

**A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E A PARTICIPAÇÃO  
NA GESTÃO DAS ÁGUAS:  
desafios para sua implementação em Santa Catarina.**

*Cíntia Uller-Goméz<sup>1</sup>  
Vilmar Comassetto<sup>2</sup>*

## **1. INTRODUÇÃO**

A diversidade de interesses dos usuários da água numa bacia hidrográfica exige a adoção de uma política de recursos hídricos eficiente, no sentido de garantir a disponibilidade desse recurso para as atuais e futuras gerações.

Apesar de a legislação brasileira prever, desde 1997, a implantação de uma política de recursos hídricos com a adoção de diversos procedimentos e instrumentos de gestão, ainda hoje se percebe que esse processo encontra dificuldades para a sua efetivação, inclusive, em Santa Catarina.

Nesse texto pretende-se contribuir para a análise desse processo de acordo com o modelo brasileiro de gestão vigente, como também identificar alguns de seus desafios, em nível estadual, no que se refere aos aspectos técnicos, legais e institucionais. Complementarmente, busca-se identificar os desafios dos comitês de bacia hidrográfica para descentralizar e tornar eficiente o processo decisório relativo aos recursos hídricos em seu território.

## **2. O PROCESSO DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

Para melhor identificar as questões envolvidas com a implementação de uma política de recursos hídricos em Santa Catarina, inicialmente, contextualiza-se o tema e pontuam-se algumas premissas conceituais, técnicas, legais e institucionais que devem ser consideradas para tal propósito de acordo com a legislação federal vigente. Posteriormente, busca-se, à luz da literatura pertinente, do contexto catarinense e da

---

<sup>1</sup> Engenheira Agrônoma, Doutora pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/CFH/UFSC. Florianópolis. E-mail: [cintiaug@yahoo.com.br](mailto:cintiaug@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Engenheiro Agrônomo, Doutor em Geografia/CFH/UFSC. Concórdia (SC). Servidor público da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Responsável pelo projeto Gestão Socioambiental nas regiões de Concórdia, Joaçaba e Campos Novos. E-mail: [comassetto@epagri.sc.gov.br](mailto:comassetto@epagri.sc.gov.br).

realidade em que alguns comitês de bacia atuam, apontar alguns dos principais desafios existentes para a efetiva implementação dessa política.

A evolução dos mecanismos institucionais e financeiros para o gerenciamento de recursos hídricos permite distinguir três fases que adotam modelos gerenciais cada vez mais complexos e diferenciados: 1) O modelo burocrático; 2) O modelo econômico-financeiro; e 3) O modelo sistêmico de integração participativa (LANNA, 1997). De acordo com referido autor, o modelo sistêmico de integração participativa é o modelo mais moderno de gerenciamento de recursos hídricos que busca integrar sistematicamente os quatro tipos de negociação social: econômica, política direta, político-representativa e jurídica. Ele se caracteriza pela criação de uma estrutura sistêmica, na forma de uma matriz institucional, responsável pela execução de funções gerenciais específicas, e pela adoção de três instrumentos: 1) Planejamento estratégico por bacia hidrográfica; 2) A tomada de decisões através de deliberações multilaterais e descentralizadas; e 3) O estabelecimento de instrumentos legais e financeiros.

O modelo sistêmico de integração participativa é o que preconiza a atual Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que tem como texto legal básico a Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Esta política se fundamenta, entre outros, nos princípios da Conferência Internacional sobre a Água e Meio Ambiente, realizada na cidade de Dublin – Irlanda em janeiro do ano de 1992 e nos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho do mesmo ano.

Assim, considerando os vários acordos estabelecidos entre os países signatários, estabeleceu-se que: a água é um bem de domínio público; a água é um recurso limitado, dotado de valor econômico; o uso da água é em primeiro lugar para o consumo humano; o uso múltiplo dos recursos hídricos é prioritário; a bacia hidrográfica é a unidade de planejamento e a gestão deve ser descentralizada com a participação do poder público, usuários e sociedade civil. Para auxiliar no cumprimento dos objetivos a que se propõe, a referida legislação estabelece alguns instrumentos de gestão: 1) plano de recursos hídricos; 2) enquadramento dos corpos de água em classes de uso, segundo os usos preponderantes da água; 3) outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; 4) cobrança pelo uso de recursos hídricos; 5) compensação a municípios; e 6) sistema de informações sobre recursos hídricos.

O atual modelo brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos tem por base o modelo de gestão da França (ANA, 2005). Para alguns autores, o fato de se copiar

experiências de outros países com condições institucionais, geográficas, econômicas e culturais diferentes, poderia comprometer a obtenção dos resultados esperados, como também inibiria a gestação de um modelo adequado para a realidade local (DOUROJEANNI; JOURAVLEV, 2001).

Entende-se que a análise dos desafios hoje existentes para a efetiva implantação de uma política de recursos hídricos pode ser contextualizada considerando dois aspectos: a concepção do atual modelo de gestão e as dificuldades encontradas em cada bacia hidrográfica para aperfeiçoar o modelo sistêmico de integração participativa de gestão, preconizado pela legislação brasileira. Para efeito deste trabalho, nossa análise vai centrar-se buscando identificar as dificuldades de implementação de uma política de recursos hídricos dentro desse modelo, que se pretende seja aperfeiçoado e legitimado em Santa Catarina.

De acordo com essa definição, percebe-se que para a execução de uma adequada política de recursos hídricos faz-se necessário a implementação de um processo de gestão. Nesse processo os diversos procedimentos e instrumentos previstos deverão atuar com um dinamismo tal qual um sistema aberto, com avaliações permanentes, buscando o seu aperfeiçoamento. Para Cunha *et al.* (1980), a gestão dos recursos hídricos visa pôr em prática técnicas que permitam obter, da utilização desses recursos, um benefício máximo para a coletividade, assegurando paralelamente a manutenção da água, por tempo indefinido, em condições de utilização benéfica.

Considerando que o modelo de gestão preconizado na Lei das Águas está alicerçado, segundo Leal (2000), numa base técnica, legal e num ordenamento institucional, analisa-se a seguir cada um desses instrumentos de acordo com a realidade de Santa Catarina.

### **3. A BASE TÉCNICA DO MODELO DE GESTÃO**

A base técnica pressupõe a necessidade de pesquisa no campo da hidrologia e dos recursos hídricos para que se tenha o conhecimento dos regimes dos rios e suas sazonalidades, dos regimes pluviométricos das diversas regiões hidrográficas e informações do ciclo hidrológico. Essa pesquisa tem como principal objetivo oferecer dados, informações e subsídios necessários para a elaboração do plano estadual de recursos hídricos, para o enquadramento das águas e para a elaboração dos planos em cada bacia hidrográfica.

Apesar de Santa Catarina ainda não possuir um plano estadual de recursos hídricos, a Bacia Hidrográfica do Tubarão e Complexo Lagunar e a Bacia Hidrográfica do Cubatão do Norte têm seus planos integrados de recursos hídricos da bacia hidrográfica elaborados. Mais recentemente, em setembro de 2009, as bacias do rio Jacutinga e Sub-bacias Contíguas, do rio Timbó e do rio Chapecó também concluíram seus planos integrados de gestão estratégica das bacias, com o apoio do Projeto Microbacias<sup>3</sup>, coordenado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Sustentável (SDS). Já na bacia do rio Itajaí, o plano de recursos hídricos da bacia está na fase final de elaboração.

Uma das principais dificuldades existentes para os demais comitês elaborarem seus planos de bacia é a falta de recursos para a contratação de equipes técnicas que venham a executar essa tarefa. Em relação à pesquisa e no campo da hidrologia e demais informações previstas, os dados disponíveis em Santa Catarina precisam estar constantemente atualizados e mais amplamente disponibilizados. Espera-se que o poder público estadual promova investimentos no setor a fim de estruturar-se para a atualização e a ampliação das informações já existentes, articuladas a um sistema de informações público, que possa contribuir para aumentar a visibilidade interna da importância de uma efetiva gestão dos recursos hídricos em Santa Catarina.

#### **4. BASE LEGAL E ORDENAMENTO INSTITUCIONAL**

Com o termo “base legal” designa-se a elaboração de normas e fundamentos legais que venham a nortear o processo de gestão, tendo como base o Código das Águas de 1934, a Constituição Federal de 1988 e as leis federal e estadual de recursos hídricos, atualmente em vigor. O ordenamento institucional previsto na Lei Federal 9.433/97, que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SINGREH), aponta para a necessidade da criação de diferentes organismos, em nível estadual e de bacia hidrográfica, como entidades coordenadoras, os quais deverão tratar da oferta, controle e conservação dos recursos hídricos de acordo com seu âmbito de atuação. Como há correlação muito estreita entre a base legal e a institucional, iremos abordá-las de forma conjunta.

---

<sup>3</sup> O Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - Prapem/Microbacias<sup>2</sup> é um projeto do governo do Estado de Santa Catarina com financiamento do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Programa tem como objetivo central promover o alívio à pobreza rural através de ações integradas que visam ao desenvolvimento econômico, ambiental e social do meio rural catarinense, de forma sustentável e com a efetiva participação dos atores envolvidos.

A legislação federal estabelece que, com relação aos aspectos institucionais, cada Estado da federação deve se estruturar através de um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos com a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, de um Órgão Gestor do Sistema e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Nas bacias, deverão ser criados os Comitês de Bacia Hidrográfica e as Agências de Água<sup>4</sup>. Uma Agência de Bacia poderá ser criada para atender mais de uma bacia, caso uma única bacia não tenha uma arrecadação suficiente para sozinha dar sustentação financeira e operacional para a Agência criada. Em nível estadual, tanto o Conselho Estadual como o Fundo Estadual de Recursos Hídricos já existem e estão atuando.

O Estado de Santa Catarina, a exemplo de outros estados brasileiros, criou o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a Política Estadual de Recursos Hídricos<sup>5</sup> num período anterior à criação da legislação Federal vigente – PNRH em 1997. As maiores pendências da legislação estadual em relação à federal são, principalmente, que o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos e a Política Estadual de Recursos Hídricos façam parte de uma única lei, pois atualmente são duas leis diferentes. Também não está previsto na legislação estadual a criação de Agências de Água das bacias para exercer a função de Secretaria Executiva dos comitês de bacia. Por isso, a Agência de Água da Bacia do Rio Itajaí, criada em 2001, apesar de atuante e ter tramitado no CERH, não tem seu reconhecimento formalizado. Outra pendência é a necessidade de se aprofundar nos estudos sobre os instrumentos de gestão de recursos hídricos visando sua efetiva implementação, conforme prevê a legislação federal.

Quanto ao Órgão Central do Sistema, em outros Estados criaram-se Departamentos, Institutos específicos ou até mesmo Secretarias de Estado de Recursos Hídricos, para cuidar exclusivamente das questões relativas aos recursos hídricos. No caso de Santa Catarina, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Sustentável (SDS) é o órgão gestor, mas também acumula a atribuição de órgão central do sistema com a responsabilidade de planejar, formular e coordenar a Política Estadual de Recursos Hídricos, além de outras atribuições de governo, que a tornam um órgão gestor mais burocrático e pouco eficiente quando se trata da gestão dos recursos hídricos. Entende-se que a criação de uma instituição com a finalidade específica de

---

<sup>4</sup> Com a criação da **Agência Nacional de Águas** através de Lei 9.984/2000, para as agências de águas criadas para atuar em nível de bacias hidrográficas, passou-se a usar o termo **Agência de Bacia** ou **Agência de Água da Bacia**, para se diferenciar da Agência Nacional de Águas (ANA) entidade federal de implementação da PNRH e da coordenação do SINGREH.

<sup>5</sup> Lei Estadual nº. 9.022/93 que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e a Lei nº. 9.748/94 que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos.

atuar como órgão gestor de recursos hídricos, com a atribuição exclusiva de implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos, seria mais eficiente para gerenciar os recursos hídricos em Santa Catarina.

Nas bacias hidrográficas, a proposta de ordenamento institucional prevê a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica e as Agências de Bacia (FIGURA 01). O Estado de Santa Catarina, de acordo com a Lei Estadual nº. 10.949, de 09 de novembro de 1998, é dividido em 23 bacias hidrográficas, sendo que até o ano de 2008 já estavam criados 16 comitês de bacia, incluso o Comitê da Bacia do Rio do Peixe<sup>6</sup> (SANTA CATARINA, 2008).

Com a criação dos comitês, os respectivos planos de recursos hídricos elaborados, critérios de outorga definidos e demais informações necessárias, previstas na base técnica anteriormente referenciada, é possível se conceder a outorga aos usuários cadastrados e a referida cobrança pelo uso da água, de acordo com o contexto de cada bacia.

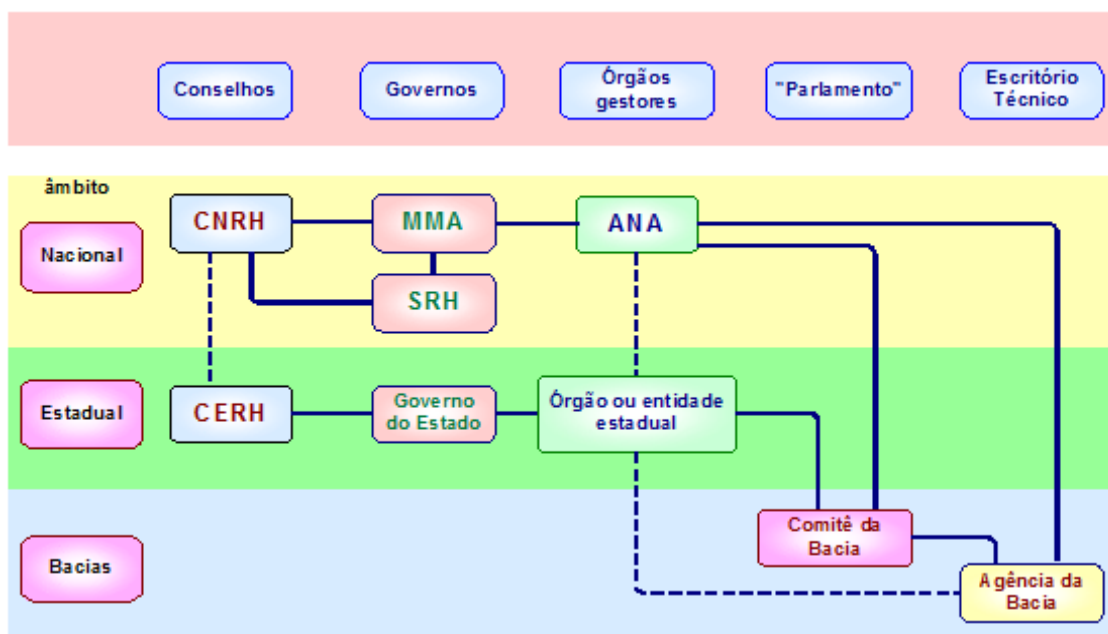


Figura 01 – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.  
Fonte: Domingues (2005).

## 5. GESTÃO DAS ÁGUAS E PARTICIPAÇÃO

<sup>6</sup> Conforme Decreto Estadual nº 2.772 de 09 de agosto de 2001 o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) criou o comitê e aprovou a sua composição, sendo que em Setembro de 2001 o comitê aprova seu Regimento Interno e em 24 de outubro de 2001 é oficialmente lançado.

Seguindo a linha de redemocratização do país iniciada nos anos 80 do século passado, a Lei Federal 9.433/97 prevê em seus fundamentos que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (art. 1º, inciso VI). Junto com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e com os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, os **Comitês de Bacia** integram o SINGREH e representam a materialização da proposta de gestão participativa assim preconizada.

A efetiva participação dos diferentes sujeitos envolvidos na gestão das águas nessas diferentes instâncias já têm sido objeto de diversos estudos, sendo que a maioria dos trabalhos se centra nas possibilidades de participação dos representantes da sociedade civil. Ao longo deste texto propõe-se ao leitor uma reflexão sobre o tema a partir de dois aspectos complementares entre si que permeiam e orientam o caráter da participação praticada e que frequentemente têm sido revelados pela literatura. O primeiro deles diz respeito às possibilidades de acesso aos fóruns deliberativos: em outras palavras refere-se à maneira como se dá, durante o processo de criação e estabelecimento dos espaços deliberativos, a construção das categorias de representação. Ou seja, de que forma vão se definindo quem é “órgão público”, “usuário da água” e “sociedade civil”.

O segundo diz respeito às possibilidades de participação de fato, uma vez conquistado o assento nesses fóruns, e está estreitamente relacionado aos conhecimentos considerados úteis para a gestão das águas, cujos portadores, serão legitimamente aceitos na elaboração das propostas em torno das águas e cujos argumentos prevalecerão nas discussões ocorridas.

Inicialmente é válido ter em conta que a participação nas instâncias deliberativas criadas para a gestão das águas pode ser analisada à luz do enfoque teórico utilizado nos estudos sobre “conselhos gestores de políticas públicas” de uma forma geral. Gohn (2003, p. 83) explica que esses conselhos, com caráter interinstitucional, “estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”, e os destaca como a principal novidade em termos de políticas públicas; credita-lhes um “potencial de transformação política” – “se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às

políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões” (*op. cit.*, p. 85).

Por outro lado, a mesma autora alerta a respeito das possibilidades de operacionalização plena dos conselhos gestores de uma maneira geral. Destaca que as precariedades no funcionamento dessas formas democratizantes estão relacionadas à falta de tradição participativa da sociedade civil na gestão pública; à curta trajetória de vida dessas instituições e, portanto, falta de exercício prático; e ao desconhecimento por parte da maioria da população a respeito de suas possibilidades. Ressalta, ainda, a existência de concepções oportunistas que, ao não se basearem em postulados democráticos e verem os conselhos apenas como instrumentos ou ferramentas para operacionalizarem objetivos pré-definidos, têm feito desse espaço um campo de lutas e tensões.

Gohn (2003, p. 91) ressalta ainda a importância da representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas e do percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil. Quanto à paridade, ressalta que esta “não é apenas uma questão numérica, mas de condições de certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc.” (GOHN, 2003, p. 92). Destaca as facilidades dos membros representantes do Estado relativas à disponibilidade de tempo, às despesas pagas e ao fato de estarem habituados com a linguagem tecnocrática. Assim, a autora chama a atenção para a importância do problema relativo à capacitação dos conselheiros – “mormente os advindos da sociedade civil” (*op.cit.*, 91). Sobre este aspecto, sugere que “é preciso uma capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração”, como forma de que o conselho possa, de fato, fiscalizar e propor políticas (*op. cit.*, p. 92).

Dagnino (2002), por sua vez, nos alerta a respeito da heterogeneidade da sociedade civil, contrariando a visão homogeneizada sobre a mesma que se formou em virtude da luta unificada de diferentes setores sociais contra o Estado autoritário. Ao fazer a análise conjunta dos resultados de diversas pesquisas que trataram sobre a construção de espaços públicos no Brasil, esta autora destaca diversos elementos, tanto do lado do Estado quanto do lado da sociedade civil, que dificultam a democratização das decisões: “Do lado da sociedade civil, uma série de elementos opera na mesma direção, dificultando uma participação mais igualitária nos espaços públicos: o mais



importante parece ser a exigência de qualificação – técnica e política – que essa participação coloca aos representantes da sociedade civil” (*op. cit.*, p. 283). Ou seja, esta autora chama a atenção para as relações de força existentes não só no interior do Estado como também no interior da sociedade civil e que resultam numa maior ou menor possibilidade de democratização das decisões nos chamados espaços públicos<sup>7</sup> – escapando, desta maneira, á uma noção de sociedade civil como panacéia à participação igualitária nas decisões.

Começa-se a perceber que a construção das categorias de representação nas instâncias participativas não é dada “naturalmente”. Trazendo a discussão acima para a gestão de recursos hídricos, deve-se ter presente que o fato de a sociedade civil estar representada nos órgãos deliberativos e consultivos como os comitês de bacia, não garante a democratização das decisões. De fato, essas relações de força podem ser verificadas na redação da própria Lei, pois no art. 39 que versa sobre a composição dos comitês de bacia – que são, no nível mais básico, os fóruns deliberativos –, os representantes das “comunidades” são reduzidos aos representantes “das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia” (Lei 9.433/97, art.39, inc. V).

Já afirmava Jacobi (p.10/16)<sup>8</sup> que, se por um lado, a nova legislação abre os espaços para participação da sociedade civil, por outro, supõe certo acesso às informações técnicas. Também Caubet (2004: p.107), ao discutir a indicação de categorias de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, chama a atenção para o fato de a participação de membros da sociedade civil ficar atrelada ao conhecimento técnico sobre recursos hídricos.

Outro ponto diz respeito à possibilidade de atendimento dos anseios das minorias. Esse mesmo autor ao discutir a participação dos diferentes atores sociais em diversos conselhos do país, entre eles o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ressalta que “participar é muito mais do que estar presente e debater. Participar supõe que a decisão final contemple as aspirações e os interesses dos que deliberaram, com a proteção efetiva dos direitos das minorias” (CAUBET, 2004: p.118).

---

<sup>7</sup> Como *espaços públicos*, Dagnino (2002, p. 10) refere-se tanto àqueles espaços que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como àqueles que se constituem como espaço de ampliação e democratização da gestão estatal; refere-se aos vários conselhos gestores, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc., que foram implementados ao longo da última década.

<sup>8</sup> Texto sem data de publicação: JACOBI, P.R. **Comitês de bacias hidrográficas – dimensão político social**. 16p. Disponível em [www.agds.org.br/midia](http://www.agds.org.br/midia), acessado em 16.05.2005.

Essa discussão, no entanto, pode ser ainda mais aprofundada se levarmos em conta o questionamento feito por Cardoso (2003, p. 26), ao estudar os Comitês de Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais, a respeito do pressuposto da Lei 9.433/97 de que seria possível agrupar os interesses em torno da gestão das águas no país através dos setores previstos (Poder Público, usuários e organizações da sociedade civil); como se esses setores possuíssem interesses diferenciados entre si e cada um deles reunisse atores com interesses comuns. De acordo com a autora, a Lei pressupõe “que é evidente quais os atores e agentes sociais que pertencem a cada um dos setores” (*op. cit.*, p.27). Na prática, no entanto, a mesma autora afirma que esses pressupostos não são absolutos e que existem diferentes formas de agrupar interesses em torno da gestão das águas que não obedecem à divisão prevista na Lei, bem como varia a interpretação sobre o que é Poder Público, usuário e sociedade civil.

Assim podemos observar que a Lei Federal não prevê maneiras de participação específicas para grupos sociais cujas formas de produção não se pautam exclusivamente em critérios econômicos e na lógica de mercado, enquadrando-os na mesma categoria que os demais usuários. Valencio & Martins (2004, p. 61) chamam a atenção para este fato ao analisarem as possibilidades de participação dos pescadores artesanais profissionais no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, destacando que a pesca profissional aparece sem distinção entre as formas artesanal ou empresarial, com direito de partilhar a mesma cadeira que a aquicultura, a pesca amadora e o lazer.

Esses mesmos autores avaliaram também o modelo de gestão de recursos hídricos em dois casos: na Bacia Hidrográfica do Alto/Médio São Francisco, em MG e Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema, em SP, em que o uso do solo e da água envolve práticas distintas de produção econômica e de reprodução social, caracterizadas através da pesca e da agricultura. Segundo sua análise, o contato dos modelos de gestão – que são implantados nos novos espaços políticos – com as estruturas locais de dominação, impede a efetivação de uma transformação da ordem social naquilo que, idealmente, os modelos propõem.

No primeiro caso, no processo de negociação, dentro desses novos espaços políticos, os autores observaram que o pescador, nativo do lugar e ator importante social e economicamente nessa região, é apartado do processo de discussão ou inserido de forma subordinada. Esses trabalhadores são colocados numa situação de desigualdade e

não participam efetivamente dos processos sociais que decidem quais valores balizarão as novas práticas sociais do lugar.

Tendo em vista as características do território catarinense em que 85% dos estabelecimentos rurais são familiares, cabe-nos questionar as possibilidades de participação dos agricultores, frequentemente requeridos nas ações de recuperação ambiental para conservação das águas. A Lei Federal não faz menção explícita à agricultura, mas a prática dos organismos de gestão e os textos científicos a têm abordado pelo fato de se constituir, muitas vezes, num grande usuário da água, sujeito, por isso, à outorga dos direitos de uso.

No entanto, o texto da Lei 9.433/97 é suficientemente amplo para acolher as particularidades de cada bacia hidrográfica, sendo nesse âmbito que serão definidos os usos (in)significantes da água e as necessidades de outorga daí decorrentes. Desse modo, o texto do Capítulo I da Lei em que se menciona que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” apenas traz possibilidades de participação para a agricultura desde que esta seja considerada “usuário significativo” pelo comitê de sua bacia hidrográfica. Em outras palavras, é no regimento dos comitês de bacia que esta possibilidade deve ser investigada. Conforme a definição no âmbito da bacia hidrográfica do que sejam os usos insignificantes, os usos da água para irrigação e piscicultura, por exemplo, *podem* enquadrar estas atividades agrícolas no princípio do usuário-pagador. O despejo de dejetos animais nos cursos d’água – resultantes, por exemplo, da suinocultura – *pode* enquadrar a atividade no princípio do poluidor-pagador e, através da outorga dos direitos de uso, possibilitar-lhe concorrer a um assento.

A condição de usuário ou poluidor, no entanto, para o caso da agricultura, não é tão facilmente caracterizada. Guivant & Jacobi (2003, p. 19) preocupam-se com as dificuldades de se incluir na política proposta pela nova Lei o controle da poluição agrícola não-pontual<sup>9</sup>, devido à existência de “problemas de diagnóstico dada a falta de laboratórios especializados e ao alto custo das análises” entre outros. Preocupam-se, dessa forma, com a impossibilidade de aplicação dos princípios da lei à poluição agrícola, destacando que “o caráter não pontual deste tipo de poluição obstaculiza a

---

<sup>9</sup> Martini & Lanna (2003, p. 111) usam os termos “poluição não pontual ou difusa” para definir aquela poluição proveniente de diversas fontes distribuídas espacialmente.

implementação do princípio poluidor-pagador, implícito na lei de recursos hídricos” (GUIVANT & JACOBI, 2003: p.18).

Martini & Lanna (2003: p. 113) também discutem as dificuldades de encaminhamento do problema da poluição agrícola não-pontual que ocorre na agricultura familiar, tais como as decorrentes do uso de fertilizantes nitrogenados, dos sedimentos provenientes da erosão do solo, do uso de agrotóxicos e de dejetos provenientes da criação de animais. Assim, observando que práticas realizadas no estabelecimento rural implicam em descargas nos cursos d'água, as mesmas seriam responsáveis pelo enquadramento da atividade agrícola no princípio do poluidor-pagador, não fosse a dificuldade de mensuração e de associação dos poluentes ao emissor primário. Por serem usuários insignificantes, assim definidos pelo comitê de bacia, tampouco se lhes aplica o princípio do usuário-pagador. É oportuno salientar, no entanto, que essa situação, se por um lado os isenta da outorga e cobrança, por outro lhes limita as possibilidades de participação e decisão a respeito de planos e programas que forem desenhados para o espaço rural – pelo menos a partir do texto da Lei 9.433/97.

Para exemplificar essa questão resgata-se o trabalho de Uller-Gómez (2006) em que a autora analisou as possibilidades de participação dos agricultores familiares considerados não-usuários na gestão das águas na Bacia do Rio Itajaí (SC).

Naquela bacia, o comitê foi criado antes mesmo da promulgação da Lei Federal, amparado pela legislação estadual, como uma instância regional para o controle das enchentes que frequentemente afetam a região. Por conta do entendimento local de que a gestão das águas está estreitamente relacionada à gestão do uso do solo, no início da constituição do Comitê em 1997, existia no Regimento do referido Comitê a categoria “usuários da água e dos recursos naturais”, da qual podiam participar também os agricultores familiares, independentemente de serem usuários significativos da água. Com a necessidade de adequação do regimento do Comitê aos princípios da Lei Federal 9.433/97, o regimento sofreu alterações de acordo com as quais os representantes da agricultura deveriam ser exclusivamente representantes dos usuários significativos da água, como os irrigantes, piscicultores e suinocultores.

Esta autora constatou que os agricultores familiares, considerados usuários de água que eram membros do Comitê na gestão 2004-2005, se identificavam com os demais agricultores da bacia por aspectos culturais marcantes desses grupos sociais. Da

mesma forma, o principal interesse em participar do Comitê decorria da freqüente cobrança para recuperação da vegetação ciliar – outro aspecto comum a todos os agricultores. Apesar disso, a discussão das condições de acesso ao fórum (futura necessidade de outorga) em assembléias do Comitê levou os agricultores a se dividirem entre seus pares, classificando-se a si mesmos em usuários ou não da água como forma de argumentar em favor da conquista do assento.

Este exemplo demonstra, por um lado, a dificuldade de adequação das categorias presentes na Lei Federal em abarcar todos os interesses em torno das águas, sobretudo se considerarmos a necessidade de articulação da gestão das águas com a do uso do solo. Por outro, ilustra as possibilidades “locais” de construção das categorias de representação e, portanto, de maior ou menor possibilidade de acesso dos diferentes segmentos sociais aos fóruns participativos.

Passamos, agora, para o segundo aspecto que nos auxilia a analisar as possibilidades de participação – os saberes considerados úteis à gestão das águas. Nas esferas deliberativas da gestão de recursos hídricos, haja vista a grande presença de técnicos também entre os membros da sociedade civil, as dificuldades advindas do uso de um discurso tecnocrático, devem ser consideradas como um fator limitante das possibilidades democratizantes que as mesmas encerram. Cardoso (2003, p. 81) adverte a esse respeito mencionando que o discurso dos técnicos nas audiências públicas, realizadas por instituições de pesquisa e empresas de consultoria, para apresentar os planos de bacia frequentemente inviabiliza “que se gere algum tipo de discussão, ou mesmo que se levantem dúvidas”.

No entanto, para além do uso desse discurso *nos* fóruns deliberativos (por exemplo, nos comitês de bacia) e audiências públicas, ou para além da ocupação dos assentos por técnicos, Guivant & Jacobi (2003, p. 17) sugerem que a grande questão passa pelas relações de força que se estabelecem em função da legitimidade conferida ao saber técnico-científico sobre recursos hídricos no processo de gestão. Estes autores, ao enfatizarem a necessidade de uma participação mais abrangente da sociedade civil na gestão de recursos hídricos, ressaltam que isso passaria por uma “redefinição do papel de poder em que se situam os peritos em relação aos leigos, e não só um questionamento das relações de poder econômico ou uma abertura de maior espaço para a sociedade civil nos processos decisórios”. Estes autores se referem à necessidade de que sejam configuradas “redes sociais diversas para coletar informações, formar

opiniões, legitimar pontos de vista, que contínua e inevitavelmente implicam redefinições das relações de poder” (GUIVANT & JACOBI, 2003: p.17). Em outras palavras, a (des)capacitação técnica pode atuar como um fator que (in)valida os pontos de vista de quem fala, dificultando sua atuação na elaboração de políticas.

Ao discutir as dificuldades de que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos consiga “promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários”<sup>10</sup>, Caubet (2004, p. 156) sintetiza o entendimento que aparece – às vezes implicitamente – nos textos que discutem a participação das diferentes categorias nos fóruns deliberativos previstos para a gestão de recursos hídricos: os usuários representam os interesses individual-econômicos e a sociedade civil, que deveria representar os interesses coletivos, está restrita aos interesses dos técnicos de recursos hídricos (ou, numa posição mais otimista, aos técnicos estaria sendo delegada a responsabilidade de responder pelos interesses coletivos).

Devemos notar, no entanto, que a grande força do saber técnico percebida por estes autores na gestão participativa preconizada pela Lei 9.433/97 já é, em parte, resultado do atrelamento dos princípios que regem a Lei à uma fundamentação técnica sobre recursos hídricos e da legitimação prévia do saber técnico na elaboração de propostas a serem deliberadas nos fóruns participativos (conselhos e comitês).

No âmbito mais local da gestão (bacia hidrográfica) a aplicação dos instrumentos de gestão depende da ação conjunta da agência de bacia e do(s) respectivo(s) comitê(s) de bacia. Aos comitês de bacia cabe a função deliberativa em torno de questões pertinentes à gestão das águas na bacia hidrográfica de sua atuação. Dentre estas, corresponde-lhe arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar e acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia; tomar posição a respeito dos usos (in)significantes de água para efeito de outorga e cobrança, bem como a respeito dos mecanismos de cobrança e valores a serem cobrados pelo uso da água (Lei 9.433/97, art. 38).

Já à Agência de Água cabe a *elaboração* dos aspectos técnicos necessários à gestão de recursos hídricos que devem ser apresentados ao(s) comitê(s) de bacia para que sejam deliberados (veja-se artigo 44 da Lei 9.433/97). Caubet (2004) ao tratar das

---

<sup>10</sup> Competência deste órgão segundo o art. 35, inc. I da Lei Federal 9.433/97.

atribuições que a Lei 9.433/97 confere à Agência de Água afirma que, embora a mesma deva ser o braço executivo dos Comitês (art. 41), “a rotina da gestão da água deverá induzir um papel muito mais tecnocrático do que de secretaria administrativa. Isso significa que a realidade do poder de decisão estará, muitas vezes, com as pessoas encarregadas da implementação e não no CBH [Comitê de Bacia Hidrográfica]” (CAUBET, *op. cit.*, p. 197).

Para ilustrar essa questão retoma-se o trabalho de Uller-Gómez (2006) sobre a gestão das águas na Bacia do Itajaí, mencionado anteriormente. A autora aponta as dificuldades de participação na elaboração das propostas deliberadas pelo Comitê por aqueles que não são reconhecidos como “tecnicamente capacitados” e que o processo de discussão nas Assembléias não tem se mostrado capaz de provocar mudanças significativas nas propostas colocadas em votação pelos grupos de técnicos.

A autora destaca que, em função da maneira como eram recrutadas as pessoas para comporem os grupos de trabalho e dos tipos de conhecimentos apontados pela mesa diretora como úteis ao processo, os agricultores familiares com assento no Comitê, não se sentiam aptos a participar da elaboração das propostas. Passavam a assumir que sua função seria executar, no âmbito de seus estabelecimentos rurais, as propostas de conservação ambiental a serem desenhadas pelos técnicos. Por outro lado, a autora alerta para o desperdício de conhecimento tradicional acerca das condições ambientais locais e para as importantes implicações para a reprodução social desses grupos, tendo em vista a desconsideração de aspectos sócio-culturais específicos, inerentes ao seu saber tradicional, que são alijados do processo de gestão das águas.

Na mesma direção, Machado & Cardoso (2000, p. 6) alertam para a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios, bem como para o difícil 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.

Como vemos, apesar da desejada e necessária participação da sociedade fazer parte do marco legal que trata sobre a gestão das águas, ainda não temos garantido o seu protagonismo dentro dos comitês. A necessidade da participação efetiva da sociedade nos comitês é importante porque se pressupõe que nesse novo espaço decisório, independentemente da decisão final tomada, caso a participação seja efetiva, a

população também reconhecerá como sendo sua a decisão, ampliando assim seu grau de legitimidade, como resultante de um processo de negociação.

Cabe aos novos gestores a concretização das possibilidades locais de participação, a partir da construção de categorias de representação que possam abranger mais adequadamente os diversos interesses em torno das águas. Da mesma forma, cabe o exercício e a inovação de novas formas de participação, quiçá mais locais, em que mais tipos de saber possam ser legitimados.

Ainda sobre a participação dos diversos atores no processo de discussão envolvendo as dificuldades de participação e das relações de poder entre as diversas instâncias que tratam da gestão da água, Comassetto (2008), com base na opinião de membros da diretoria do Comitê da Bacia do Araranguá (SC), aponta que apesar das dificuldades enfrentadas para sua legitimação e funcionamento, há o reconhecimento de que o representante do comitê da bacia gradativamente vem adquirindo uma visão diferente sobre as suas atribuições como representantes e do próprio comitê, não obstante os muitos desafios que têm pela frente. Um dos desafios, na opinião de um dos membros da diretoria, é de que apesar dos avanços ainda há membros que não conhecem a PNRH e não têm claro o papel reservado ao comitê, suas limitações e possibilidades: o comitê não tem a função de executar as ações, papel reservado às agências de bacia de acordo com o SINGREH.

Quanto à participação das entidades representativas, os membros da diretoria reconhecem que a presença dos municípios (representantes de prefeituras e de conselhos municipais de meio ambiente) nas assembleias está aquém do desejado e do necessário. O fato do município não deter o domínio sobre as águas pode ser uma das justificativas para essa ausência, mas sua participação é fundamental porque tem o domínio sobre o solo e a gestão do território municipal, os quais influem diretamente sobre os demais recursos ambientais, além da maior credibilidade entre os entes federados por estar mais próximo do cidadão.

Ainda sobre o Comitê da Bacia do Araranguá, os membros da diretoria também sentem o pouco reconhecimento do comitê pelo governo do Estado ao apontarem que a ação dos comitês é de fundamental importância, mas no momento em que necessitam de maior estrutura, apoio financeiro e definição da política estadual de recursos hídricos, não são atendidos como deveriam. Afirmam que o ideal é que o Estado reconheça a



legitimidade da atuação dos comitês e assumam as suas atribuições para que possam exercer com eficiência seu papel de gestor dos recursos hídricos da bacia.

Acompanhando algumas atividades desse comitê e analisando o relato de parte de seus membros, Comassetto (2008) deduz que em que pese a atuação de determinados agentes e instituições como fator crucial, não apenas para a criação como também para o funcionamento do comitê, todavia, a centralidade do poder decisório de determinados agentes sociais que representavam o poder público na direção do comitê acabou, em determinado momento, por comprometer a continuidade e a evolução de suas ações. A existência de uma política de caráter descentralizador e a experiência acumulada pelo comitê de bacia não têm sido suficientes para garantir a participação ativa dos setores envolvidos.

O pleno funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica aponta para a necessidade de vencer um desafio já verificado em outros espaços públicos de decisão que envolve a relação entre os representantes da sociedade civil e o poder público. É o que se observa nas instâncias de gestão de políticas públicas já existentes em escala municipal, como é o caso dos conselhos municipais de gestão. Um desses fatores limitantes se verifica na cultura política predominante na sociedade brasileira que se caracteriza por um comportamento patrimonialista e clientelista, que se expressa quando do exercício do poder. Esse comportamento faz com que essas instâncias sejam apropriadas pela dinâmica do poder local já existente, impedindo uma efetiva participação da sociedade civil, a ponto dos mesmos não conseguirem alterar o modo de governar dos administradores municipais (COMASSETTO, 2000).

Em vista disso, é oportuno questionar, até que ponto, em Santa Catarina, os comitês estão conseguindo e/ou irão conseguir interferir no padrão de desenvolvimento de atividades como a suinocultura, rizicultura, mineração e produção de celulose, setores que tem contribuído para o desenvolvimento econômico do Estado, ao mesmo tempo em que são responsáveis, em várias regiões, pelo comprometimento da qualidade da água. Estudos revelam que o comprometimento da água disponível em situação de estiagem e qualidade já é preocupante em bacias como as de Cubatão do Sul, Itapocú, do Peixe e Chapecó. Como exemplo, tem-se a bacia hidrográfica de Araranguá, no sul do estado, onde se destacam economicamente as atividades de mineração e rizicultura com um nível de degradação dos recursos hídricos que é considerado crítico, sujeita a sérios problemas de conflitos de uso (SANTA CATARINA, 1997).

Sobre essa questão, cabe citar a opinião de Seli (2002), que ao fazer uma análise do número de comitês já criados no Brasil, alerta para o fato de que é preciso ter presente que a mera multiplicidade de comitês de bacias, por si só, não garante uma efetiva ação e tampouco uma participação eficiente. Ao contrário, caso não funcionem adequadamente, tais comitês podem desgastar o processo participativo e gerar descrença por parte da sociedade.

## **5. CONCLUSÕES**

A legislação brasileira sobre recursos hídricos propõe um modelo de gestão descentralizado e participativo, contemplando nesse processo uma gestão integrada do território e da água. Sua aplicação envolve desafios relativos à harmonização legal e institucional, plena implantação dos diversos instrumentos de gestão dos recursos hídricos e o aporte de recursos técnicos, humanos e financeiros para as diferentes instâncias atuarem com autonomia e competência.

Considerando a contextualização acima abordada, pode-se identificar que os desafios para a implementação de uma política de recursos hídricos em Santa Catarina apresentam heterogeneidade de aspectos de ordem legal, institucional, técnica, financeira e política.

Ao mesmo tempo, entende-se que a existência de uma legislação adequada que normatize o setor, apesar de necessária para que seja explicitado como deve ser o processo, não é garantia de plena aplicação da política de recursos hídricos, fruto da complexidade dos diversos fatores envolvidos na gestão dos recursos hídricos.

Os comitês se caracterizam como espaços públicos e oportunidade para fazer ouvir e participar setores até então pouco representados na discussão da gestão dos recursos hídricos, de interesse coletivo, em que deve prevalecer o uso múltiplo.

A criação de comitês de bacia e dos demais componentes do SINGREH devem ser analisados como estratégia para que as novas instituições administrem os conflitos envolvendo os múltiplos interesses pela água. Entretanto, a mera criação de novas instituições também não tem garantido, por si só, a resposta adequada a tais demandas. O contexto sociopolítico e institucional local engloba alguns condicionantes a considerar na explicação de seu desempenho.

Para fortalecer os comitês de bacia tornando-os uma instituição representativa e reconhecida pela comunidade como legítima gestora dos recursos hídricos da bacia, é fundamental desenvolver ações de capacitação de seus participantes e promover o

envolvimento e sensibilização da sociedade da bacia quanto à problemática ambiental existente e os desafios para se alcançar uma gestão ambiental eficiente. Articular todos esses agentes em favor da gestão eficiente das águas é, também, estabelecer acordos políticos em várias escalas, da municipal à estadual, sendo esse o maior desafio para a sua plena atuação.

Outro desafio a ser vencido é a cultura política centralizadora e tecnocrática observada em nível de comitês. Os comitês devem assumir o papel de instâncias decisórias no processo de gestão democrática e descentralizada da água com a participação de diferentes atores, incluindo o poder público, os usuários e a sociedade civil organizada.

Outros aspectos também deverão ser contemplados e atendidos, tendo como ponto de partida à necessidade dos poderes públicos envolvidos incluem em suas agendas de prioridades a questão dos recursos hídricos, reconhecendo-a como vital para o desenvolvimento. No entanto, esse reconhecimento deve-se dar de forma concreta através de investimentos em recursos humanos, técnicos e financeiros necessários.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANA. O que é a ANA. Disponível em: <http://www.ana.gov.br / Institucional / default. asp>. Acesso em 17/09/2005.
- CARDOSO, M. L. de M. **A democracia das águas na sua prática: o caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003. 227p.
- DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.
- COMASSETTO, Vilmar. A percepção dos prefeitos de Santa Catarina em relação aos conselhos municipais no contexto do desenvolvimento sustentável. **Dissertação de mestrado**, Universidade Federal de Santa Catarina. 2000.
- COMASSETTO, Vilmar. **Água, Meio Ambiente e Desenvolvimento na Bacia do Araranguá (SC)**. Tese de Doutorado. Área de Concentração: Utilização e Conservação de Recursos Naturais. Departamento de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis (SC), Dezembro de 2008.
- CAUBET, C. G. **A água, a lei, a política... E o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2004. 306p.
- CUNHA, L. Veiga da; GONSALVES, A. Santos, FIGUEIREDO, V. Alves de; LINO, Mário. **A gestão da água: princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal**. Fundação Calouste Gulbenkian. Porto. 1980
- DOMINGUES, Antônio Félix. **Gestão de Recursos Hídricos**. Palestra proferida no Plenário da Assembleia Legislativa de Santa Catarina em setembro de 2005. Audiência Pública sobre Cobrança da Água. Florianópolis. 2005.

- DOUROJEANNI, A. ; JOUROAVLEV A. Evolución de políticas hídricas em América Latina y el Caribe. Division de Recursos Naturales y Infraestructura, **Série Recursos Naturales e Infraestructura**, CEPAL – Naciones Unidas, Santiago Del Chile, série 51.
- GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120p.
- GUIVANT, J. S. & JACOBI, P. Da hidro-técnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. **Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, n. 43, jun. 2003.
- JACOBI, P.R. **Comitês de bacias hidrográficas** – dimensão político social. 16p. Disponível em [www.agds.org.br/midia](http://www.agds.org.br/midia) , acessado em 16.05.2005.
- LANNA, A. E. **Gestão das águas**. Texto de referência do curso Introdução à Gestão dos Recursos Hídricos. Programa Nacional de Capacitação em Recursos Hídricos, Secretaria dos Recursos Hídricos, 1997.
- LEAL, A.C. **Gestão das águas no Pontal do Paranapanema**. Tese (Doutorado em Geociências – Área de Concentração em Administração e Política de Recursos Minerais). Instituto de Geociência – UNICAMP. Campinas, 2000.
- MACHADO, C. J. S. & CARDOSO, M. L. O paradoxo da democracia das águas. **Revista Informativa da Associação Brasileira de Recursos Hídricos**. n. 2, p.5-6. jul. 2000.
- MARTINI, L. C. P. & LANNA, A. E. Medidas compensatórias aplicáveis à questão da poluição hídrica de origem agrícola. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**. v. 8, n.1, p.111-136, jan./mar. 2003.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/SDM. **Bacias Hidrográficas do estado de Santa Catarina: diagnóstico geral**. Florianópolis, 1997.163p.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), Diretoria de Recursos Hídricos. **Coletânea de legislação de recursos hídricos do Estado de Santa Catarina**. 2<sup>a</sup>. Edição. 2008.
- SELI, Dilma. A política das águas, a ANA e a participação social. In: Jornal Correio Braziliense, no dia 26/11/2002. Disponível em <http://www.ana.gov.br/SalaImprensa/artigos/art1.asp>. Acesso em 27/09/2005.
- ULLER-GÓMEZ, C. **Agricultura familiar e participação na gestão das águas Bacia do Itajaí (SC, Brasil)**. 2006. 295 p. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.
- VALENCIO, N. F. L. S. & MARTINS, R. C. Novas institucionalidades na gestão de águas e poder local: os limites territoriais da democracia decisória. **Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande/MS, v. 5, n. 8, p. 55-71, 2004.