivas e a vida social e cultural (IANNI, 1997).

No ritmo dessas transformações, o mundo se encurta e o ser humano se julga cada vez mais poderoso, independente e separado da natureza (LIMA, 2011). Isso se reflete em um novo paradigma no tocante à maneira de tratar acerca dos recursos naturais: “O relacionamento entre seres humanos e a natureza deixou de ser baseado na responsabilidade, no comedimento e na reciprocidade para transformar-se em um relacionamento cuja base é a exploração ilimitada” (SHIVA, 2000, p. 301).

A sacralidade que a natureza possuía foi trocada pela visão utilitarista pregada pela teologia, pela filosofia e pela própria ciência: a natureza seria meramente algo à disposição do homem para que ele cumprisse seus objetivos, quaisquer que fossem eles:



Nomes destacados como Francis Bacon, Isaac Newton e, principalmente, René Descartes conferem ao universo uma ótica cibernética, mecanicista onde engrenagens funcionam harmonicamente. O cientificismo cartesiano atesta o valor da natureza como bem de utilitarismo. Separa sociedade de espaço, corpo de mente, razão da emoção e homem da natureza. Consolida-se no paradigma dominante a antropocentrização do mundo (ALMEIDA *et al.*, 2008).

Dentro do escopo dessas transformações que o mundo vem vivendo nos últimos anos, as questões atinentes à gestão ambiental vêm ganhando espaço. Estima-se, ainda, que a população mundial alcance a casa dos 10 bilhões ainda neste século (ONU, 2013). Um aumento populacional de tamanha proporção, no contexto de um *modus operandi* que faz da natureza um mero repositório de insumos, traz pressões ainda maiores na demanda por recursos naturais. Dentro desse contexto, diversos autores tratam acerca dessa crise ecológica carregada pela crise da modernidade (SACHS, 1993; SANTOS, 1997; PORTO-GONÇALVES, 2004). Como disse o presidente da Sociedade Brasileira de Proteção Ambiental, essa crise se mostra como um dos mais graves dilemas de nosso tempo, porque

Nosso modelo de civilização, calcado num desenvolvimento tecnológico e econômico perdulário e incosequente, conquistado a qualquer preço, mostra-se incompatível com sua própria continuidade e, se outros caminhos mais sensatos não forem vislumbrados e desbravados, ele levar-nos-á de forma inevitável a crises globais sumamente dolorosas e talvez irreversíveis. A alternativa para esta difícil situação será uma mudança profunda nos costumes e padrões de consumo dos povos, o que também não se fará sem grandes sacrifícios (CÂMARA, 2008, p. XV).

A solução para esses problemas passa, dentre outras coisas, por uma ação de planejamento que ative e objetive um conjunto de processos sociais:

a incorporação dos valores do ambiente na ética individual, nos direitos humanos e na norma jurídica dos atores econômicos e sociais; a socialização do acesso e apropriação da natureza; a democratização dos processos produtivos e do poder político; as reformas do Estado que lhe permitam mediar a resolução de conflitos de interesse em torno da propriedade e aproveitamento dos recursos e que favoreçam a gestão participativa e descentralizada dos recursos naturais; o estabelecimento de uma legislação ambiental eficaz que normatiza os agentes econômicos, o governo e a sociedade civil; as transformações institucionais que permitam uma administração transectorial do desenvolvimento; a reorientação interdisciplinar do desenvolvimento do conhecimento e da formação profissional (LEFF, 2007, p. 111-112).

Faz-se necessário, para tanto, um planejamento abrangente, com visão de médio e longo prazo para guiar as ações de desenvolvimento – ao invés de reagir a intempéries



(ALMEIDA *et al.*, 2008). Demanda-se, também, pensar acerca da participação social no âmbito das políticas de planejamento e gestão ambiental (JACOBI, 2003).

2.2 Democracia e participação social em políticas públicas de gestão ambiental

Nesse processo de problematização acerca da democracia e participação social, deve-se primeiramente remeter aos teóricos do passado da temática de participação. Dentre eles, vale destacar que, para Schumpeter, a participação do cidadão estaria circunscrita ao voto para o líder e à discussão. Práticas fora desse círculo seriam inadequadas em vista da estabilidade do sistema. Todo o controle dos líderes seria realizado nas urnas. Para o austríaco, o papel da participação deveria ser limitado, porque “a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja um estouro de boiada” (SCHUMPETER, 1961).

Em adição a isso, vale citar que a obra schumpeteriana possui uma grande importância e relevância, no que tange às teorias democráticas posteriores, como no caso de Berslson, que apresenta uma “teoria clássica” e afirma um paradoxo na democracia, no qual se espera que o cidadão democrático se interesse e busque participar da vida política. Mas essa “teoria clássica” falha na vida real, posto que a homogeneidade buscada pelos “clássicos” não seja compatível com a realidade complexa da vida (PATEMAN, 1992).

Enquanto que, numa teoria da democracia moderna, a "igualdade política" refere-se à existência do sufrágio universal (um homem, um voto) com sua sanção por meio da competição eleitoral por votos e mais importante, refere-se ao fato da igualdade de oportunidades de se ter acesso para influenciar aqueles que tomam decisões por meio de processos intereleitorais, pelos quais diferentes grupos do eleitorado conseguem fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas (PATEMAN, 1992).

Atualmente, em relação ao processo de participação de políticas públicas de planejamento ambiental, percebe-se que essa ideia de nova qualidade de cidadania está relacionada à capacidade de se instituir o cidadão como criador de direitos, a partir da superação de barreiras e da multiplicação de iniciativas de gestão que se mostrem afinadas à complexidade das práticas efetivamente democráticas.

Todavia, teóricos apontam para uma lacuna no entendimento e na aplicação das teorias de democracia e participação à gestão ambiental. Tal lacuna, principalmente na aplicação desses ideais é muito grande na América Latina, onde os alcances da democracia esbarram na



luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social (JACOBI, 2003).

Dessa maneira, à medida que novos personagens tomam voz – sobretudo no caso dos movimentos sociais, desde o início da década de 1980, no Brasil –, observa-se uma ampliação na participação social na esfera pública. Essa emergência da participação social explicita demandas relacionadas à distribuição de bens públicos e busca, em menor escala, influenciar a formulação de políticas públicas (JACOBI, 2003).

Além disso, os arranjos participativos tiveram um aumento após a promulgação da Constituição Federal de 1988, já que houve uma ampliação dos direitos dos cidadãos e, dessa maneira, avanços nos mecanismos para garantir estes. Soma-se a isso o que Jacobi (2003) chama de “revitalização da sociedade civil”, ou o aumento no associativismo e na organização de grupos sociais que buscam espaços públicos para democratizar a gestão.

Já no que tange aos conselhos gestores de políticas públicas, Jacobi (2003) destaca sua composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil. Apesar do arranjo inovador, se indaga acerca da capacidade de traduzir tais práticas democráticas, em práticas de gestão, levando-se em consideração a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Sabe-se que nas políticas ambientais há também vários conselhos consultivos e deliberativos em várias áreas e em todos os níveis (União, estados e municípios): conselhos de meio ambiente, comitês de bacias e áreas de proteção ambiental. Os conselhos de meio ambiente são espaços públicos que definem parâmetros de gestão pública, deliberando sobre normas, padrões e regulamentos ambientais.

Diante de um cenário de crise ambiental sistêmica, é imperativo repensar as relações entre os seres humanos e a natureza que os cerca. Muitas ações que vêm sendo levadas a cabo se percebem baseadas em ideais que não atacam o *status quo* do modo de funcionar da sociedade (LAYRAGUES, 2002). O perfil superficial, reducionista, conservacionista e unilateral dessas ações possui um sem número de efeitos negativos sobre o pensar ambiental. Em termos gerais, essa concepção sobrevaloriza a tecnologia e o comportamento humano consumista e desconsidera o contexto econômico e político das decisões acerca do meio ambiente (LIMA, 2001; ALMEIDA *et al.*, 2008).

Outra forma interessante de gestão colegiada e deliberativa são os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH). Os comitês de bacia têm em sua composição, embora em diferentes partições do número de assentos dependendo da titularidade das águas, membros dos diversos



níveis de governo, dos agentes privados e da sociedade civil. A inclusão desses comitês como instâncias de gestão de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica foi resultado desse processo de demanda coletiva por participação nos processos decisórios, que ganhou muito peso e expressão desde a década de 1980 no Brasil:

A lei das águas e a gestão de recursos hídricos, utilizando do referencial bem sucedido utilizado pela França, criou diversos instrumentos e instâncias fundamentadas nas práticas de participação ampliada. É nesse contexto que surgem os comitês de bacia, que são entendidos como uma espécie de “parlamento das águas”, uma instância para agremiação da diferença e dos diversos atores sociais atuantes em uma mesma bacia hidrográfica. (CBH VELHAS, 2015, p. 7).

Em relação aos instrumentos de gestão aplicados no contexto da bacia hidrográfica, é importante destacar que, para uma gestão sustentável dos recursos hídricos, necessita-se de um conjunto mínimo de instrumentos principais: uma base de dados e de informações socialmente acessível, a definição clara dos direitos de uso, o controle dos impactos sobre os sistemas hídricos e o processo de tomada de decisão. Um ponto importante que merece destaque sobre a dificuldade de implantação desse modelo de gestão descentralizada e compartilhada é o entendimento, que até ocorre com muita frequência, de que a gestão social “substitui” o poder central. Ao poder central cabe a responsabilidade do disciplinamento e da garantia de uso do bem comum. À gestão social competem, de fato, a vigilância e a construção do pacto de sustentabilidade (PORTO; PORTO, 2008).

Por fim, sabe-se que a igualdade política não deve ser definida como igualdade de controle político ou de poder, pois, como Dahl observa, os grupos de status socioeconômico baixo, a maioria, estão separados dessa igualdade por uma “tripla barreira”: sua inatividade relativamente maior; seu limitado acesso aos recursos e, nos Estados Unidos, a “simpática invenção de um sistema de verificações constitucionais de Madison” (DAHL, 2001).

3 METODOLOGIA

Com base na literatura consultada acerca de avaliação qualitativa de instituições participativas, procedeu-se uma avaliação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica – passando por artigos que tratam acerca da participação social nessa instituição participativa, legislação e textos informativos, em geral, sobre o Comitê.



Essa análise buscou compreender cada um dos aspectos citados por Silva (2011), a saber: (i) o grau de centralidade que a instituição participativa possui para cada ator; (ii) a situação dessa instituição participativa dentro do ciclo de políticas públicas; (iii) a legislação que rege a atuação dessa instituição participativa; (iv) recursos que a instituição participativa possui; e (v) resultados relacionados à atuação da instituição participativa.

Uma das principais dificuldades em se avaliar as Instituições Participativas deve-se ao fato da enorme variedade de fóruns e processos apreendidos por tal categoria. A partir do processo de redemocratização e, sobretudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil testemunhou um acentuado processo de inovação institucional, marcado pelo surgimento de uma complexa e heterogênea rede de espaços participativos, em substituição aos tradicionais ambientes de democracia participativa. Tirando-se os méritos e os benefícios que as instituições participativas trazem à consecução da democracia, elas acabam por demarcar um conjunto de instituições que tem como marca distintiva a abertura para a participação social. Entretanto, corre-se o risco de unificar uma área muito heterogênea, fazendo com que a diversidade das formas de participação e discussão – configurações, funcionamento e resultados – se perca na mencionada unificação:

Este risco se intensifica quando se almeja a transformação das IPs em um “fator causal” que, hipoteticamente, tenderia a produzir impactos, efeitos ou resultados similares, independentemente dos contextos de implementação e/ou de características particulares de cada instituição (SILVA, 2011, p. 235).

Destarte, faz-se necessário, portanto, utilizar mecanismos de avaliação devido, principalmente, às fortes diversidades regionais, de nível de governo ou do setor de política pública nos quais as instituições participativas estão inseridas atualmente pelo território brasileiro:

Em resposta a cada grande questão da ciência política, respondemos: 'Depende'. As respostas válidas dependem do contexto em que ocorrem os processos políticos em estudo. As respostas válidas dependem triplamente do contexto, no que diz respeito aos entendimentos embutidos nas perguntas, no que diz respeito às evidências disponíveis para responder às perguntas e no que diz respeito à operação real dos processos políticos (TILLY; GOODIN, 2006, p. 6, tradução livre)¹.

¹ “In response to each big question of political science, we reply ‘It depends.’ Valid answers depend on the context in which the political processes under study occur. Valid answers depend triply on context, with regard to understandings built into the questions, with regard to the evidence available for answering the questions, and with regard to the actual operation of the political processes”.



O processo de avaliação de tais instituições participativas deve analisar de que forma os diversos atores que compõem a sociedade – *lato sensu* – se interagem com as instituições participativas. É importante, também, verificar a importância que as instituições participativas possuem, perante os demais atores, no processo de produção e implementação de políticas públicas: “Esta análise é fundamental para a identificação, entre outros aspectos, de quais os resultados as IPs são capazes de produzir, passo fundamental para uma avaliação mais realista das mesmas” (SILVA, 2011, p. 236).

Com a criação de tipologias que realizem a análise das instituições participativas, torna-se possível, então, apreender de forma sistemática sua variação qualitativa e de seus resultados, de tal sorte a evitar que os problemas supramencionados acabem por interferir na efetividade da participação popular consolidada em tais instruções:

De outro lado, a construção de tipologias permite conciliar a atenção às variações qualitativas com a agregação de casos similares em tipos ou famílias, evitando a fragmentação no tratamento de tais casos. A análise de casos particulares não mais como isolados, mas como exemplares de determinados tipos ou famílias de IPs possibilita um processo mais cumulativo de produção de conhecimento, com uma identificação sistemática de especificidades e, especialmente, de padrões recorrentes de correlações entre determinadas características das IPs e de seus contextos e resultados. (SILVA, 2011, p. 236).

A produção teórica sobre as instituições participativas indica alguns pontos capitais para sua avaliação, de forma a se configurarem como um bom ponto de partida para a criação de tipologias de avaliação. Em se tratando de uma análise que leve em conta o contexto e as relações que envolvem as instituições participativas, é de grande relevância as condicionantes político-institucionais das instituições participativas. Assim, são destacados quatro grupos de condicionantes fundamentais para a análise das instituições participativas:

- a) Situar as instituições participativas no âmbito mais geral das estratégias, dos repertórios e das capacidades de atuação dos diversos atores, de tal maneira a verificar o grau de centralidade que elas possuem para cada ator. De acordo com a importância das instituições participativas para tais atores e a centralidade destes no processo de produção e implementação de políticas públicas, os resultados, bem como a dinâmica serão bastante distintos.

**Quadro 1 – Centralidade das instituições participativas e dos atores e resultados**

Centralidade das instituições participativas para atores	Centralidade dos atores na rede		
		<i>Alta</i>	<i>Baixa</i>
	<i>Alta</i>	Espaço de deliberação	Espaço de contestação
<i>Baixa</i>	Espaço de legitimação	Espaço periférico	

Fonte: SILVA, 2011.

- b) Situar as instituições participativas nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas, de forma a verificar qual a importância, a posição e o papel das referidas instituições no processo de formulação, decisão, implantação, controle e avaliação das políticas públicas.
- c) Características definidas nas legislações e nos regimentos que as implementaram e que regulam seu funcionamento, observando se as instituições participativas funcionam de acordo com as normas estabelecidas que versam sobre sua finalidade e funcionamento.
- d) Volume / tipo de recursos detidos pelas instituições participativas, devido à importância dos recursos financeiros e humanos para a realização de suas atividades próprias e para a efetivação das decisões acerca das políticas públicas:

A capacidade de produção de resultados por IPs dotadas de recursos expressivos (recursos para alocar através de suas decisões; corpos técnicos altamente qualificados; boas condições materiais – salas, equipamentos; funcionários de apoio; recursos para viagens e atividades etc.) tende a ser muito distinta em comparação com IPs caracterizadas por grande precariedade. (SILVA, 2011, p. 339-40).

- e) Outro ponto fundamental à avaliação das instituições participativas diz respeito aos resultados produzidas por estas, desde que seja estabelecida uma indicação clara sobre qual tipo de resultado está sendo objeto de avaliação. Para tanto, uma delimitação sobre tais resultados torna-se importante, onde podem ser identificados três focos distintos de análise e avaliação:



- Resultados gerados pelas instituições participativas no processo de produção e implementação de políticas públicas, analisando como as instituições participativas alteraram o curso de formulação, discussão, decisão, implementação e monitoramento das políticas públicas.

Quadro 2 – Critérios e mecanismos de acesso e participação

		Critérios/mecanismos de participação	
		<i>Simétricos</i>	<i>Assimétricos</i>
Critérios/mecanismos de acesso	<i>Inclusivos</i>	Espaço de deliberação	Espaço de contestação
	<i>Exclusivos</i>	Espaço de legitimação	Espaço periférico

Fonte: SILVA, 2011.

- Tipos de decisões e/ ou ações produzidas pelas instituições participativas, de tal forma a verificar a incidência das instituições participativas nas diversas etapas do processo das políticas públicas. Assim, os resultados alcançados seriam em função do tipo de incidência ao longo do referido processo.

**Quadro 3 – Tipos de instituição participativa, etapas do ciclo e tipos de resultados**

TIPO DE INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA	ETAPA DO CICLO	TIPOS DE RESULTADOS
Instituição participativa relacionada a consulta e diagnóstico	Identificação de problemas e demandas	Lista de demandas Diagnósticos de situação/problemas
Instituição participativa relacionada a planejamento	Planejamento	Elaboração de análises Formulação de planos de ação
Instituição participativa relacionada a alocação de recursos	Decisão sobre alocação de recursos	Definição de prioridades Seleção de projetos/ações
Instituição participativa relacionada a formulação de políticas	Formulação de políticas	Deliberação sobre propostas de políticas
Instituição participativa relacionada a fiscalização	Monitoramento	Acompanhamento da implementação Fiscalização do uso de recursos

Fonte: SILVA, 2011.

- Resultados produzidos pelas decisões e ações das instituições participativas nas políticas públicas, verificando, finalmente, os efeitos de tais instituições sobre a vida prática da população – distribuição e qualidade de bens, recursos e serviços públicos, além de efeitos mais gerais nos indicadores socioeconômicos.

Dessa maneira, a criação de tipologias acaba por se configurar como uma forma de evitar que as instituições participativas se unifiquem e fragmentem, pois, tal forma de avaliação irá levar em consideração as características individuais e as diversidades que separam e diferenciam as instituições e seus processos correlatos. Dessa forma, as instituições participativas podem se fortalecer e continuar a consolidar a participação social e a democracia no Brasil.



4 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Os resultados da avaliação qualitativa do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH do Rio das Velhas), conforme proposta pela metodologia, encontram-se relacionados neste item:

4.1 Centralidade

A composição desse Comitê é paritária entre o Poder Público Estadual, o Poder Público Municipal, usuários de recursos hídricos e a Sociedade Civil Organizada. Lemos e Rocha afirmam que essa composição contempla a diversidade de atores existentes dentro da área das bacias hidrográficas, dando a possibilidade de participação a todos eles (LEMOS; ROCHA, 2013), posição corroborada pelo relatório do Comitê da Bacia do Rio das Velhas:

Gestão de recursos hídricos é um processo de gestão territorial. O território, em conceito, sempre remete às relações de poder, muitas vezes desiguais, que são inerentes a todos os atores e estão presentes em todos os níveis de articulação do território. Falar de gestão de recursos hídricos é, portanto, retomar e explicitar os conflitos que estruturam a nossa sociedade e que se manifestam no território e na bacia. Variadas pessoas e entidades possuem diferentes formas de ver o mundo; essas mesmas pessoas e entidades são formadas a partir de diferentes conhecimentos técnicos e experiências sociais. O comitê é por excelência o local de encontro da diferença e da diversidade, é um espaço em que todas as perspectivas de perceber o mundo podem se manifestar, podem juntas construir. [...] é importante reconhecer que todo o desenvolvimento da construção que dá suporte ao CBH é um processo de diálogo, de respeito e de construção (CBH VELHAS, 2015, p. 10).

Pode-se considerar o relevo dado ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas no que atine ao exame de processos relativos a pedidos de outorga de direito de uso dos recursos hídricos – conforme a Lei federal n. 9.344/97, cuja efetivação só ocorreu em Minas Gerais –, o que coloca essa instituição participativa no centro das discussões e dos interesses afetos ao uso da água, apresentando incentivos à participação – o que pode situar tal instituição participativa como um espaço de deliberação (SILVA, 2011).

4.2 Situação dentro do ciclo de políticas públicas

As atribuições do Comitê parecem se relacionar a vários dos momentos do ciclo de políticas públicas. No momento da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na



agenda, na lista de prioridades, do poder público, o CBH do Velhas consegue exercer certo poder de pressão sobre a agenda, transformando a gestão de recursos hídricos em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia.

Quanto à elaboração de políticas públicas, a ação do Comitê fornece subsídios à determinação das possíveis alternativas para a solução do problema a ser enfrentado, bem como à avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e ao estabelecimento de prioridades (vide produção do Plano Diretor de Recursos Hídricos, feito pelo CBH do Velhas), o que tem grande poder de influenciar a formulação, a implementação e a execução da política junto ao poder público nas esferas estadual e municipal.

Quanto ao acompanhamento e à avaliação, o CBH do Velhas procede um relevante processo sistemático de supervisão de aspectos quantitativos e qualitativos da água dentro de sua bacia, a fim de fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções para garantir consecução dos objetivos de compatibilizar interesse pontuais, afetos ao uso da água, ao interesse público de preservação e conservação da biodiversidade dos ecossistemas e de sustentabilidade da bacia hidrográfica do rio das Velhas.

Assim, com base na tipologia de Silva (2011), pode-se afirmar que o CBH do Velhas seja, concomitantemente, uma instituição participativa de consulta e diagnóstico, de planejamento, de alocação de recursos, de formulação de políticas e de fiscalização.

4.3 Legislação

De acordo com a Lei das Águas – Lei federal n. 9.433/97 –, a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a gestão ambiental, cuja ação deve ser descentralizada e deve contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Nesse mesmo contexto, o Comitê da Bacia do Velhas foi instituído pelo decreto n. 39.692, em 1998. Esse decreto afirma que a finalidade desse órgão – de caráter deliberativo e com competência normativa – é promover, no âmbito da gestão de recursos hídricos, a viabilização técnica e econômico-financeira de programa de investimento e consolidação de política de estruturação urbana e regional, visando ao desenvolvimento sustentado dentro da referida bacia. Assim, cabem a ele as seguintes atribuições:

- I - propor plano e programa para a utilização dos recursos hídricos;
- II - **decidir, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados com**



o uso dos recursos hídricos;

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos;

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

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

VI - propor ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos os valores referentes a acumulação, derivação, captação e lançamento de pouca expressão, para o efeito de isenção de obrigatoriedade de outorga de direito de uso de recursos hídricos no âmbito da Bacia;

VII - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos da Bacia e sugerir os valores a serem cobrados;

VIII - estabelecer o rateio de custos das obras de uso múltiplo dos recursos hídricos de interesse comum ou coletivo;

IX - propor a criação de comitê de sub-bacia hidrográfica a partir de proposta de usuários e de entidades da sociedade civil (MINAS GERAIS, 1998, p. 1, grifo nosso).

A Lei das Águas propõe um papel muito amplo aos Comitês de Bacias, mas há, segundo Pedro Jacobi, uma ambiguidade nessa legislação, posto que ela abra espaço para a participação da sociedade e, *pari passu*, dê primazia ao conhecimento de informações técnicas:

Observa-se que, apesar dos avanços, a Lei no. 9.433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento por ele produzido nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos Comitês. Assim, mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico (JACOBI, 2003, p. 330).

4.4 Recursos

De acordo com o PPAG – o nome dado ao Plano Plurianual em Minas Gerais, peça orçamentária que define programas de médio prazo, com vigência de 4 anos –, o saldo financeiro do ano de 2014 foi de R\$27.210.222,00. Além disso, aproximadamente R\$8.325.000,00 é o volume arrecadado de recursos com a cobrança pelo uso da água no ano, com o qual o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas trabalha. Com isso, no ano de 2015 o valor disponível para desembolso é de R\$35.535.222,00. Mais uma vez, apontando para a centralidade dessa instituição participativa junto aos atores, o valor arrecadado com a cobrança pelo uso da água corresponde a 23,43% do valor total para o ano.

A aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos (92,5% do Total) é dividida em diferentes atividades como: Gastos com o apoio ao Comitê da



Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas; Planos de comunicação e divulgação; Estudos e pesquisas; Saneamento; Programa de conservação de mananciais e recarga de aquíferos; revitalização de bacias urbanas; Implementação do sistema de Informações do CBH Rio das Velhas; e Implantação de projetos estruturadores e hidroambientais de demanda espontânea.

Sabe-se que a maior parte desses recursos está atrelada aos programas e ações de gestão, em especial ao apoio ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, no que se refere à realização de eventos nacionais e internacionais; audiências públicas, oficinas e seminários, além de atividades de educação e mobilização social na bacia hidrográfica. Por fim, outra grande parte do recurso está vinculada aos programas e ações estruturais, principalmente no que tange a implantação de projetos estruturadores e hidroambientais de demanda espontânea.

4.5 Resultados

A despeito das dificuldades inerentes a uma articulação tão complexa, alguns Comitês têm grande relevo nas ações e nas intervenções dentro de seu território, garantindo a ampliação da participação dentro de um processo participativo e descentralizado de gestão ambiental (LEMOS; ROCHA, 2013): “Os comitês têm uma grande capacidade potencial de articulação, sensibilização, mobilização e relacionamento com as diversas instâncias e instituições que compõem as políticas territoriais e de recursos hídricos” (CBH VELHAS, 2015, p. 7).

Outro caso interessante é o da outorga de recursos hídricos, a qual, consoante a legislação brasileira, fica a cargo desses Comitês. No entanto, apenas Minas Gerais atribui, *de facto*, esse papel dos Comitês de Bacias Hidrográficas na aprovação dos termos de outorga (LEMOS e ROCHA, 2013).

Todavia, há intempéries na estrutura de governança desses Comitês. Além dos conflitos e da dinamicidade das questões atinentes à gestão de recursos hídricos (JACOBI, 2003; LEMOS; ROCHA, 2013), parece faltar diálogo entre os órgãos competentes e, assim, falta uma sistematização das ações, o que acaba levando a ineficiências nessa estrutura de controle.

No cômputo geral da avaliação dessa instituição participativa, vê-se a superação das assimetrias de informação, afirmando uma nova cultura de direitos. Além disso, essas



experiências fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda num processo de aprendizagem, criando sinergia com potencial de multiplicar o potencial do cidadão no processo decisório (JACOBI, 2003).

5 CONCLUSÕES

Diante da enorme relevância social e econômica da gestão ambiental, faz-se necessário dar lugar a formas descentralizadas e participativas para construção de um planejamento democrático: “A tomada de decisão nesses contextos não pode ser deixada aos “especialistas”, mas tem de envolver políticos e cidadãos.” (GIDDENS, 1999, *apud* LIMA, 2011).

Os riscos atinentes a esse tema são problemas sérios e complexos demais para serem monopolizados pela comunidade científica ou empresarial. Nesse sentido, defende-se a necessidade de participação da sociedade civil nos processos de discussão, negociação e formulação de políticas científicas e tecnológicas, de definição dos níveis toleráveis de risco e em todas as situações que envolvem riscos à segurança e ao bem-estar público (BECK, 2009).

Num contexto de minimalismo da participação social, há poucas práticas de gestão pública democráticas e participativas – o que se pode explicar pelos condicionantes da cultura política dos países da América Latina, marcados por uma gramática política clientelista, escrita sob a égide de tradições estatistas, centralizadoras e patrimonialistas herdadas dos colonizadores ibéricos. (NUNES, 2010; CARVALHO, 2011). Essa participação chamada de minimalista por Pedro Jacobi (2003) aponta para uma crise de governabilidade e legitimidade. Essa situação traz consigo grande insatisfação por parte da sociedade – o que, nas palavras do próprio autor, “pode conduzir à erosão da titularidade dos atores relevantes expressa em fenômenos como a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas no aprofundamento das práticas democráticas” (JACOBI, 2003, p. 317).

Diante disso, infere-se a imperiosa necessidade de atualizar os princípios ético-políticos da democracia – quais sejam, para Putnam *et al.* (1994): a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária, trazendo solidariedade ao ponto onde deveres e direitos se encontram.

A gestão de bacias hidrográficas vem ganhando importância crescente na realidade



brasileira à medida que aumentam os efeitos da degradação – até o que se vê hoje, chamado de “crise hídrica”. Nesse contexto, os Comitês de Bacias Hidrográficas se mostram como uma interessante forma de gestão colegiada e deliberativa. No entanto, Jacobi afirma que o grande desafio que se apresenta é fazer com esses Comitês sejam de fato públicos – no formato e nos resultados (JACOBI, 2003). No que pese a indiferença dos mecanismos de participação – que são mal aproveitados pela população que parece apenas buscar resultados imediatos –, Pedro Jacobi afirma que: “Pessoas cidadãos críticas e conscientes compreendem, se interessam, reclamam e exigem seus direitos ambientais junto ao setor social correspondente e, por sua parte, estão dispostas a exercer sua responsabilidade ambiental” (JACOBI, 2003, p. 333).

Além disso, a contribuição trazida por opiniões diversas pode facilitar o diagnóstico da realidade, a partir de uma melhor identificação de necessidades, oportunidades, restrições e expectativas; melhor caracterização do meio a ser afetado e, na direção daquilo que Jacobi expõe na frase supracitada, facilita ou potencializa o conhecimento e o apoio da população em relação ao empreendimento (ALMEIDA *et al.*, 2008).

Assim – com base naquilo que defende Jacobi (2003) – faz-se necessário incrementar os meios e o acesso à informação, e é preciso pensar acerca da sustentabilidade a partir do reforço de políticas socioambientais que sejam transversais e articuladas com outras esferas de governo. Tudo isso possibilitaria o desenvolvimento de uma consciência ambiental comprometida de fato com a constituição do interesse público.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. R.; BASTOS, A. C. S.; MALHEIROS, T. M.; SILVA, D. M. (org.) **Política e planejamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: THEX, 2008.
- BECK, U. Critical Theory of World Risk Society: A Cosmopolitan Vision. **Constellations**. v. 16, n. 1, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 18. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Brasília: DF, Senado Federal, 1997.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.HTM. Acesso em 9 mar. 2014.



BRITTO, C. A. Distinção ente “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. v. 189. Rio de Janeiro, 1992. p. 114-22

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CBH VELHAS – Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. **Cartilha**. 2015. Mimeo.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001. 230p.

DEMANBORO, A. C.; MARIOTONI, C. A.; BETTINE, S. C. A escala demográfica no Planeta e a demanda por recursos hídricos: cenários para o desenvolvimento sustentável. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 13. **Anais...** Porto Alegre: ABRH, 1999. Disponível em: ftp://ftp-acd.puc-campinas.edu.br/pub/professores/ceatec/subettine/Recursos_Hidricos/A%20demanda%20por%20recursos%20h%EDdricos.pdf. Acesso em 10 mar. 2014.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.

IANNI, O. A racionalização do mundo. In: IANNI, O. **Teorias da Globalização**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 225 p.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**. Brasília. v. 18, n.1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003.

LAYRAGUES, P. P. O cinismo da reciclagem: o significado da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a Educação Ambiental. In: LOUREIRO, C. F. B., LAYRARGUES, P. P., CASTRO, R. (org.). **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 179-220.

LEFF, E. Pensamento sociológico, racionalidade ambiental e transformações do conhecimento. In: LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LEMOS, R. S.; CARVALHO, V. L. M.; MAGALHÃES JUNIOR, A. P.; POLIGNANO, M. V. **Elaboração de um protocolo de avaliação rápida de cursos d’água e aplicação em sub-bacias hidrográficas do Ribeirão Pampulha, bacia do Rio das Velhas, Minas Gerais – Brasil**. Belo Horizonte, 2010. Mimeo.

LEMOS, R. S.; ROCHA, R. M. L. Os processos de outorga de direitos de uso de recursos hídricos em Minas Gerais: uma releitura a partir da experiência do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. In: XX SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS. **Anais...** Bento Gonçalves (RS), 2013.

LIMA, G. F. C. Crise ambiental, educação e cidadania: os desafios da sustentabilidade emancipatória. In: LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. (org.)



Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 115-148.

MINAS GERAIS. **DECRETO 39.692, de 29 de junho de 1998.** Disponível em: <http://www.cbhvelhas.org.br/images/CBHVELHAS/legislacao/decreto%20criacao%20cbh%20velhas.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **População mundial deve atingir 9,6 bilhões em 2050, diz novo relatório da ONU.** Site virtual. 2013. Disponível em: <http://www.onu.org.br/populacao-mundial-deve-atingir-96-bilhoes-em-2050-diz-novo-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 21 jun. 2015.

NUNES, E. O. **A Gramática Política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. 4a ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PATEMAN, C. Teorias recentes da democracia e o “mito clássico”. *In:* PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 1-34.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **O desafio ambiental.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Revista Estudos Avançados.** n. 22, v. 63. 2008. p. 43-60.

PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NONETTI, R. Y. **Making democracy work.** New Jersey: Princeton University Press, 1994.

SACHS, I. Transição para o século XXI. *In:* BURSZTYN, M. (org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** Brasília: Brasiliense, 1993.

SANTOS, B. S. O social e o político na transição pós-moderna. *In:* SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 75-114.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SHIVA, V. Recursos naturais. *In:* SACHS, W. **Dicionário de desenvolvimento:** guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 300-303.

SILVA, M. K. Dos Casos aos Tipos: notas para apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In:* PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 233-46.

TILLY, C.; GOODIN, R. It Depends. *In:* GOODIN, R.; TILLY, C. (org.). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis.** New York: Oxford University Press. 2006. p. 6-25.



WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001. 233p.